

Antologia di Diritto Pubblico

Rivista semestrale | 2023 | n1



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Antologia di Diritto Pubblico

N. 1 | 2023

ISSN 2975-2191

Direttore responsabile

Fulvio Cortese (Università di Trento)

Vicedirettori

Massimo Cavino (Università del Piemonte Orientale), Matteo Cosulich (Università di Trento)

Comitato di Direzione

Laura Buffoni (Università di Sassari), Massimo Cavino (Università del Piemonte Orientale),
Fulvio Cortese (Università di Trento), Matteo Cosulich (Università di Trento),
Ilenia Massa Pinto (Università di Torino), Angela Ferrari Zumbini (Università di Napoli, Federico II)

Comitato Scientifico

Raffaele Bifulco (Università LUISS Guido Carli, Roma), Roberto Bin (Università di Ferrara),
Celso Fernandes Campilongo (Universidade de São Paulo), Paolo Carta (Università di Trento),
Giacinto della Cananea (Università L. Bocconi, Milano), Thierry Di Manno (Université de Toulon),
Damiano Florenzano (Università di Trento), Anna Gamper (Leopold-Franzens-Universität Innsbruck),
Giulia Maria Labriola (Università Suor Orsola Benincasa, Napoli), Raul Letelier Wartenberg
(Universidad de Chile), Marco Magri (Università di Ferrara), Alessandro Mangia (Università Cattolica
del Sacro Cuore, Milano), Alfredo Marra (Università di Milano-Bicocca), Jean-Jacques Pardini
(Université de Toulon), Otto Pfersmann (École des Hautes Études en Sciences Sociales-EHESS, Paris),
Anna Maria Poggi (Università di Torino), Aldo Sandulli (Università LUISS Guido Carli, Roma),
Caterina Severino (Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence), Bernardo Sordi (Università di Firenze),
Vito Velluzzi (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano), Lorenza Violini (Università di Milano Statale)

Segreteria di Redazione

Elia Aureli (Università di Trento), Chiara Bertoldi (Università del Piemonte Orientale),
Lucilla Conte (Università del Piemonte Orientale), Francesco Dalla Balla (Università di Trento),
Vincenzo Desantis (Università di Trento), Federica Foti (Università di Trento),
Simone Franca (Università di Trento), Simone Mallardo (Università del Piemonte Orientale),
Massimiliano Malvicini (Università del Piemonte Orientale)

Contatti: redazione.antologiadp@gmail.com | antologia.dp@gmail.com

Website: <https://teseo.unitn.it/adp>

Progetto grafico di copertina: Milart

*La Rivista è frutto della collaborazione tra la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento
e il Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa dell'Università del Piemonte Orientale*

Copyright © 2023 gli autori per i rispettivi testi, l'editore per la presente edizione



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

Pubblicato da

Università degli Studi di Trento
via Calepina, 14 - 38122 Trento
casaeeditrice@unitn.it | teseo@unitn.it
<https://www.unitn.it> | <https://teseo.unitn.it>

DOI <http://doi.org/10.15168/adp.viii1>

L'edizione digitale è rilasciata con licenza Creative Commons
Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale



Antologia di Diritto Pubblico

Fascicolo n. 1/2023

SOMMARIO

| | | |
|---|----|-----|
| <i>Massimo Cavino, Fulvio Cortese, Matteo Cosulich</i> Incipit | p. | 5 |
| <i>Parte I – Il testo</i> | | |
| <i>Santi Romano</i> Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari | » | 11 |
| <i>Parte II – Letture e interpretazioni</i> | | |
| <i>Andrea Cardone</i> Pluralità e pluralismo nello scritto romaniano sulla natura dei regolamenti parlamentari | » | 57 |
| <i>Renato Ibrido</i> Santi Romano ed il saggio modenese “Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari”: alcune chiavi di lettura | » | 77 |
| <i>Nicola Lupo</i> La monografia di Santi Romano e l’insegnamento del diritto parlamentare, oggi | » | 102 |

Nel prossimo numero...

Anna Maria Poggi

Editoriale - G. Ambrosini, "Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale"

» 132

Autori

» 140

INCIPIIT

Massimo Cavino, Fulvio Cortese, Matteo Cosulich*

Una nuova rivista, di solito, può nascere per tante ragioni. Per aprire sentieri di ricerca o di riflessione prima non percorsi; per rispondere alle istanze di un settore specifico, scientifico o pratico; per riprendere iniziative già esistenti nel passato e meritevoli di essere riproposte; per dare voce a bisogni propri di un certo tempo, o di una certa generazione; per porsi in dialogo, o in dialettica, con altre sedi culturali di approfondimento. L'elencazione potrebbe continuare. Del resto, mai come oggi, le riviste scientifiche, non solo in ambito giuridico, sono moltissime.

Anche *Antologia di Diritto Pubblico* (ADP) ha le sue ispirazioni. Sono spunti che si possono intravedere già nella semplice spiegazione dei contenuti di questa iniziativa editoriale, che vede la luce grazie a una proficua collaborazione tra studiosi di due diverse realtà accademiche, la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento e il Dipartimento di Studi per l'Economia e l'Impresa dell'Università del Piemonte Orientale.

La rivista, infatti, che ha formato digitale e cadenza semestrale, intende raccogliere e ripubblicare di volta in volta singoli contributi *classici* delle discipline giuspubblicistiche, italiani o stranieri, accompagnandoli con saggi critici di commento o rilettura. Di qui la distinzione, in ogni numero della rivista, tra una *prima* e una *seconda* parte, dedicate, rispettivamente, al classico da offrire nuovamente all'attenzione degli interpreti ("il testo") e ai relativi articoli di corredo, con i quali saranno

* Università degli Studi del Piemonte Orientale; Università degli Studi di Trento.
massimo.cavino@uniupo.it; fulvio.cortese@unitn.it; matteo.cosulich@unitn.it.



chiamati a confrontarsi colleghi con esperienze formative diverse (“letture e interpretazioni”).

È un’operazione a suo modo semplice, eppure è un’attività che, al momento, non trova riscontro nel panorama nazionale.

Il dato può apparentemente sorprendere, poiché la dinamica del confronto con i Maestri della tradizione giuridica e con gli insegnamenti che hanno saputo formulare è consuetudine tipica del giurista e delle aggregazioni (*scuole*, gruppi di ricerca, società o istituti scientifici, etc.) in cui egli usualmente si riconosce.

Ciascun giurista, in fondo, ha una sua, propria *antologia di riferimento*: una galleria di Autori o di opere che sono state importanti per la sua crescita intellettuale e professionale, o che costituiscono l’approdo cui tornare periodicamente per operare un bilancio sui passi compiuti, personalmente o dalla comunità di appartenenza, o anche per trarre stimoli o idee per nuovi inizi.

Il primo scopo di ADP, dunque, consiste nel creare un luogo pubblico e facilmente fruibile – *online* e in *Open Access* – per la condivisione di questa consuetudine e delle meditazioni che essa usualmente favorisce, e per la dimostrazione, quasi in presa diretta, che il colloquio con i lavori di chi ci ha preceduto è assai utile e fruttuoso. Non tanto perché si immagini di trovare in quei lavori le risposte che sempre si cercano di fronte alle questioni sempre sorprendenti, e non meno complicate, che la realtà ci presenta; quanto, piuttosto, per il fatto che il senso di *attrito*, o anche di *distanza*, che quel colloquio può creare, ha spesso la stessa funzione che è svolta dall’aratura di un terreno. Anche il patrimonio di conoscenze e di tecniche che il giurista accumula nel corso del tempo forma talvolta delle *zolle* che necessitano di essere rivoltate e ossigenate: è così che quel substrato torna fertile e ospitale, e dunque pronto a rispondere con prontezza e consapevolezza alle sollecitazioni, anche le più originali e inaudite, che gli vengano poste.

In questa prospettiva, ADP ha anche una seconda finalità, visto che dalla volontà di diffondere e discutere momenti salienti della storia del

pensiero giuspubblicistico la rivista tende a muovere, come si è anticipato da ultimo, alla volontà di privilegiare una determinata opzione metodologica per la frequentazione del diritto costituzionale e del diritto amministrativo.

È un approccio che si potrebbe sintetizzare rammentando un antico racconto egiziano, ripreso da Pietro de Francisci come esordio di un suo noto intervento¹.

Si tratta della storia del figlio di un re, «amante della sapienza, il quale trascorrevva le sue giornate nelle immense necropoli di Memfi per studiarvi i testi sacri e per leggere le iscrizioni di cui erano sovraccarichi i monumenti e le pareti del tempio». In questo racconto, si narra che un giorno il figlio del re, mentre «si aggirava nell'atrio del tempio di Phtah» (divinità creatrice del mondo e, tra l'altro, maestro di giustizia), abbia incontrato «un personaggio dal nobile aspetto», che «gli si avvicinò sorridendo con aria ironica»: «Perché ridi di me? Gli chiese il principe. Non vorrei ridere di te – rispose quello – ma non so frenarmi, vedendo come tu stia qui decifrando *scritti che non hanno nessun potere*, mentre se tu volessi leggere *scritti efficaci*, faresti bene a venire con me»².

Il messaggio di questo estratto è chiaro. ADP ha l'obiettivo – restando ai termini del racconto – di continuare a coltivare la frequentazione del *tempio*, e di sollecitare, così, i giuspubblicisti a non lasciarsi distrarre eccessivamente dagli “scritti efficaci”, vale a dire dalle lusinghe di ciò che appare più contingente o dal fascino delle reazioni (e delle relazioni) scientifiche che immediatamente sembrerebbero rispondere alle esigenze più prossime delle istituzioni o di chi governa.

Non c'è dubbio che il diritto pubblico sia grande parte di tutto ciò che si ascrive usualmente alla categoria degli *instrumenta regni*, ma è

¹ P. DE FRANCISCI, *Dogmatica e storia nell'educazione giuridica*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 3, 1923, IV, p. 373 ss. (anche in *Questioni di metodo. Diritto romano e dogmatica odierna. Saggi di Pietro de Francisci e di Emilio Betti. Appendici di Gabrio Lombardi, Giuliano Crifò e Giorgio Luraschi*, Como, New Press, 1997², p. 1 ss.).

² *Ivi*, p. 373 (corsivi nell'originale).

altrettanto vero che la sua ricchezza si trova nei luoghi in cui si sedimentano le esperienze di limitazione e orientamento del potere e, con esse, il lascito di chi ha pensato e razionalizzato quelle esperienze; e che per il giuspubblicista – come per tutti i giuristi, forse – è la *dottrina* stessa, innanzitutto, il primo e ineludibile bagaglio da portare sempre con sé, e da utilizzare specie di fronte alle sfide mai affrontate in precedenza. Se si affrontasse un avventuroso viaggio di ricerca dimenticandosi il bagaglio, si finirebbe infatti per cadere ben presto nella trappola dell'eterno presente, particolarmente insidiosa quando si esaminano tematiche inesistenti sino a un recente passato, ma comunque meritevoli di essere approfondite anche alla luce della dottrina risalente; in assenza della quale, si rischierebbe di scoprire con meraviglia ciò che è noto da tempo alla comunità cui si appartiene, un po' come accade naturalmente nei primi anni di vita.

È quanto mai salutare, quindi, perdersi, o vagare, come il protagonista della storia ora rievocata, tra le colonne dell'edificio che la sua materia ha plasmato nel corso del tempo. E pertanto non è un caso che la rivista abbia scelto, sin da questa sua prima apparizione, di concepire l'editoriale che sarà pubblicato all'inizio di ogni numero come la presentazione del numero – o, meglio, del *classico* – successivo: come a suggerire che – come accade sempre, quando ci si rivolge alle voci degli altri giuristi – *una lettura tira l'altra*. Perché un Maestro ne richiama un altro; o anche perché ogni argomento, vecchio o nuovo che sia, ha un interlocutore da tenere in considerazione; o anche perché, molto prosaicamente, le opere stanno sempre una accanto all'altra, come in biblioteca, e quando se ne cerca una prima, se ne trova sempre una seconda, tanto lontana e diversa, quanto interessante e stimolante.

ADP ha anche altre caratteristiche, che si possono ricavare dall'analisi della composizione e dall'articolazione dei suoi organi interni.

In questo modo non si vuole alludere alle varie peculiarità di carattere quasi burocratico che ogni nuova iniziativa editoriale deve affrontare e gestire per essere accreditata nel contesto scientifico. Sono snodi, questi,

per la cui esplicazione si rimanda direttamente al *Regolamento* e al *Codice etico* che ADP si è data e che sono facilmente consultabili sul portale da cui la rivista è accessibile.

Si vuole registrare, semplicemente, sia la presenza, tra i Direttori, nel Comitato di Direzione e nella Segreteria di Redazione, di studiosi appartenenti ai diversi settori del diritto pubblico italiano, sia la partecipazione, nel Comitato Scientifico, di colleghi che giuspubblicisti non sono e che, tuttavia, hanno sempre dimostrato una particolare sensibilità per il dialogo interdisciplinare e per una concezione “a tutto tondo” del diritto e dell’esperienza del giurista. Se si scorrono i nominativi dei componenti gli organi della rivista, è agevole constatare la presenza di persone di differente età, anagrafica e accademica. Il che è certamente abituale in una rivista scientifica, ma nel caso di ADP assume un significato ulteriore, quello di favorire il dialogo intergenerazionale, particolarmente prezioso quando si tratta di mantenere vivo l’insegnamento dei Maestri che ci hanno preceduto, in modo da poter guardare più lontano, stando sulle loro spalle.

Sicché ADP non ambisce soltanto ad essere una rivista *bene organizzata*. Ciò che essa si propone è di costituire soprattutto un punto di riferimento – suscettibile di essere integrato e arricchito continuativamente – per tutti coloro che sentano l’esigenza di riconoscersi in una comunità giuridica *aperta* e *cosciente* del proprio passato, impegnata nel tutelarne il lascito e nel valorizzarne le persistenti potenzialità, sul piano della ricerca storica e dogmatica, ma anche su quello epistemologico, nella direzione anzidetta. Questo, naturalmente, è anche un invito a prendere parte attiva alla progettazione e alla vita della rivista e di ogni iniziativa (seminariale, convegnistica, di studio, di ricerca, didattica, divulgativa) che per il tramite di essa si potrà realizzare.

ADP, d’altra parte, non si limiterà a ripubblicare soltanto pezzi più o meno “brevi”, o facilmente riproducibili. Nella missione di questa rivista c’è anche il compito di riproporre, come autonomo numero speciale (“classici in collana”), e con cadenza almeno biennale, anche altro genere

di pubblicazioni, di carattere più ampio (quali monografie o volumi collettanei). E vi è anche l'orizzonte di creare una solida e viva rete di collegamento con tutte le iniziative editoriali che possano riconoscere nelle opzioni metodologiche di ADP un comune *relais* di relazioni accademiche e di occasioni di confronto e di discussione.

Al termine di questo rapido autoritratto, che presenta tutte le approssimazioni e i lineamenti, ancora abbozzati, di un disegno a mano libera (e per ora ADP può dirsi tale, visto che è al suo avvio), non è possibile trascurare i ringraziamenti.

Perché ADP non sarebbe mai stata neppure ideata senza il riscontro entusiasta di coloro che hanno accettato di formarne il Comitato di Direzione e il Comitato Scientifico. Più di tutto, però, ADP non avrebbe trovato la forza per esprimersi compiutamente senza l'aiuto fattivo dei membri della Segreteria di Redazione, e senza i consigli preziosi della Dott.ssa Gianna Adami, responsabile dell'Ufficio Editoria Scientifica dell'Ateneo trentino, e il puntuale presidio tecnico del Dott. Fabio Serafini, suo collaboratore.

A tutti gli alleati di questa piccola impresa collettiva dedichiamo, dunque, questo esordio, nella speranza di poter presto ricevere riscontro da tanti amici e colleghi, e di poter contribuire, per quanto possibile, alla manutenzione del sapere che ci è stato consegnato e che tanto ci sforziamo di proteggere e illustrare.

Trento-Novara
Ottobre 2023

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 quella straniera, 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 sé e per sé, 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 reconnaît 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 sè e per sè, 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 estraneo 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 subbietivo 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 subbietivo, 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, finché 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 obbietto 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'emanava 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, perchè 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; HATSCHER, *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 principii 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 principii 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.

PLURALITÀ E PLURALISMO NELLO SCRITTO
ROMANIANO SULLA NATURA DEI REGOLAMENTI
PARLAMENTARI

Andrea Cardone*

PLURALITY AND PLURALISM IN SANTI ROMANO'S ESSAY ON THE NATURE
OF PARLIAMENTARY RULES OF PROCEDURES

The article stems from a critical reading of the essay dedicated by Santi Romano to the investigation into the nature of Parliamentary Rules of Procedure. According to the Author, the essay still retains its considerable relevance for Constitutional studies and for reflections on the crisis of the system of the sources of law. Nevertheless, the breach opened by the essay in the dogmas of state sovereignty is not able to produce an accomplished reflection on the pluralism of the sources of law. This last, precisely, presupposes the recognition of the most varied forms of institutional, territorial, and social autonomy, which will only come about with the entry of the Constitution of the Italian Republic (1948).

Keywords: Legal Pluralism; Parliamentary Rules of Procedure; Santi Romano; Sources of law; State sovereignty.

* Università degli Studi di Firenze, andrea.cardone@unifi.it.



SOMMARIO: 1. “Norme interne”, norme giuridiche e sistema delle fonti di produzione del diritto: la “normatività *deminuta*” dei regolamenti parlamentari. – 2. Un motivo di attualità nell’indagine sulla crisi della sovranità statale e sui suoi riflessi sul sistema delle fonti. – 3. Quale sovranità? Il convitato di pietra del discorso romaniano. – 4. Breve conclusione.

1. “NORME INTERNE”, NORME GIURIDICHE E SISTEMA DELLE FONTI DI PRODUZIONE DEL DIRITTO: LA “NORMATIVITÀ *DEMINUTA*” DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Lo scritto romaniano intitolato *Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari* ha l’indubbio pregio di aver contribuito alla tematizzazione di un filone di studi decisivo nella sistematica del diritto pubblico. La natura delle norme che disciplinano l’attività dei singoli parlamenti, infatti, ha formato oggetto di attenta riflessione in oltre un secolo di ricerche giuridiche da parte della dottrina giuspubblicistica italiana¹, la quale ha costantemente subito quella che lo stesso Santi Romano definisce la «spiccata attrattiva di eleganza»² del tema.

Nello sforzo interpretativo volto a dimostrare la natura normativa dei regolamenti parlamentari, l’Autore ricorre all’argomento secondo cui tali atti si fondano «su un potere particolare, che non è il diritto di sovranità

¹ In questa prospettiva cfr., per tutti, S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Colombo editore, 1968, pp. 20 ss. Di recente, sul punto, L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, spec. pp. 8 ss.

² Cfr. S. ROMANO, *Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, Modena, 1906, ora in ID., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 214.

statuale»³, bensì un diritto di supremazia speciale esercitato dalla Camera di appartenenza sui suoi singoli componenti e su coloro che intrattengono con essa uno specifico rapporto, come ad esempio quello di servizio che lega i suoi dipendenti o quello contrattuale che coinvolge i suoi fornitori di beni/servizi o ancora quello che si instaura con chi è ammesso ad essere presente all'interno della sede istituzionale. Mentre, infatti, i diritti di sovranità hanno natura di diritti assoluti e sono esercitabili *erga omnes*, i diritti 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»⁴.

Maurizio Fioravanti ha messo chiaramente in luce, rispetto a quest'orizzonte teorico-ricostruttivo, che «l'approccio di Santi Romano ai problemi dello Stato non fu in origine l'approccio della teoria generale, ma quello, in apparenza più circoscritto e modesto, ma in realtà fertilissimo, del diritto amministrativo e della sua scienza»⁵. Il saggio in esame ne costituisce una significativa conferma, come dimostrano i ripetuti passaggi – su cui si tornerà di qui a poco – in cui il medesimo indulge nel paragone tra le Camere e gli organi o apparati amministrativi di enti per dimostrare la sussistenza di una soggezione dei parlamentari alla produzione di regole di disciplina e di eventuale repressione delle loro condotte in grado di fondare la qualificazione dei regolamenti come fonti del diritto.

La teoria elaborata da Santi Romano può, in questo senso, essere letta come il coerente approdo di una riflessione originata non tanto da preoccupazioni astrattamente speculative, ma dall'esigenza concreta di sistemare quegli istituti di diritto positivo che egli riteneva alla base dello

³ *Ivi*, p. 247.

⁴ *Ivi*, p. 226.

⁵ M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2001, p. 406.

Stato amministrativo: i diritti pubblici soggettivi; il diritto pubblico patrimoniale; la potestà regolamentare della pubblica amministrazione; l'interpretazione di secondo grado; il bilancio come atto amministrativo; la determinazione della demanialità; la tutela giuridica dei diritti civili⁶.

Per quel che qui più interessa, in particolare, la riflessione romaniana, letta ad oltre un secolo di distanza, appare decisiva per la costruzione dell'idea che possano darsi norme che non sono di produzione dello Stato, come appunto vengono considerate quelle parlamentari, il cui fondamento viene individuato nell'autonomia delle Camere come precipuo riflesso del potere regolatorio e, soprattutto, sanzionatorio che l'organo può e deve esercitare per garantire l'ordinato svolgimento dei lavori e l'effettivo esercizio delle funzioni, sia tale potere concepito come espressione di un diritto di polizia o di un diritto "di casa".

Non può non mettersi in evidenza al riguardo, come opportunamente è stato fatto, che la riflessione romaniana utilizza come chiave ricostruttiva della natura dei regolamenti parlamentari un momento tutt'altro che fisiologico della vita parlamentare, che diviene il fulcro dell'affermazione della *potestas* esercitata dalle Camere sui suoi componenti⁷. Questo ragionamento, a detta dello stesso Autore, può esser esteso – ed è questa la base del paragone tra le Camere e gli altri organi, anche non costituzionali, cui si faceva riferimento in apertura – ad altri rami dell'ordinamento ai quali può essere applicata la teoria delle "norme interne", a partire da quel diritto speciale della pubblica amministrazione, che si è creato, non a caso, in mancanza di qualsiasi attribuzione di potere normativo, che viene applicato senza sottostare al controllo giurisdizionale e che viene fatto valere grazie ad un autonomo apparato sanzionatorio⁸.

⁶ Così T. CASADEI, S. PIETROPAOLI, "Ricucire" prassi e teoria del diritto: spunti di riflessione a partire da Santi Romano, in *Jura Gentium*, n. 2, 2018, p. 11.

⁷ Così nel contributo destinato a questo stesso numero R. IBRIDO, *Santi Romano ed il saggio modenese "Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari"*: alcune chiavi di lettura.

⁸ S. ROMANO, *Sulla natura dei Regolamenti*, cit., p. 221.

Nella prospettiva di queste pagine, il tema merita approfondimento. Da questo parallelo tra norme interne emanate dalla pubblica amministrazione e norme prodotte dalle Camere⁹, infatti, Santi Romano ricava l'esistenza di organizzazioni che non si fondano su norme dell'ordinamento generale e che si sottraggono alla supremazia della legge, in termini di «veri e propri rapporti di sovranità»¹⁰. A riprova di questo specifico “modo d'essere” dello *Stato amministrativo* l'Autore cita il caso 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.)»¹¹, aggiungendo che «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»¹².

Tale idea fonda una sorta di distinzione all'interno della categoria delle norme giuridiche. Secondo Santi Romano, infatti, «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. Che se invece si tratti di atti di volontà che riguardano subietti, con cui si hanno speciali rapporti ed a questi rapporti si ricollegano, non può non esser indifferente che si rivolgano ad un solo o a più di essi assieme, nel qual caso non si ha una norma ma una somma di provvedimenti concreti»¹³.

Rientrano in questa seconda categoria di norme – che potrebbero definirsi “norme interne” alla luce dell'individuazione del loro fondamento nei «diritti di supremazia speciale» delle Camere – anche «le

⁹ Sottolineato anche da M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 646-647.

¹⁰ S. ROMANO, *Sulla natura dei Regolamenti*, cit., p. 227.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ivi*, p. 245.

norme parlamentari che si rivolgono al pubblico, quelle, cioè, che, rispetto alle altre, possono sembrare le più indeterminate e generali», ma che, esattamente come quelle rivolte alla disciplina dei lavori parlamentari, «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»¹⁴.

Tema tutto interno alla riflessione romaniana sarebbe quello di comprendere quanto tale impostazione sia coerente con quella che lo stesso Santi Romano svilupperà nell'ambito della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, che è stata considerata come un momento di radicale discontinuità rispetto a questa prima fase della produzione¹⁵. Se, per un verso, infatti, le premesse dell'istituzionalismo porteranno l'Autore a riconoscere la piena giuridicità delle norme parlamentari, per l'altro, la teoria dei «diritti di supremazia speciale» continuerà a lasciare traccia nel riconoscimento della loro efficacia meramente interna all'ordinamento delle Assemblee elettive¹⁶.

Salvo quanto si dirà *infra* sul tema, nell'economia di questo scritto, però, si preferisce portare l'attenzione su un diverso aspetto della riflessione romaniana *Sulla natura dei Regolamenti delle Camere*

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 134 ss. Inoltre, A. CIERVO, *Voce Regolamento parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani on-line*, 2016. In termini più ampi e generali, smorza questa lettura attraverso un ragionamento basato sulla ricostruzione di un «lungo itinerario riflessivo» P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 109 ss., spec. p. 111, anche per la citazione appena riportata.

¹⁶ Sul punto, S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, rist., Firenze, 1977, p. 217 ss. In epoca repubblicana opera una riconduzione del potere regolamentare delle Camere al potere di supremazia speciale T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, Tipografia del libro, 1952, 125 ss., per il quale espressamente «[l]a potestà delle Camere di emanare norme per regolare i rapporti con i propri membri, i propri funzionari ed impiegati e con le persone ad esse estranee, appare fondata [...] sul potere di supremazia speciale che spetta ai singoli organi legislativi».

parlamentari. Si intende fare riferimento alla distinzione – ulteriore rispetto a quella prima evidenziata tra “norme interne” e norme giuridiche – che, secondo la terminologia invalsa nella giuspubblicistica successiva, soprattutto repubblicana, appare tematizzabile come “dissociazione” tra “norme” e “fonti di produzione del diritto” e che da Santi Romano viene presentata attraverso quello che, altrimenti, rischia apparire come l’ossimoro recato dalla tesi della non giuridicità delle norme regolamentari.

L’Autore fonda tale tesi sulla base di tre ordini di ragioni relative ai caratteri delle norme in questione e che possono essere così riassunte: l’assenza di un fondamento giuridico nel diritto della sovranità statale (e, viceversa, l’individuazione di detto fondamento di legittimità nella particolare posizione di supremazia speciale in cui si trovavano entrambe le Camere del Regno all’interno del sistema costituzionale statutario); la mancanza di capacità di innovare e/o di integrare l’ordinamento positivo; la natura meramente interna al funzionamento delle Assemblee legislative.

Nonostante l’ovvio rilievo che non tutte le norme hanno, o devono avere, carattere giuridico, pare a chi scrive che si possa parlare di un ossimoro perché, una volta affermato il carattere vincolante delle norme parlamentari e la possibilità che il loro rispetto venga assicurato attraverso la sanzione e la coazione che derivano dalla spendita da parte delle Camere del loro particolare potere di supremazia, appare difficile negare che esse siano norme giuridiche. Per smorzare tale contraddizione, allora, il particolare, e *deminuto*, status delle norme parlamentari che Santi Romano ricostruisce nei termini anzidetti potrebbe diversamente tematizzarsi, nel senso prima accennato, come estraneità dei regolamenti al novero delle fonti di produzione dell’ordinamento giuridico. Potrebbe, cioè, dirsi che si tratta di norme giuridiche, che non appartengono però al generale sistema delle fonti in ragione del loro fondamento di legittimità, il quale non può essere ravvisato nella sovranità statale, ma deve essere individuato nel potere di

supremazia che alle Camere deriva dalla particolare autonomia costituzionale ad esse attribuite dallo Statuto Albertino.

2. UN MOTIVO DI ATTUALITÀ NELL'INDAGINE SULLA CRISI DELLA SOVRANITÀ STATALE E SUI SUOI RIFLESSI SUL SISTEMA DELLE FONTI

Quanto fin qui sinteticamente evidenziato sull'articolato sviluppo argomentativo attraverso cui il saggio romaniano perviene a qualificare le previsioni dei regolamenti parlamentari come norme consente di effettuare alcune considerazioni in grado di evidenziarne, da un lato, i profili di perdurante attualità, dall'altro, gli aspetti maggiormente tributari di premesse e impostazioni difficilmente conciliabili con l'orizzonte pluralistico degli ordinamenti giuridici dei nostri giorni. Pare, infatti, di poter dire che una sensibilità "contemporanea" rispetto alle questioni in tema di fonti del diritto spinge a guardare al Santi Romano dello scritto in commento come ad un "Giano bifronte", dotato di due volti: un primo che, in relazione al momento storico in cui si data il saggio, appare prospetticamente rivolto al futuro; un secondo che, invece, sembra ancora volgere lo sguardo al passato.

Dal primo punto di vista, ciò che merita di essere rimarcato è che un profilo di evidente attualità della tesi romaniana è quello che ruota intorno all'incrinatura dei dogmi della sovranità statale e al superamento del monopolio dello Stato legislativo nei fenomeni di produzione giuridica. Come detto, infatti, la predicata qualificazione dei regolamenti parlamentari come norme poggia essenzialmente sul riconoscimento di canali di legittimazione della produzione normativa che prescindono, almeno in parte, dal circuito della sovranità statale. I confini di questa

autonomia meritano di essere approfonditi perché la loro enfaticizzazione non risulti eccessiva rispetto agli intendimenti dell'Autore.

Lo stesso Santi Romano, infatti, con ogni probabilità consapevole degli effetti potenzialmente deflagranti che la breccia aperta nei dogmi della sovranità statale era in grado di produrre sull'unità di un ordinamento, come quello dello stato liberale di diritto, «tutto racchiuso nel letto di Procuste della legge»¹⁷, sente l'esigenza di precisare che «è [...] 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»¹⁸. Ancora, nel trattare dei poteri di supremazia speciali sul pubblico e della loro differenza rispetto ai poteri di polizia, il medesimo specifica che «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 dirette e tipiche manifestazioni del diritto di sovranità»¹⁹.

Non deve stupire, dunque, che, nel confrontare i poteri di supremazia speciale di cui godono le Camere con gli atti che derivano dalla sovranità generale, il nostro Autore abbia cura di scrivere che non può esser «tralasciata» l'osservazione per cui «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»²⁰. L'affermazione, se letta col senno dei successivi studi romaniani sulla pluralità degli ordinamenti giuridici,

¹⁷ Secondo la felice espressione di A. MERKL, *Das doppelte Rechtsantlitz. Eine Betrachtung aus der Erkenntnistheorie des Rechts* (1918), trad. it. C. Geraci, *Il duplice volto del diritto*, in ID., *Il duplice volto del diritto. Il sistema kelseniano e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 217 ss.

¹⁸ S. ROMANO, *Sulla natura dei Regolamenti*, cit., p. 228.

¹⁹ *Ivi*, p. 236-237.

²⁰ *Ivi*, p. 239, per entrambe le citazioni.

ma soprattutto alla luce dell'evoluzione ordinamentale che ne è seguita, lungi dal ridimensionare i possibili effetti disgregativi sulla forza unificante della sovranità statale, appare pienamente compatibile con il dilagare del pluralismo delle fonti che avrebbe costantemente caratterizzato l'esperienza giuridica a venire. E questo perché essa postula che possano esistere fattori di legittimazione della produzione giuridica, diversi dalla sovranità statale, che sono in grado di generare norme che operano all'interno dell'ordinamento come quelle legittimate dalla sovranità dello Stato.

Dal primo punto di vista, quello interno al pensiero romaniano, è appena il caso di dire che il notissimo saggio su *L'ordinamento giuridico*, dal punto di vista dei fattori di legittimazione dei meccanismi di produzione normativa, sviluppa in maniera coerente le premesse già insite nello studio *Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari*. Come meglio di ogni altro ha evidenziato Paolo Grossi, infatti, la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici si fonda sulla constatazione che «l'incapacità ordinativa dello Stato automaticamente si traduceva in profonde incrinature nel rapporto Stato/società, [...] in una crisi profonda dell'organizzazione giuridica borghese e della gerarchizzazione delle fonti giuridiche, cioè delle manifestazioni specifiche entro cui solo il diritto era costretto a manifestarsi nella vita quotidiana»²¹. Nell'esplicitare i corollari che derivano dall'istituzionismo, è lo stesso Paolo Grossi a chiarire che «il diritto, ricollocato da Romano nel magma della società, si scrollava di dosso l'artificioso monismo, reclamando di veder riconosciuta la sua effettiva articolazione»²². Sul punto tiene banco e fa agio su tutto la nota definizione della società, che lo stesso Grossi ricorda, «quale nicchia matrice del diritto, è un brulicare di fatti i più svariati, che si affermano per la loro propria forza sociale senza attendere il segno di una considerazione dall'alto dei poteri

²¹ P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, n. 2, 2006, 377 ss., spec. p. 379.

²² *Ivi*, p. 386.

costituiti. Fatti, cioè, di per sé normativi, ossia portatori di una forte carica giuridica interiore»²³.

Il secondo punto di vista, quello dell'evoluzione dell'ordinamento, conferma ancor più chiaramente come quella alla base dell'affermazione della natura normativa dei regolamenti parlamentari sia un'intuizione destinata a divenire sempre più attuale con il passare del tempo. È soprattutto la l'esperienza repubblicana ad aver mostrato come la vulnerabilità della sovranità statale costituisca una delle fondamentali ragioni della conclamata "crisi" in cui versa il sistema delle fonti. Dalla riflessione della dottrina, infatti, proviene in maniera molto netta l'indicazione a individuare le cause ultime di questa "disarticolazione" del sistema delle fonti proprio nelle trasformazioni della sovranità statale²⁴.

Questa indicazione metodologica non meraviglia. La stessa idea che le fonti costituiscano un sistema, infatti, è, innanzitutto da un punto di vista storico, ampiamente tributaria dei dogmi della sovranità statale, di cui la Costituzione italiana si è certamente nutrita, per quanto rechi ampie aperture alla dimensione internazionale e sovranazionale e abbia riconosciuto il pluralismo nella sua versione istituzionale, territoriale e sociale, ponendo così le basi per l'ampliamento del catalogo delle fonti ben al di là di quanto previsto dalla Costituzione stessa e dal codice civile del 1942.

Quello che, dunque, è certamente attuale della riflessione di Santi Romano sui regolamenti parlamentari è l'indicazione metodologica di ricercare nei destini della sovranità dello Stato la variabile in grado di spiegare molti dei più significativi fenomeni che hanno caratterizzato l'evoluzione del sistema delle fonti, dalla perdita di centralità della

²³ *Ivi*, pp. 386-387.

²⁴ Cfr., per tutti, U. DE SIERVO, *Perché occuparsi ancora delle fonti del diritto?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, p. 1 ss., e A. RUGGERI, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 63 ss.

legge²⁵, alla rimodulazione del rapporto tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale²⁶, dalla diffusione del “diritto dei privati”²⁷, anche sotto forma di *co-regulation*²⁸, all’affermarsi dei poteri normativi delle autorità indipendenti²⁹, fino all’apertura dei procedimenti normativi ai contributi degli interessati³⁰.

²⁵ Cfr., per tutti, F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000, *passim*, part. pp. 283 ss., e, di recente, S. PARISI, *La legge statale*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. V, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 118-119. Con riferimento alla riflessione, anche privatistica, successiva alla “grande guerra”, si veda, invece, I. STOLZI, *Immagini della crisi e ruolo delle fonti: un’ipotesi di lettura*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d’Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2016, pp. 256 ss.

²⁶ Cfr., per tutti, P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, in A. CARDONE, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio. Lectio magistralis di Paolo Caretti*, Napoli, ESI, 2016, *passim*.

²⁷ Per usare la felice espressione, di W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, Giuffrè, 1963, *passim*.

²⁸ Su cui si veda, da ultimo, G. TARLI BARBIERI, *Introduzione agli atti normativi*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. V, cit., pp. 53-54.

²⁹ Sul tema, quanto agli interventi monografici, cfr. S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, ETS, 1996, pp. 243 ss.; G. DE MINICO, *Antitrust e Consob: obiettivi e funzioni*, Padova, Cedam, 1997, pp. 149 ss. e pp. 273 ss.; ID., *Regole. Comando e consenso*, Torino, Giappichelli, 2004, 9 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato. Programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 17 ss., e, più di recente, M.E. BUCALO, *Autorità indipendenti e soft law. Forme, contenuti, limiti e tutele*, Torino, Giappichelli, 2018, *passim*, e F. ZAMMARTINO, *Il modello molteplice. La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*, Torino, Giappichelli, 2020, spec. pp. 207 ss. Inoltre, per una disamina riferita alle singole autorità si veda il *Volume dell’Osservatorio sulle fonti* relativo agli anni 2003-2004, curato da P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti*, Torino, Giappichelli, 2005, *passim*.

³⁰ Su cui si vedano, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, le riflessioni monografiche di R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 79 ss.; E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità “orizzontale”*, Pisa, ETS, 2010, pp. 331 ss.; L. BUFFONI, *Processo e pluralismo*

In altra sede, nell'ambito di una riflessione dedicata alle vicende delle fonti repubblicane, chi scrive ha provato ad evidenziare che la degenerazione del sistema delle fonti trova puntuale giustificazione anche nelle evoluzioni del sistema politico-partitico e nei condizionamenti che esso esprime nei confronti della forma di governo parlamentare e che tale giustificazione è pienamente coerente con gli approdi cui si giunge se si muove – in senso romaniano, potrebbe qui dirsi – dalla crisi della sovranità statale. Il percorso di riflessione che si origina dalle trasformazioni di quest'ultima e quello che si sviluppa a partire dalla ricostruzione delle involuzioni della forma di governo parlamentare, infatti, sono sostanzialmente sovrapponibili e restituiscono la stessa conclusione in punto di crisi del sistema delle fonti³¹.

Questo essenzialmente perché tale crisi è strettamente dipendente dalla difficoltà che il meccanismo della rappresentanza politica incontra nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei, non più ordinati per classi sociali e animati da individui sempre più monistici nelle proprie istanze e preferenze³². E l'“inceppamento” di tale meccanismo produce effetti nefasti sia sul piano della forma di stato della democrazia rappresentativa, che su quello della forma di governo parlamentare, proprio perché quest'ultima è stata kelsenianamente concepita dai Costituenti come l'ideale completamento della prima, secondo i postulati tipici della liberaldemocrazia parlamentare³³.

nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale, Napoli, Jovene, 2012, pp. 244 ss.

³¹ Sul punto in maniera più ampia cfr. A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, il Mulino, 2023, spec. p. 53 ss.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

3. QUALE SOVRANITÀ? IL CONVITATO DI PIETRA DEL DISCORSO ROMANIANO

Quanto da ultimo affermato consente di mettere in evidenza un aspetto che contribuisce a far emergere l'altro viso del Santi Romano/“Giano bifronte” cui si è fatto riferimento in apertura del paragrafo che precede. L'opzione di metodo nello studio delle ragioni di crisi del sistema delle fonti ancorata alle vicende della sovranità statale, infatti, appare oggi una strada percorribile in relazione ad un modo di intendere la sovranità statale che è molto diverso e distante da quello tipico dello stato liberale di diritto, che rappresenta il contesto storico e teorico di riferimento del saggio romaniano. Il che spiega ulteriormente i motivi di convergenza tra gli esiti che si raggiungono nella comprensione delle predette ragioni muovendo dall'idea di sovranità statale e quelli cui si perviene attraverso l'alternativo percorso ricostruttivo che si snoda attraverso le evoluzioni e le “involuzioni” della forma di governo parlamentare.

Al riguardo si deve osservare che la sovranità che è posta alla base delle costituzioni democratiche del secondo dopoguerra – alla cui crisi assistiamo da tempo – è qualcosa di molto diverso da quello che la sovranità dello stato rappresentava nel contesto teorico della modernità giuridica. Essa, infatti, come noto, non si radica nell'idea dell'ordinamento giuridico dello stato come *superiorem non recognoscens*, ma si alimenta dal convincimento che il circuito della rappresentanza politica sia il principale – se non esclusivo – canale di legittimazione democratica deputato a dare forma e contenuto all'unità politica dello stato³⁴.

³⁴ Cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 114 ss. e, più di recente, M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 97.

Al riguardo, la constatazione di detta crisi si è spinta fino a rilevare che è ormai necessario «discostarsi dal fondamentale ed originario nesso tra sovranità e stato»³⁵ nella convinzione della «perdita di effettività proprio della funzione politica della sovranità, sia essa o meno impegnata da vincoli, obblighi e pressioni materiali generati dalla rete di relazioni sovra- ed ultra-statali»³⁶, così come è necessario liberarsi della «contrapposizione strumentale, frequente in realtà nella letteratura recente e nel discorso politico contemporaneo, tra politica e giurisdizione»³⁷.

In una prospettiva differente, meno svalutativa della forza unificante della sovranità, è stato, altresì, osservato che la sua crisi si manifesta a partire dalla considerazione che nella società sono «in atto forze, poteri, istituzioni che manifestano ‘pretese sovraniste’, reclamando giurisdizioni autonome e indipendenti» e che «la cd. sovranità economica e la cd. sovranità del *bios* sono quelle che meglio caratterizzano la *lotta per la sovranità* nel nostro tempo presente»³⁸. Secondo altra dottrina, invece, la sovranità conserverebbe comunque la sua funzione costitutiva dell'ordine politico, ma «in senso oggettivo», ovvero non come manifestazione di autorità allocata in capo all'uno o all'altro soggetto costituzionale in contesa tra loro, ma come «sovranità dei valori [...] sorretta, di volta in volta, da un soggetto istituzionale che in quel momento e in quella situazione incarna la sovranità oggettiva»³⁹.

³⁵ F. BILANCIA, *Sovranità (relazione di discussione)*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Atti del XXXI Convegno Annuale. Trento, 11-12 novembre 2016, Napoli, Jovene, 2017, p. 158.

³⁶ *Ivi*, p. 197.

³⁷ *Ivi*, pp. 210-211.

³⁸ A. MORRONE, *Sovranità (relazione introduttiva)*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit., pp. 143-144.

³⁹ G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 72.

Tanto, però, sono divenuti evanescenti i suoi tratti caratteristici che, una volta escluso che la sovranità si identifichi con l'ordine costituzionale delle competenze, si pone il problema di precisarne la fisionomia, che si atteggia altrimenti come il «grande noumeno del diritto pubblico: una cosa in sé di cui si postula la presenza ma che non è conoscibile», tanto da potersi dire che «sappiamo che c'è, ne affermiamo la necessaria esistenza, ma non sappiamo dire che aspetto abbia»⁴⁰.

La problematicità di questo orizzonte teorico non lascia indenne la nostra esperienza costituzionale perché la Costituzione repubblicana, come le altre Costituzioni europee del secondo dopoguerra, come si accennava, è una costituzione della liberaldemocrazia parlamentare, che si fonda sulla rappresentanza politica generale (e, quindi, sui partiti⁴¹) come principale circuito espressivo della sovranità statale. Per dirla con la dottrina tedesca, è una *Parteienstaatliche Verfassung*. Può non essere del tutto privo di utilità ricordarlo per tenere a mente che, anche a fronte del disordine che oggi lo caratterizza⁴², quello delle fonti è stato concepito dai Costituenti come un sistema, non nella prospettiva di affermare la

⁴⁰ O. CHessa, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale (relazione di sintesi)*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit., p. 251.

⁴¹ Emblematico in questo senso il dibattito in Assemblea costituente, di cui piace ricordare la nota posizione di Lelio Basso (in AA.VV. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VI, Roma, Camera dei deputati, 1970, p. 709), come anche l'idea di Giorgio La Pira che il significato costituzionale dei partiti derivasse da una concezione organica della società (*ivi*, I, p. 322), nonché la qualificazione operata da Costantino Mortati dei partiti politici come elemento strutturale che costituisce la base dello stato democratico (*ivi*, III, p. 1882) e la sottolineatura effettuata da Giuseppe Saragat (*ivi*, I, p. 228) del ruolo dei partiti come chiave della concezione moderna della democrazia rappresentativa. In dottrina, cfr., per tutti, A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VIII, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 295 ss.; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 288 ss.; G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1992, pp. 7 ss.

⁴² Già R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 8 ss.

chiusura dell'ordinamento costituzionale verso l'esterno, ma per sottolineare che tutte le fonti del diritto devono trarre, direttamente o indirettamente, il loro fattore di legittimazione democratica dal circuito della rappresentanza politica come imprescindibile strumento, da un lato, di composizione del pluralismo di fatto, dall'altro, di attuazione e implementazione del principio pluralista, ovvero del pluralismo come norma.

Tale notazione, come si accennava, se, per un verso, rende ulteriore ragione del perché i due percorsi di comprensione della crisi del sistema delle fonti che muovono, rispettivamente, dall'eclissi della sovranità statale e dalle "involuzioni" della forma di governo parlamentare restituiscono esiti convergenti, per l'altro, concorre a mostrare il fondamentale limite che l'attualità del discorso romaniano sui regolamenti parlamentari incontra se considerato come indicazione metodologica per comprendere i problemi odierni del sistema delle fonti.

Nel predetto discorso si nota, infatti, un convitato di pietra, che è rappresentato dal pluralismo inteso non soltanto come fatto, ma innanzitutto come norma di principio, nel senso fatto proprio dalla Costituzioni pluraliste della seconda metà del Novecento. Il sistema delle fonti che Santi Romano ha in mente nel saggio *Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentari* è improntato al monismo imposto dalla sovranità statale e questo concorre a spiegare perché, come si è evidenziato, i regolamenti parlamentari vengono considerati come un insieme di norme, nel senso di prescrizioni giuridicamente vincolanti sotto il profilo della possibile attivazione del potere sanzionatorio – che manifesta la supremazia speciale di cui godono le Assemblee elettive in forza della loro autonomia costituzionale – ma non come una fonte di produzione del diritto oggettivo.

Tale rappresentazione pare ancora largamente tributaria della visione armonica e conciliante che le dottrine politiche illuministiche avevano saputo offrire della dialettica libertà/autorità attraverso la finzione della legge approvata dall'assemblea rappresentativa come momento di

autoimposizione di ogni forma di restrizione della libertà individuale⁴³. L'individuazione nella legge del parlamento del massimo strumento di garanzia della libertà dei singoli riecheggia la massima kantiana secondo cui *volenti non fit iniura*⁴⁴ e proietta la volontà dello stato in un mondo noumenico di razionalità perfetta. La legge, in quanto momento di sintesi tra l'autodeterminazione dell'individuo e la forza impositiva dello stato⁴⁵, diventa la signora assoluta dell'ordinamento e ciò le conferisce generale obbligatorietà, rendendola insindacabile da parte di qualsivoglia organo. Senza per questo voler sostenere che il Santi Romano del saggio *Sulla natura dei Regolamenti* nutrisse ancora cieca e granitica fiducia nella valenza garantistica della legge e nell'onnipotenza parlamentare, non può, comunque, passarsi sotto silenzio che quello appena tratteggiato fosse il patrimonio ideale del legalismo illuministico che dominava lo stato liberale di diritto.

Conseguentemente, la breccia aperta dalla riflessione sui regolamenti parlamentari nei dogmi della sovranità statale non conduce, e non può condurre, al riconoscimento dell'esistenza di più fonti indipendenti dalla legge perché il germe, non ancora maturo, della pluralità degli ordinamenti giuridici non è in grado di produrre il pluralismo delle fonti del diritto, perché esso presuppone qualcosa che nella riflessione

⁴³ Cfr. F. MODUGNO, *L'invalidità della legge, II, Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, cit., p. 5, nota 2; G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina delle libertà personali*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 136; C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi, I, Le ideologie del Costituente*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 140; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, il Mulino 1989, pp. 93 ss.

⁴⁴ I. KANT, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, trad. it. V. Mathieu, *Fondazione della metafisica dei costumi*, Milano, Rusconi, 1994, pp. 57 ss.

⁴⁵ Cfr. I. KANT, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*, "Berlinische Monatsschrift", XXII, 1793, trad. it Filippo Gonnelli, *Sul detto comune: questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la prassi*, in ID., *Kant. Scritti di storia, politica e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 137, in cui – non a caso – viene affidato proprio al diritto il compito di predisporre «l'insieme delle condizioni per mezzo delle quali l'arbitrio dell'uno può accordarsi con l'arbitrio di un altro secondo una legge universale di libertà».

romaniana in questione – *rectius*, quando Santi Romano scrive il saggio di cui si discorre – è ancora parecchio in là da venire, ovvero il riconoscimento pieno delle più varie forme di autonomia istituzionale, territoriale e sociale nel senso che di esso farà proprio la Costituzione repubblicana⁴⁶.

Emblematico, in questo senso, che nel lavoro si affermi espressamente, quanto al “cuore” della disciplina contenuta nei regolamenti, che «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 a queste, irrilevante».

4. BREVE CONCLUSIONE

Alla luce delle considerazioni fin qui sinteticamente svolte, pare di poter concludere rilevando che la lettura del saggio dedicato da Santi Romano all'indagine sulla natura dei regolamenti parlamentari conservi ancora oggi intatta la sua notevole rilevanza per gli studi costituzionalistici e, in particolare, per le riflessioni sulle fonti del diritto e sulla crisi del relativo sistema. E ciò, in un certo senso, sia per quello che vi si legge, sia per quello di cui, invece, la sensibilità del lettore odierno, formatosi nella vigenza della Costituzione repubblicana, sente la mancanza.

In particolare, in questa direzione induce a concludere il peculiarissimo inquadramento dogmatico dei regolamenti parlamentari che Santi Romano propone attraverso la ricostruzione di un regime che potrebbe essere definito di “normatività deminuta” per la circostanza di

⁴⁶ Sul punto cfr. la recente riflessione sulle diverse «atmosfere» del pluralismo condotta da M. LUCIANI, *La Costituzione e il pluralismo*, in P. CAPPELLINI, G. CAZZETTA (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 197 ss., spec. pp. 211-212.

essere connotato, allo stesso tempo, dal riconoscimento del carattere normativo delle disposizioni regolamentari e dall'esclusione dal novero delle fonti di produzione del diritto obiettivo. Tale inquadramento, infatti, mostra molto chiaramente come la riflessione romaniana appaia sospesa, in attesa della maturazione segnata dalla formulazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, tra il "legalismo totalizzante" della tradizione dello stato liberale di diritto e l'incipiente percezione delle crepe del monolitico edificio costruito sulle fondamenta della sovranità statale.

In questo senso, il lettore percepisce un percorso argomentativo, allo stesso tempo, proiettato verso un futuro non ancora maturo, né in relazione alla storia delle idee, né con riferimento all'evoluzione dell'ordinamento positivo, e rivolto al passato per il suo impianto largamente debitore del mito della centralità della legge. Questo duplice volto consente anche di cogliere tutta l'attualità e il limite del ricorso all'impostazione romaniana per comprendere le problematiche contemporanee della crisi del sistema delle fonti: per un verso, la fecondità della chiave di lettura ancorata al progressivo tramonto della sovranità statale; per l'altro, la netta mancanza di qualsivoglia considerazione del pluralismo considerato non solo come fatto, ma anche, se non innanzitutto, come norma di principio.

In questa tensione tra pluralità delle norme e pluralismo delle fonti risiede, in definitiva, il perdurante motivo di interesse del saggio romaniano e certamente un ringraziamento merita l'iniziativa editoriale e scientifica che ha dato l'occasione a chi scrive di provare a riflettere su di essa.

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. HATSCHKEK, *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 romaniana 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.

LA MONOGRAFIA DI SANTI ROMANO E
L'INSEGNAMENTO DEL DIRITTO PARLAMENTARE,
OGGI

Nicola Lupo*

TEACHING PARLIAMENTARY LAW, TODAY, IN LIGHT OF SANTI ROMANO'S
MONOGRAPH

Although the thesis supported in it is now clearly recessive, the re-reading of Santi Romano's monograph of 1906 dedicated to the legal nature of parliamentary rules of procedure offers a series of useful reflections on the method of study and teaching, today, of parliamentary law. Santi Romano, in fact, succeeds in identifying what were – and for the most part still remain – the main methodological and conceptual nodes, relating above all to the system of sources of law, of a discipline that precisely in that timeframe began to arise. In particular, reference is made to the weight of unwritten sources of law, to the question of internal or external effects of the parliamentary rules of procedure (both in the major and minor ones); or to problems relating to the identifiability and incisiveness of forms of judicial control that adopt parliamentary rules of procedure as parameters or as objects. The contribution is articulated around these nodes, obviously also in light of the several innovations that have occurred in the meantime, up to the most recent years, in order precisely to show the persistent usefulness of dedicating specific and in-depth attention to these issues in the courses of parliamentary law held today.

Keywords: Legal order, Parliamentary Rules of Procedure, Parliamentary Law, Sources of Law, Non-Written Norms

* Libera Università Internazionale degli Studi Sociali “Guido Carli”, nlupo@luiss.it.



SOMMARIO: 1. Una monografia con un oggetto preciso, ma con caratteri di universalità. – 2. La necessità, nell'insegnamento della materia, di prestare una specifica attenzione alle fonti del diritto parlamentare. – 3. Consuetudini, convenzioni e fonti non scritte nel diritto parlamentare. – 4. Effetti interni ed esterni dei regolamenti parlamentari (maggiori e minori). – 5. L'eterno nodo del controllo giurisdizionale e le prospettive aperte dai conflitti di attribuzione dei singoli parlamentari: una tappa ulteriore per un diritto non solo per i "chierici".

1. UNA MONOGRAFIA CON UN OGGETTO PRECISO, MA CON CARATTERI DI UNIVERSALITÀ

Lo scritto di Santi Romano qui ripubblicato si presenta come quella che all'epoca era una classica monografia di diritto pubblico. Per quei tempi, una cinquantina di dense pagine, articolate in sette brevi capitoli e complessivamente in trentotto paragrafi (numerati in modo consecutivo), si ritenevano più che sufficienti a configurare un lavoro monografico¹. L'autore individua un tema specifico e (relativamente) poco trattato nella letteratura italiana e lo analizza in tutti i suoi profili ritenuti rilevanti, al fine di sostenere una tesi, supportata da adeguata motivazione, per trarne poi le conseguenze riguardanti una serie di questioni più specifiche. Non mancano, specie nelle note, considerazioni critiche, anche molto dirette e sempre ben motivate, indirizzate da Santi Romano alle tesi prospettate da altri autori, italiani e non (attenzione notevole è prestata altresì alla dottrina tedesca, francese e inglese): le critiche sono rivolte anche al suo maestro, Vittorio Emanuele Orlando², ma soprattutto ai cultori degli

¹ Parla, non a caso, di «prima monografia italiana sul regolamento parlamentare» anche G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 134.

² Sul rapporto tra Santi Romano e Vittorio Emanuele Orlando cfr. il discorso commemorativo che quest'ultimo tenne nel 1948, all'Università di Roma, V.E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, in S. ROMANO, *Scritti minori. I. Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. V-XXIV, spec. XI

studi parlamentaristici appartenenti alla cosiddetta scuola antiformalistica “pre-orlandiana” e ai loro successori³. Non mancano riferimenti espliciti a taluni dibattiti parlamentari, pur nella piena consapevolezza dei limiti che l’analisi giuridica di tali discussioni, di natura politica, porta necessariamente con sé⁴.

L’allora trentenne autore, in procinto di diventare ordinario di diritto costituzionale nell’Università di Modena, dopo aver insegnato nella natia Palermo e a Camerino, mostra in questo scritto, apparentemente minore e spesso trascurato nelle ricostruzioni del suo pensiero⁵, tutte le straordinarie qualità che lo portarono, nell’arco del ventennio successivo, a eccellere negli studi giuspubblicistici e nel meritare la nomina, da

s., nonché A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in *Diritto e società*, n. 1, 2004, pp. 7-36, e ID., *Nota bio-bibliografica*, in *L’ultimo Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 843-876, spec. p. 843 s.

³ Su cui cfr., tra gli altri, F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell’Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, spec. p. 48 s., e L. BORSI, *Storia Nazione Costituzione. Palma e i ‘preorlandiani’*, Milano, Giuffrè, 2007, spec. p. 7 s.

⁴ E infatti l’autore si propone di prescindere dal “rilevare tutte le incertezze e le inesattezze, che, in tali discussioni parlamentari, sembra che siano quasi inevitabili”: S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, 1906, pp. 213-268, spec. p. 216.

⁵ Non è citata, ad esempio, né da M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell’opera giuridica di Santi Romano* (1986), in ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 405-449, né da A. ROMANO, *Nota bio-bibliografica*, cit., né da A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 156 s. e p. 298 s., i quali peraltro incentrano le loro ricostruzioni soprattutto sul pensiero amministrativistico di Santi Romano. Ma non la considerano neppure, pur nell’ambito di riletture di taglio più costituzionalistico (ancorché sintetiche), A. MORRONE, *Per il metodo del costituzionalista: riflettendo su “Lo Stato moderno e la sua crisi” di Santi Romano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, pp. 369-387, C. PINELLI, *La Costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell’età repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, pp. 1-26, A. MUSUMECI, *Santi Romano un giurista tra due secoli*, in I. BIROCCHI, L. LO SCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma, RomaTre Press, 2015, pp. 325-350, o M. DOGLIANI, *La fortuna della teoria romaniana dell’ordinamento nelle varie aree disciplinari: diritto costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2018, pp. 873-904. Per un’eccezione cfr. C. MARTINELLI, *Lo Stato e le fonti del diritto: spunti di riflessione sul pensiero di Santi Romano*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2015, pp. 149-207, spec. p. 187 s.

esterno, a Presidente del Consiglio di Stato, nel 1928, da parte del Governo Mussolini⁶. Peraltro, di tali qualità l'autore aveva già dato ampia prova in altri scritti giovanili, in particolare in quelli ricompresi nel *Trattato* diretto da Orlando⁷.

L'oggetto di studio prescelto in questa occasione, consistente nella definizione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari – in parte già affrontato dall'autore in una precedente nota a sentenza⁸ – si presta perfettamente a saggiare le qualità di Santi Romano, che emergono tutte e che gli consentono di accennare, in questa occasione, a concetti e questioni fondanti che furono poi al centro della sua riflessione più matura: come la sovranità, l'autonomia, i diritti soggettivi, oltre ovviamente alla teoria degli ordinamenti giuridici, che prenderà forma, prelieve ulteriori maturazioni, nel decennio successivo⁹ e che rappresenta senza dubbio, pur nell'ambito di una produzione scientifica estremamente ricca e variegata, il contributo maggiore fornito da Santi

⁶ Su tale nomina cfr. l'accurata ricostruzione di G. MELIS, *Romano, Santi*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1518-1534, spec. p. 1520 s.

⁷ Tre dei quattro contributi che Santi Romano destinò al *Trattato* sono infatti di fine Ottocento: *I diritti pubblici soggettivi* (1897); *Le giurisdizioni speciali amministrative* (1899); *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative* (1899). Più tardi è *Il Comune (parte generale)* (1908). Li si veda ora tutti raccolti e analizzati in S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, a cura di A. ROMANO, Giuffrè, Milano, 2003.

⁸ Cfr. S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Il Circolo Giuridico*, XXX, pp. 77-86, a commento della decisione del 3 settembre 1898 (in *Foro italiano*, III, 1898, p. 105 ss.), di inammissibilità di un ricorso avverso una delibera della Camera assunta in Comitato segreto, nel quale l'autore riafferma la teoria degli *interna corporis* e i limiti della giurisdizione del Consiglio di Stato ai soli atti del potere esecutivo.

⁹ Su questo percorso di maturazione dell'opera principale cfr., citando anche lo scritto qui commentato, V.E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, cit., p. XVII, ripreso criticamente da S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 1, 1972, pp. 243-283, spec. 256 s. Cfr. ora A. SANDULLI, *Santi Romano oltre la crisi del diritto e dello Stato*, in corso di pubblicazione.

Romano agli studi giuspubblicistici¹⁰. L'autore pare sin dall'inizio consapevole della rilevanza più ampia e spesso generale delle tematiche trattate nella monografia, anche in vista di successivi sviluppi, avvertendo sin dall'inizio che «una ben compiuta ricerca su questi punti può dare luce, non soltanto di riflesso, su parecchi problemi di ordine più generale, che più o meno strettamente vi si riconnettono»¹¹.

Del resto, è caratteristica propria degli studi parlamentari quella di collocarsi in qualche modo a cavallo tra settorialità e universalità¹².

Essi riguardano per definizione un oggetto preciso e specifico del diritto costituzionale e pubblico, rivolgendo tutti il loro *focus* intorno ad un singolo organo costituzionale: un organo che invero si presta ad essere esaminato, nei suoi caratteri strutturali e/o funzionali, secondo una molteplicità di approcci disciplinari¹³. Una molteplicità di approcci

¹⁰ Il riferimento è ovviamente a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (I ed., Pisa, Spoerri, 1918; II ed., Firenze, Sansoni, 1946). Tant'è che se ne è (recentemente) proposta una traduzione in lingua inglese: M. CROCE (edited by), Routledge *The legal order*, London, 2017 (con una premessa di M. Loughlin e una postfazione di M. Croce). Cfr. anche M. CROCE, M. GOLDONI, *The legacy of pluralism. The Continental jurisprudence of Santi Romano, Carl Schmitt, and Costantino Mortati*, Stanford, Stanford University Press, 2020, p. 51 s., nonché, per riferimenti a (più risalenti) traduzioni in spagnolo, francese, tedesco e portoghese, S. CASSESE, *Ipotesi sulla fortuna all'estero de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2015, pp. 177-182, e ID., *Le alterne fortune de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2018, pp. 433-444. Per una recente riflessione monografica nella dottrina costituzionalistica italiana cfr. D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2020, spec. p. 360 s.

¹¹ Così S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, cit., p. 214. Salvo peraltro, subito dopo, mettere le mani avanti e segnalare che, comunque, il contributo «non si prefigge altro scopo che quello di portare il modesto contributo di alcune osservazioni alla 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».

¹² Per qualche ulteriore spunto sul tema sia consentito rinviare a N. LUPO, *Parliamentary studies between sectionalism and universalism*, editoriale in *International Journal of Parliamentary Studies*, n. 2, 2023, pp. 151-155.

¹³ Cfr., a mo' di esempio, il recente C. BENOÎT, O. ROZENBERG (edited by), *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*,

necessariamente volti ad evidenziare le non poche peculiarità che contraddistinguono l'organo Parlamento, nei diversi ordinamenti, derivanti per larga parte dal fatto che tale organo – oltre ad essere, negli Stati democratici, diretta espressione della sovranità popolare – è chiamato a rappresentare il pluralismo politico e sociale nell'apparato istituzionale statale: un organo che dunque, specie attraverso la sua dimensione assembleare, crea un momento di unità spaziale e temporale, fornendo preziose prestazioni di partecipazione e di integrazione¹⁴.

D'altro canto, però, appunto le caratteristiche proprie dell'organo costituzionale Parlamento fanno sì che in esso sia presente e connaturata una vocazione all'universalità, sul piano sia strutturale, sia funzionale: ogni Parlamento è infatti chiamato a rappresentare la totalità della società che vi si rispecchia, vista perciò nella sua dimensione complessiva e universale, e al tempo stesso ad esercitare le sue funzioni, a partire da quella legislativa, su qualsivoglia settore dell'ordinamento. Il che fa sì che i Parlamenti debbano essere anche potenti macchine di elaborazione della conoscenza, ad amplissimo spettro, con una vocazione di tipo enciclopedico¹⁵.

Cheltenham, Edward Elgar, 2020, che include la teoria politica, la storia, il diritto, la scienza politica, la politica economica, la sociologia e l'antropologia dei Parlamenti. Nella letteratura sul Parlamento italiano cfr., anche qui per un bell'esempio di approccio multidisciplinare al tema L. VIOLANTE, F. PIAZZA (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, 17, Torino, Einaudi, 2001.

¹⁴ Prestazioni che sono però inevitabilmente oggetto di profonde trasformazioni nella società contemporanea, a causa soprattutto della crisi delle ideologie e dei processi di digitalizzazione. Cfr., per tutti, A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020, spec. p. 8 s., su cui G. RIZZONI, *Il Parlamento dal moderno al contemporaneo: a proposito dell'Elogio dell'Assemblea, tuttavia di Andrea Manzella*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021, pp. 241-257.

¹⁵ Per un acuto parallelo cfr. G. RIZZONI, *Parliamentarism and Encyclopaedism: Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, Oxford, Hart, 2024, in press. Sulle amministrazioni parlamentari, nelle loro diverse varianti, cfr. T. CHRISTIANSEN, E. GRIGLIO, N. LUPO (edited by), *Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, London, Routledge, 2023.

In termini più sintetici, potrebbe dirsi che è la massima politicità del Parlamento che lo porta inevitabilmente a presentarsi come un organo a vocazione universale, il cui compito è quello di mettere insieme e far confrontare tra loro le posizioni ideali e ideologiche, le condizioni economiche e sociali, gli interessi individuali, settoriali, collettivi e generali che convivono all'interno dello Stato, secondo modi e proporzioni che il Parlamento, appunto, concorrendo alla definizione delle politiche pubbliche, contribuisce a determinare.

In questo contributo, proverò a offrire una rilettura in qualche modo “laterale” della monografia di Santi Romano: ossia, non prendendo tanto in considerazione la tesi lì argomentata, volta a sostenere che i regolamenti parlamentari siano fondati sui poteri di “supremazia speciale” di cui ciascuna Camera gode sui suoi membri e sulla sua struttura, e non contengano norme giuridiche in senso proprio, ma, al più, “norme interne”. Tale tesi, pur essendo senz'altro assai suggestiva e ben argomentata, e altresì oggetto di alcune rimediazioni negli scritti successivi dell'autore¹⁶, risulta essere ormai da tempo recessiva, per una serie di ragioni che qui non è possibile richiamare¹⁷, nonché

¹⁶ Cfr. *infra*, il par. 4.

¹⁷ Una qualche influenza sul rigetto di questa tesi probabilmente derivò anche dal fatto che su di essa si fondò il celebre parere che, in qualità di Presidente del Consiglio di Stato, Santi Romano rese il 2 aprile 1938 sulla legge istitutiva del primo maresciallo dell'impero, approvata per acclamazione, e quindi senza rispettare né l'obbligo di relazione, né tanto meno quello di un previo esame in organi più ristretti. In tale parere si sostenne infatti che né l'art. 46 del Regolamento della Camera, né l'art. 55 dello Statuto albertino contenessero «norme cogenti, la cui osservanza sia richiesta ai fini della costituzionalità della legge». E si sostenne invece che tali norme attenessero «ai c.d. *interna corporis*, che sono internamente sottratti ad ogni controllo, che non sia esso stesso interno, cioè del Presidente».

Un parere che, alla luce della tesi sostenuta da Santi Romano – e ad avviso di alcuni anche alla luce dell'assetto statutario (cfr. A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana*, cit., p. 30; *contra*, cfr. F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio e il governo monarchico rappresentativo*, in *L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle Carte Federzoni acquisite dall'Archivio centrale dello Stato*, Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Direzione Generale Archivi, Roma, 2020, pp. 41-61, spec. 57 s.) –, potrebbe fors'anche apparire coerente. Ciò nonostante, a stare a quanto riportato dallo stesso Mussolini, esso fu mal recepito da

esplicitamente contraddetta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sin nella sua fase iniziale, ma ancora più chiaramente in alcune recenti pronunce). Anche se, come si vedrà, alcuni tratti della tesi romaniana permangono nel dibattito teorico¹⁸ e finiscono spesso per riaffacciarsi nella prassi ancora ai giorni nostri, a supporto di quella che si ritiene essere una sorta di seconda “anima” del diritto parlamentare: quella in base alla quale esso consiste (anche) in un insieme di regole di auto-organizzazione che ciascun organo collegiale tende a darsi da solo e che rispondono a principi logici e di funzionalità tendenzialmente universali¹⁹.

Vittorio Emanuele III, il quale si lasciò andare ad un’invettiva, anch’essa celebre, nei confronti dell’autore, collocato tra i “pusillanimità e opportunisti”, e più in generale a tutta la categoria dei professori di diritto costituzionale, accusati di trovare “sempre argomenti per giustificare le tesi più assurde” (cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il Duce. II. Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Torino, Einaudi, 1996, p. 33, ov’è anche, a p. 847 s., il testo integrale del parere).

Ad ogni modo, al di là del giudizio che si possa dare della tesi allora sostenuta nell’ordinamento statutario-fascista, tale parere si attaglia evidentemente assai poco ad un ordinamento, come quello costituzionale repubblicano, a Costituzione rigida e fondato sul principio democratico, nel quale lo svolgimento di un *iter legis* conforme (almeno) alle norme costituzionali è da considerarsi elemento imprescindibile, come sin da subito affermò la Corte costituzionale, nella sentenza n. 9 del 1959.

¹⁸ Si pensi soprattutto alla monografia di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. p. 20 s. e p. 140 s., la quale, pur respingendo le teorie “internistiche”, pare ampiamente debitrice, nella *pars construens*, delle teorizzazioni romaniane, in particolare quando esclude effetti esterni dei regolamenti parlamentari, configurandone uno *status* analogo a quello delle convenzioni costituzionali.

¹⁹ Per la distinzione delle due “anime” del diritto parlamentare sia consentito rinviare a N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come “giudice” del diritto parlamentare*, in M. RUOTOLO, (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 2053-2090, spec. p. 2053 e p. 2084. Essa è stata recentemente ripresa da R. IBRIDO, *Compendio di diritto parlamentare*, Molfetta, Nel diritto, 2023, p. 20 s. Per una distinzione – almeno in parte sovrapponibile – tra una nozione più ampia e una più ristretta di diritto parlamentare cfr. N. LUPO, E. THIERS, *Sources and Origins of Parliamentary Law*, in *Handbook of Parliamentary Studies*, cit., pp. 160-180, spec. 162 s. Per la valorizzazione di questa seconda “anima” cfr., ad esempio, R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l’inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. p. 135 s., e ID.,

Ancorché la tesi in essa sostenuta risulti dunque recessiva, mi sembra che la rilettura di tale monografia ben si presti ad offrire una serie di utili riflessioni sul piano del metodo dello studio e dell'insegnamento, oggi, del diritto parlamentare, molte delle quali appaiono ancora di notevole attualità. Grazie alla acuta analisi proposta nell'opera in questione Santi Romano, infatti, ben riesce ad individuare quelli che erano – e che per larga parte tuttora restano – i principali nodi metodologici e concettuali di una disciplina che proprio in quell'arco temporale iniziava a sorgere; seppure, allora, sulla base di corsi universitari affidati ad autori perlopiù appartenenti, come si è accennato, ad una scuola ben distinta da quella fondata da Vittorio Emanuele Orlando e Santi Romano²⁰.

Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849, Roma, Luiss University Press, 2016, spec. p. 59 s., nonché E. SERAFIN, *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 73-80.

²⁰ A partire da Vincenzo Miceli, titolare del primo corso universitario dedicato al diritto parlamentare, il quale, in uno scritto apparso qualche anno prima quello di Santi Romano, auspicava l'introduzione di un'apposita cattedra presso l'Università di Roma: V. MICELI, *Per una Cattedra di Diritto Parlamentare*, in *Roma. Rivista Politica Parlamentare*, nn. 32-33-34, 1898, pp. 745-748, pp. 772-776 e pp. 793-796, il cui percorso è stato accuratamente ricostruito da L. CIAURRO, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017, pp. 1-17, p. 4 s. Altra figura rilevante, i cui scritti sono anch'essi frequentemente oggetto di critiche formulate da Santi Romano, è quella di Attilio Brunialti, vicebibliotecario della Camera dei deputati e poi segretario particolare di Agostino Depretis e poi consigliere di stato e docente di diritto costituzionale, ma soprattutto curatore di una monumentale *Biblioteca*, che rese conoscibile al lettore italiano le principali opere della riflessione politica, filosofica e giuridica dell'epoca. Sull'importanza degli studi pubblicati da Brunialti nella formazione del regolamento della Camera del 1900 cfr. P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 39-95, spec. p. 70.

2. LA NECESSITÀ, NELL'INSEGNAMENTO DELLA MATERIA, DI PRESTARE UNA SPECIFICA ATTENZIONE ALLE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE

La monografia di Santi Romano, anche vista soltanto “da lontano”, rappresenta di per sé una valida conferma della opzione volta a riconoscere, nell’ambito degli insegnamenti dedicati a questa disciplina, uno specifico rilievo, in qualche modo fondativo, allo studio delle fonti del diritto parlamentare. Se un grande maestro del diritto pubblico dedicò un’analisi monografica al tema, vuol dire evidentemente che tale tema era – ed è, come vedremo – sufficientemente ricco e stimolante da giustificare un’attenzione non superficiale allo stesso, anche e anzitutto in chiave didattica.

Alcuni potrebbero tuttavia osservare che, specie se si sceglie – così come oggi si tende sempre più spesso a fare, e a ragion veduta – di collocare a pieno titolo il diritto parlamentare all’interno del diritto costituzionale (e del diritto pubblico in generale)²¹, potrebbe avere poco

²¹ E’ proprio con l’affermazione del diritto parlamentare come parte del diritto costituzionale che si apre L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2023⁴, p. 18 s., sottolineandosi come si tratti di una omogeneità non solo storica (la richiesta di Costituzioni e di Parlamenti rappresentativi essendo parte essenziale delle lotte costituzionali a cavallo tra Settecento e Ottocento) e oggettuale (essendo il Parlamento oggetto di disciplina diretta e diffusa da parte delle carte costituzionali), ma anche metodologica (essendo il diritto parlamentare una parte essenziale del diritto costituzionale, necessaria all’affermazione della separazione dei poteri come della garanzia dei diritti). Di recente, L. CIAURRO (*I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, spec. p. 12 s.) ha evidenziato il rischio di contrapposizioni tra costituzionalismo e parlamentarismo a partire dal XX secolo, vista la tendenza del primo a far leva soprattutto sulle Corti, a tutela dei diritti fondamentali come della separazione dei poteri. Nel senso invece di individuare una tendenza ad un ravvicinamento tra costituzionalismo e parlamentarismo, anche per effetto dell’azione della giurisprudenza costituzionale più recente, in Italia ma non solo, cfr. N. LUPO, *Parliaments*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (edited by), *Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 335-360, spec. p. 354 s.

senso soffermarsi sulle sue fonti normative: si tratterebbe infatti, in questa chiave, sostanzialmente di una mera ripetizione, forse utile a fini didattici, ma scientificamente priva di una sua autonomia, di questioni già abbondantemente analizzate nei corsi di diritto costituzionale e/o di diritto pubblico, nei quali lo studio delle fonti del diritto si ritiene correttamente rientrare²².

All'esatto opposto, sia la monografia di Santi Romano, sia le vicende del diritto parlamentare in Italia ci mostrano chiaramente il significato e il persistente bisogno di svolgere approfondimenti *ad hoc* intorno ad alcuni nodi specifici ma cruciali del sistema delle fonti, che aiutano a comprendere – ora come allora – il senso, i contenuti e l'efficacia del diritto parlamentare. Al punto da poter affermare che molte delle tematiche più stimolanti e impegnative che riguardano, in generale, il sistema delle fonti del diritto italiano emergono con particolare chiarezza proprio in ambiti coperti dal diritto parlamentare. E altresì che, reciprocamente, senza comprendere questi nodi relativi alle fonti, si fatica a studiare compiutamente i restanti contenuti normalmente ricompresi nel diritto parlamentare, rischiando di non coglierne le numerose specificità e di equivocare il significato e il peso delle disposizioni di volta contenute nella Costituzione o nei regolamenti delle due Camere.

Alcuni di questi nodi si collocano al cuore del dibattito svoltosi tra il XIX e il XX secolo e costituiscono oggetto di analisi specifica già nella monografia di Santi Romano che qui si rilegge. Si pensi in particolare al peso delle fonti non scritte nel diritto parlamentare; alla questione degli effetti interni o esterni delle norme contenute nei regolamenti parlamentari, sia in quelli maggiori, sia in quelli minori; o anche, in modo connesso, alle problematiche relative all'individuabilità e all'incisività di

²² Cfr., per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, spec. p. 7 s. (pur sottolineando come tale campo di analisi rappresenti un punto di necessario riferimento per gli studi giuridici concernenti qualsiasi settore dell'ordinamento).

forme di controllo giurisdizionale che adottino i regolamenti parlamentari quali parametri o quali oggetti del controllo medesimo. Su questi nodi, affrontati anche da una serie di studi monografici in epoca repubblicana²³, ci si soffermerà nei paragrafi successivi, ovviamente anche alla luce delle novità intervenute nel frattempo, fino agli anni più recenti, allo scopo appunto di mostrare la persistente utilità di dedicare a queste tematiche una specifica e approfondita attenzione negli insegnamenti di diritto parlamentare.

3. CONSUETUDINI, CONVENZIONI E FONTI NON SCRITTE NEL DIRITTO PARLAMENTARE

Apparentemente, Santi Romano non presta una specifica attenzione, nella sistematica della sua monografia, al nodo – quasi un *topos* degli studi parlamentaristici – relativo al peso che le fonti non scritte rivestono nel diritto parlamentare. Ciò è assolutamente comprensibile, essendo il suo lavoro tutto incentrato ad analizzare la natura giuridica di quella che è tradizionalmente la principale manifestazione del diritto parlamentare scritto. Eppure, il tema delle fonti non scritte e delle convenzioni costituzionali, oltre ad affacciarsi qui e lì in diversi passaggi della monografia, in riferimento ad alcune vicende della prassi o al dibattito in dottrina, ritorna in modo più esplicito nei due paragrafi conclusivi. Richiamando Dicey, Anson e Bryce, infatti, Romano riconduce l'efficacia e la natura giuridica dei regolamenti parlamentari a quei «principi di correttezza, di costume, di moralità politica, che non si rinvergono scritti

²³ Si pensi soprattutto ai già citati lavori di Floridia e Manetti. Sulle varie stagioni dei regolamenti parlamentari cfr. S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995, e ora M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020, spec. p. 185 s. e G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2022, spec. p. 125 s.

nelle leggi, ma che ciò nondimeno, può ben dirsi che rappresentino, per usare l'espressione inglese, dei loro 'sottintesi', che viggono accanto alla costituzione stessa come un'altra costituzione 'convenzionale', di efficacia variabile secondo i casi», ma comunque “non può dirsi che sia giuridicamente garantita”²⁴.

Non è un caso che autorevole e influente dottrina tedesca coeva, anche sulla scorta dell'esperienza inglese, aveva identificato nella consuetudine la “vera” fonte e, al tempo stesso, la natura del diritto parlamentare, posto che i regolamenti camerale si limiterebbero appunto a raccogliere le regole consuetudinarie e convenzionali²⁵.

Del resto, pur senza giungere a conclusioni così drastiche e senza tralasciare il significato garantistico del diritto parlamentare scritto, espressamente richiesto dall'art. 64, primo comma, Cost., è indubbio come il peso delle fonti-fatto, in tutte le loro manifestazioni, nel diritto parlamentare italiano appaia a tutt'oggi evidente. In altri termini, il *trend* verso una formalizzazione e una codificazione del diritto parlamentare, e verso l'affermazione del principio di legalità anche in seno alle Camere, che pure si è individuato in molteplici ordinamenti, non sembra comportare la scomparsa dal diritto parlamentare delle fonti non scritte, e degli elementi di maggiore politicità che esse inevitabilmente portano con sé²⁶.

²⁴ Così S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, cit., p. 257.

²⁵ Il riferimento è a J. HATSCHKEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin-Leipzig, Goschen, 1915, spec. p. 42 s. Su tale teoria, anche in dialettica con altri autori tedeschi, cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 105 s., nonché M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., p. 12 s. e 53 s. (ad avviso della quale essa è ancora oggi, per molti versi, attuale).

²⁶ Cfr. A. DELCAMP, *Les règlements des assemblées parlementaires*, in D. CHAGNOLLAUD, M. TROPER (edited by), *Traité international de droit constitutionnel*, tome 1, Théorie de la Constitution, Paris, Dalloz, 2012, pp. 357-374, e N. LUPO, E. THIERS, *Sources and Origins of Parliamentary Law*, cit., p. 169 s. Nel senso di ritenere che l'affermazione del principio di legalità sarebbe di ostacolo nei confronti di qualunque forma di deroga al regolamento scritto cfr. S. Labriola, *Il diritto*

Quanto alle consuetudini, basti richiamare come la giurisprudenza costituzionale abbia espressamente riconosciuto l'esistenza di consuetudini costituzionali fin qui pressoché esclusivamente con riferimento a istituti tipici del diritto parlamentare: con particolare chiarezza nel caso dell'autonomia contabile (sentenza n. 129 del 1981) e in quello della mozione di sfiducia al singolo ministro (sentenza n. 7 del 1996); con qualche margine di ambiguità in più nel caso della decadenza dei progetti di legge a fine legislatura (ordinanza n. 140 del 2008)²⁷.

Sempre con riguardo al diritto parlamentare, altri fenomeni, pur simili nelle loro manifestazioni fattuali, sono stati oggetto di una diversa qualificazione ad opera della giurisprudenza costituzionale.

Ad esempio, i maxiemendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia sono stati qualificati come «pur problematica prassi» (sentenza n. 251 del 2014)²⁸ e in più occasioni 'salvati' dalla Corte costituzionale, nonostante i dubbi di costituzionalità che la stessa Corte ha prospettato. In particolare nell'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte ha rilevato come si tratti di una prassi che «si è consolidata nel tempo» e di cui si «è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione

parlamentare nel sistema del diritto pubblico, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2000, pp. 335-353, spec. p. 351.

²⁷ Cfr. in proposito l'assai accurata ricostruzione di P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Atti del XXIX Convegno annuale. Catanzaro, 16-18 ottobre 2014, Napoli, Jovene, 2015, pp. 75-196, spec. p. 93 s. Cfr. inoltre R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 223-244, e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 72 s.

²⁸ Su cui cfr. G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l'“accorpamento” tra decreti-legge, se si mantiene l'omogeneità materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2014, pp. 4459-4466, e V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 103-115.

delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

Nei passaggi successivi di questa sofferta e controversa pronuncia²⁹ è emersa tutta la difficoltà della Corte ad inquadrare giuridicamente fenomeni fattuali di tal tipo, i quali, diversamente dai casi prima richiamati, non sono stati qualificati come vere e proprie consuetudini: si tratta di fenomeni che si sono consolidati nel tempo, pur apparendo, alla stragrande maggioranza degli interpreti e alla stessa Corte costituzionale, di assai dubbia legittimità costituzionale e sui quali la Corte evidentemente ha preferito lasciarsi le mani libere, in modo da poterli eventualmente colpire in futuro con pronunce volte a sancirne il contrasto con la Costituzione, così com'è accaduto per altre manifestazioni della prassi, pur ripetute nel tempo³⁰.

Ecco allora che la Corte, sempre nell'ordinanza n. 17 del 2019 e ancora con riguardo ai maxi-emendamenti, ha piuttosto fatto riferimento ad «una perdurante usanza», rilevando che essa «costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità». Salvo subito avvertire che «ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra* “*Constitutionem*”»; e che «anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle

²⁹ Oggetto di critiche assai severe in dottrina: cfr., tra gli altri, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, pp. 2-9, e A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, pp. 598-610. In chiave meno critica, cfr. N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019, pp. 1-24.

³⁰ I casi più significativi sono probabilmente quelli della reiterazione dei decreti-legge (prassi dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 360 del 1996) e della titolarità del potere di grazia (su cui la sentenza n. 200 del 2006 non ha riconosciuto rilievo consuetudinario alla prassi formatasi nei primi decenni dall'entrata in vigore della Corte costituzionale). Su entrambi cfr., nella medesima chiave, P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, cit., p. 83 s. e p. 180 s.

forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco». Nella specie, tuttavia – ha concluso la Corte – «la prassi fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità del presente conflitto, ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare».

Un ragionamento, come si vede, tutt'altro che lineare, dal quale emerge, appunto, tutta la difficoltà che la Corte incontra nel rapportarsi, ovviamente con la logica del giudice costituzionale, al mondo, per definizione prettamente politico e tutto legato alle esigenze del momento, del diritto parlamentare e delle sue fonti. Una difficoltà dalla quale la Corte ha deciso di uscire sì, nella specie, con una pronuncia di inammissibilità di un delicato conflitto di attribuzioni – che, altrimenti, avrebbe rischiato di tenere in qualche modo “in sospenso” tutti i contenuti di una legge di bilancio appena approvata, in esito ad un faticoso percorso parlamentare e europeo, – ma anche con un ragguardevole balzo in avanti, idoneo a consentirle forme più incisive di intervento appunto nelle vicende parlamentari: nel senso cioè di riconoscere – come è noto e come si vedrà meglio nel paragrafo conclusivo – al singolo parlamentare la qualifica di potere dello Stato al fine di sollevare conflitti di attribuzione davanti alla Corte medesima.

4. EFFETTI INTERNI ED ESTERNI DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI (MAGGIORI E MINORI)

La tesi romaniana sulla natura dei regolamenti parlamentari tende spesso a essere identificata come “teoria internistica”³¹. Anche se nella monografia in questione l’ipotesi di una produzione di effetti giuridici limitatamente all’interno di ciascuna Camera viene presentata come una sorta di “ipotesi limite” o di subordinata, che può valere “al più”, in quanto la tesi principale è che i regolamenti delle Camere non siano idonei a produrre alcun effetto giuridico, non avendo «nemmeno giuridica esistenza per l’altra Camera»³². È solo negli scritti successivi, come si è accennato, che Santi Romano riprese la sua teorizzazione, espressa con riferimento ad una specifica fonte, e la riformulò, seppure per cenni, rendendola la sua tesi principale. E recuperò inoltre l’argomento ai sensi del quale il fondamento di tali regolamenti debba rinvenirsi nell’autonomia di ciascuna Camera – un argomento che nella monografia aveva espressamente escluso³³ –, probabilmente perché in tal modo la tesi sulla natura dei regolamenti parlamentari diventava ancor più compatibile con la sua celebre teorica sulla pluralità degli ordinamenti giuridici³⁴.

³¹ Ad esempio, cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 130 s., e M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., p. 20 s.

³² Così S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, cit., p. 250.

³³ Ivi, p. 222 s.

³⁴ Cfr. S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, II ed., p. 221 s. (ove si nega che i regolamenti parlamentari contengano norme giuridiche dell’ordinamento generale) e ID., *Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, Giuffrè, 1945, p. 230 s. (ove si sostiene che i regolamenti parlamenti “non derogano e nemmeno aggiungono alle leggi e alle norme generali, di cui però talvolta contengono l’interpretazione di massima adottata dalle Camere”), entrambi ora in ID., *L’ultimo Santi Romano*, cit. Su tale percorso evolutivo cfr. anche G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 134 s.

La tesi internistica offriva inoltre il pregio di fare leva sul dato letterale del diritto allora vigente: ossia sulla dizione dell'art. 61 dello Statuto albertino, laddove stabiliva che «Così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina per mezzo d'un suo Regolamento *interno*, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni»³⁵. L'aggettivo "interno" presente nella lettera dello Statuto, pur *a posteriori* giudicato "intruso" dalla dottrina, tra l'altro perché la sua *ratio* non emerge dai lavori preparatori e in quanto ritenuto privo, allora, di riferimenti comparatistici³⁶, pareva rispondere ad una comprensibile esigenza: invero di tipo pratico, volta cioè a differenziare i regolamenti camerali da quelli governativi³⁷, più che di tipo teorico. L'avervi però appoggiato, in parte, la costruzione teorica sulla natura della fonte aveva il pregio di renderla più facilmente circolabile nel dibattito politico-istituzionale.

In ogni caso, la formulazione dello Statuto albertino, consapevolmente superata dall'Assemblea Costituente, così come la soluzione, delineata da Santi Romano, sull'assenza di effetti giuridici esterni dei regolamenti

³⁵ Corsivo, evidentemente, aggiunto.

³⁶ Nel senso che si tratti di un "terribile aggettivo intruso" cfr. ora, nell'ambito di una lettura tesa alla massima valorizzazione dell'art. 64, primo comma, Cost., L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 16 s., spec. p. 18. Peraltro tale aggettivo, ancorché non nella denominazione ufficiale del Regolamento dell'*Assemblée Nationale*, era già ampiamente in uso nella dottrina dell'epoca in Francia: cfr., per tutti, S. SANCHEZ, *Les règlements des Assemblées nationales (1848-1851). Naissance du droit parlementaire moderne*, Paris, Dalloz, 2012, spec. p. 17 ss.

³⁷ Un'analogia esigenza di tipo pratico è oggi a maggior ragione avvertita nell'ordinamento dell'Unione europea, ove i Trattati, al fine di distinguere il regolamento del Parlamento europeo dalla fonte più importante di diritto derivato, parlano di "regolamento interno" (art. 232 TFUE). Senza peraltro che tale dizione impedisca a tale regolamento – anche grazie alla sua costante opera di aggiornamento e revisione – di contenere disposizioni volte ad incidere, in forme spesso assai significative, su soggetti diversi dai parlamentari europei. Cfr., per tutti, N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et Droit parlementaire. Essai sur la naissance du Droit parlementaire de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2006, spec. p. 408 s., e N. BRACK, O. COSTA, *Democracy in parliament vs. democracy through parliament? Defining the rules of the game in the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 1, 2018, pp. 51-71.

parlamentari sono da considerarsi ormai superate. È stata la Corte costituzionale, nella sentenza n. 120 del 2014, in esito a un percorso pluridecennale, a sancire l'impossibilità di sostenere, in epoca repubblicana, la tesi secondo cui i regolamenti parlamentari «siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne». Al contrario, come con chiarezza ha affermato la Corte, «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»³⁸.

Si tratta di affermazioni di indubbio rilievo, volte a prendere atto di un'evoluzione registratasi progressivamente nel corso dell'epoca repubblicana, che pure era partita con non pochi elementi di continuità rispetto alle letture prevalenti in età statutaria. Tali affermazioni, infatti, sono state valorizzate dalla gran parte della dottrina, che le ha considerate come un «punto di non ritorno»³⁹, osservando come con esse la Corte «ha posto la parola 'fine' a una lunga disputa»⁴⁰. Tant'è che nella successiva sentenza della Corte in tema di autodichia, la n. 262 del 2017⁴¹, pur

³⁸ Così la sentenza n. 120 del 2014, nella quale la Corte ha altresì ricordato che è la Costituzione a delineare "l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione".

³⁹ Così L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 21 s. Cfr. inoltre T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 7, 2014, pp. 1-4; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, pp. 1-14; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, ottobre 2014, pp. 1-9.

⁴⁰ Così A. MANZELLA, nel suo *Colloquio sul Parlamento*, con F. Pedrini, in *Lo Stato*, n. 19, 2022, pp. 179-204, spec. p. 195.

⁴¹ Cfr., tra i vari commenti, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2017, pp. 3-23; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 21 dicembre 2017, pp. 1-5; L.

disallineata per numerosi profili rispetto alla sentenza n. 120 del 2014, il trattamento dei regolamenti parlamentari quali fonti del diritto dell'ordinamento generale non è stato posto in alcun modo in discussione.

E soprattutto, ancor più di recente, nella sentenza n. 237 del 2022 la Corte costituzionale ha esteso le medesime affermazioni anche ai regolamenti “minori”, quelli cioè approvati dal Consiglio di Presidenza del Senato o dall'Ufficio di Presidenza della Camera.

In particolare, la Corte ha respinto la lettura, ipotizzata dal giudice *a quo*, secondo cui i regolamenti minori andrebbero distinti, quanto alla loro natura e alla loro sindacabilità, rispetto ai regolamenti maggiori, potendo persino «meritare la qualifica di atti aventi forza di legge»⁴². All'esatto opposto, la Corte è stata molto netta nel ribadire «a maggior ragione» che, come i regolamenti *maiores*, neppure i regolamenti parlamentari «cosiddetti ‘minori’ o ‘derivati’» sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost., visto

CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1, 2018, pp. 1-33. Oltre alla letteratura richiamata *infra*, nella nota 45.

⁴² A supporto di tale lettura, dei regolamenti minori come atti aventi forza di legge, il giudice *a quo* aveva persino provato ad invocare la sentenza Savino c. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 28 aprile 2009, laddove ha affermato che tali regolamenti soddisfano il requisito posto dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo quanto all'esistenza di un giudice terzo e imparziale “stabilito per legge”. L'argomento è evidentemente assai debole, posto che la Corte EDU adotta, pressoché da sempre, una nozione assai ampia di “legge”, assai diversa dal concetto di “forza di legge” che caratterizza l'ordinamento italiano: cfr., sul punto, N. LUPO, G. PICCIRILLI, *European Court of Human Rights and the Quality of Legislation: Shifting to a Substantial Concept of 'Law'?*, in *Legisprudence*, n. 2, 2012, pp. 229-242; e G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovratattuali*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 212 s. Sulle diverse tipologie dei regolamenti parlamentari distinti dai regolamenti maggiori cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 62 s. (individuando, oltre ai regolamenti “minori”, anche i regolamenti parlamentari “speciali” e “secondari”). Analogamente, cfr. R. IBRIDO, *Compendio di diritto parlamentare*, cit., p. 40 s. Diverse le classificazioni – e le denominazioni – proposte da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013⁵, p. 32 s., e da A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2019, p. 35 s.

che questi ultimi trovano nei regolamenti *maiores* la propria fonte di legittimazione e considerato che rappresentano anch'essi «una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza», essendo, come si dice più avanti, «al pari dei regolamenti maggiori, espressione dell'autonomia normativa accordata dalla Costituzione delle Camere»⁴³.

Una conclusione che è stata peraltro motivata dalla Corte in modo piuttosto sintetico. In particolare, il perché l'esclusione del carattere della forza di legge valga “a maggior ragione” per i regolamenti minori è solo accennato. Non è infatti chiaro se tale esclusione “a maggior ragione” derivi dal fatto che i regolamenti minori trovino il loro fondamento nei regolamenti maggiori, e dunque vadano collocati, almeno nella gerarchia delle fonti propria dell'ordinamento parlamentare, a un rango ad essi inferiore⁴⁴. Oppure se essa sia dovuta ai loro contenuti, che appaiono

⁴³ Così Corte cost. n. 237 del 2022. A commento della pronuncia cfr., con varietà di posizioni, F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, pp. 137-148, E. GIANFRANCESCO, “Vorrei e non vorrei”. *La Corte costituzionale e l'autodichia sui vitalizi dei parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2022, pp. 2969-2705, L. DIOTALLEVI, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari e le oscillazioni della Corte costituzionale in materia di autonomia normativa delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2022, pp. 2705-2713, nonché, volendo, N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del senato alle loro responsabilità*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2023, pp. 1-13.

⁴⁴ Il riferimento è all'interpretazione dottrinale secondo cui il diritto parlamentare contenuto nei regolamenti di Camera e Senato si configura come “un unico complesso tutto quanto dotato dell'efficacia delle norme primarie”, all'interno del quale, poi, sussiste una relazione gerarchica tra regolamenti maggiori e regolamenti minori. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in F. Galgano (a cura di), *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 406 (e poi la nuova edizione dello stesso volume del 2011, p. 576 s.). Nel medesimo senso cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1986, pp. 1-61, spec. p. 14 s. In senso diverso, cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 161 s.

forse ancora più strettamente connessi con la sfera di autonomia (non solo normativa, ma anche amministrativa, contabile, etc.) costituzionalmente garantita alle due Camere. Nel primo senso sembrerebbe andare la lettera della motivazione della sentenza n. 237 del 2022, nel secondo un'analisi più sistematica della giurisprudenza costituzionale, in particolare in collegamento con le sentenze n. 129 del 1981 e n. 262 del 2017.

Ad ogni modo, tale conclusione appare coerente con la giurisprudenza costituzionale pregressa, la quale già in altre occasioni aveva avuto ad oggetto disposizioni contenute in regolamenti minori, sempre in materia di autodichia (a partire dalla sentenza n. 154 del 1985, fino alle già ricordate sentenze n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017), senza avere mai operato distinzione alcuna rispetto alle disposizioni presenti nei regolamenti maggiori⁴⁵. Tant'è che si era ritenuto che la comunanza di regime, davanti alla Corte costituzionale, tra regolamenti maggiori e regolamenti "minori" costituisse ormai un punto fermo in tema di fonti del diritto parlamentare⁴⁶, nonostante qualche isolato tentativo di

⁴⁵ Su queste pronunce si è sviluppato un ampio dibattito dottrinale: basti qui richiamare i lavori monografici di L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, Vita e Pensiero, 2018, spec. p. 226 s.; A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso della sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. p. 368 s.; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali: assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. p. 196 s., ai quali adde A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2018, pp. 87-128, spec. 111 s., G. RIVOCCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018, pp. 423-440, S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2019³, p. 77 s., nonché, volendo, N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 1-5.

⁴⁶ In questo senso ci si era espressi in N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2017, p. 3 s.

distinguere le due fattispecie, riguardo appunto al tema dei vitalizipensioni⁴⁷.

Anche il percorso in concreto compiuto, in parallelo, quanto alla pubblicazione dei regolamenti regolamentari, maggiori e minori, appare emblematico della progressiva affermazione della loro natura quali fonti dell'ordinamento generale.

La pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del “nuovo” regolamento del Senato avvenuta il 7 luglio 1948, solo successivamente alla sua entrata in vigore, e perciò all'evidenza con valore soltanto notiziale, era stata a lungo l'unico esempio di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* di un testo integrale di regolamento parlamentare. Con i regolamenti del 1971 è stato invece disposto l'obbligo di previa pubblicazione dei regolamenti delle due Camere, e delle loro modifiche⁴⁸. Da allora in poi, le modifiche alle

⁴⁷ Per un tentativo di porre in discussione la competenza dell'Ufficio di Presidenza della Camera a disciplinare e a intervenire, con delibere, in materie relative agli ex parlamentari e, comunque, in materia di vitalizi cfr., ad esempio, G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori”, in ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2019, spec. p. 24 s. Pare dubitare dell'idoneità dei regolamenti minori a soddisfare la riserva di regolamento parlamentare ex art. 64 Cost. G. CERRINA FERONI, *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 3, 2017, p. 9.

⁴⁸ Cfr. l'art. 151 r.C. (“Il presente Regolamento entra in vigore sessanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”) e l'art. 167, comma 7, r.S. (“Il Regolamento e le relative modificazioni sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana”). Come si vede, solo dalla lettera del regolamento della Camera si evince univocamente il carattere non meramente notiziale della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Un carattere che, peraltro, sembra potersi riferire anche al regolamento del Senato e alle sue modifiche (conformemente, cfr. L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 21 s.; *contra*, seppure per cenni e isolatamente, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, pp. 2-61, spec. p. 8 s. (ad avviso dei quali la pubblicazione pur prescritta dall'art. 167, comma 7, r.S., “non ha una funzione integrativa dell'efficacia, bensì meramente informativa”).

norme regolamentari della Camera e del Senato sono state sempre pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* e la decorrenza della loro efficacia è stata per lo più determinata a partire dalla data della loro pubblicazione⁴⁹.

Più recente è la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* di alcuni tra i regolamenti “minori” della Camera dei deputati, avvenuta per la prima volta in forma integrale (limitatamente ai regolamenti per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti) il 19 ottobre 2009, all’evidenza sulla spinta della già ricordata sentenza Savino c. Italia della Corte europea dei diritti dell’uomo, adottata qualche mese prima.

Non pare trattarsi di un elemento marginale. Basti in proposito ricordare la tesi in più occasioni formulata da autorevole dottrina secondo cui l’efficacia *erga omnes* rappresenta una delle caratteristiche tipiche degli atti-fonte, anche a prescindere dal relativo contenuto, e che perciò tende ad attribuire particolare rilievo all’aspetto della loro pubblicazione obbligatoria in *Gazzetta Ufficiale*⁵⁰.

Forme diverse di pubblicazione rispetto alla *Gazzetta Ufficiale* sono invece state adottate con riferimento ad altri atti, in genere non ricompresi tra le fonti del diritto parlamentare⁵¹, ma comunque significativi: si pensi agli statuti/regolamenti dei gruppi parlamentari o ai “codici di condotta” applicabili ai deputati o ai senatori, e altresì alla “Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi

⁴⁹ In qualche caso, lo stesso giorno della pubblicazione; in altre ipotesi, invece, si è stabilita l’entrata in vigore a decorrere dalla legislatura successiva (e ciò anche, di recente, con riguardo a modifiche approvate poche settimane dall’inizio della legislatura).

⁵⁰ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, I ed., cit., p. 87 s. e Id., *Fonti del diritto*, II ed., cit., spec. p. 170 s.

⁵¹ Cfr. G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016, pp. 1-6. Nel senso invece di includere tra le fonti del diritto parlamentare gli statuti/regolamenti dei gruppi parlamentari cfr. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 16 s. (in chiave critica rispetto alla dottrina costituzionalistica prevalente).

della Camera dei deputati”. Per tutti questi atti è stata richiesta la (sola) pubblicazione sul sito internet della Camera interessata⁵². Il che può a prima vista apparire comprensibile, ma comporta alcuni limiti, viste le minori garanzie che tale forma di pubblicazione assicura, soprattutto quando si tratti di atti applicabili a soggetti terzi⁵³. Di questi limiti si è avuta percezione di recente, ad esempio, quanto al codice di condotta dei senatori, il quale, pur risultando adottato dal Consiglio di Presidenza del Senato il 26 aprile 2022, è stato pubblicato sul sito oltre un anno dopo (per quel che si può immaginare, a causa dell’esigenza di sciogliere taluni profili non del tutto risolti in sede di approvazione del medesimo)⁵⁴.

⁵² Per gli statuti-regolamenti dei gruppi cfr. art. 15, comma 2 *ter*, r.C. e art. 15, comma 3 *bis*, r.S., disposizioni entrambe inserite nell’autunno del 2012. Nel senso che la pubblicazione sul sito internet degli statuti dei gruppi non implichi alcuna forma di controllo sui loro contenuti da parte del Presidente della Camera cfr. la lettera del Presidente Fico in risposta ai deputati Magi e Ceccanti del 17 aprile 2018, analizzata, in chiave critica, da S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018, pp. 2-24, spec. p. 16 s.

⁵³ È il caso anzitutto della “Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati” su cui cfr., tra gli altri, P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e decisori politici: la Camera dei Deputati approva prime norme sulle lobby*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2017, pp. 394-396; A. MENCARELLI, *Profili applicativi e questioni interpretative della disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi della Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, n. 2 2018, pp. 1-9; R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? una ipotesi di integrazione istituzionale del “processo di nomopoiesi sociale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017, pp. 1-11; E U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2019, pp. 1-21.

⁵⁴ Reperibile presso il link https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Codice_condotta_Senatori.pdf.

Cfr. F. MICARI, *Etica e politica: pubblicato il primo codice di condotta dei senatori*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2023, rubrica interna-corporis.

5. L'ETERNO NODO DEL CONTROLLO GIURISDIZIONALE E LE
PROSPETTIVE APERTE DAI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE DEI
SINGOLI PARLAMENTARI: UNA TAPPA ULTERIORE PER UN DIRITTO
NON SOLO PER I "CHIERICI"

È evidente che, al di là del profilo relativo alla loro pubblicazione, il banco di prova della rilevanza interna o esterna dei regolamenti parlamentari è rappresentato dalle forme con cui se ne può operare un controllo in sede giurisdizionale. A sua volta, la possibilità di essere oggetto di uno scrutinio in termini di legittimità costituzionale appare strettamente connessa alla configurabilità dei medesimi regolamenti all'interno del parametro di costituzionalità.

A lungo, la risposta a tali interrogativi è stata legata alla collocazione dei regolamenti parlamentari nell'ambito della categoria degli atti aventi "forza (o valore) di legge": una soluzione che, ove accolta, avrebbe consentito alla Corte costituzionale di restare nel perimetro delle sue competenze, per come definite dalla carta fondamentale; e avrebbe con ogni probabilità rappresentato la premessa al loro riconoscimento, quali "norme interposte" all'interno del parametro di legittimità costituzionale, al pari di altri atti con forza di legge quali le leggi di delega legislativa⁵⁵. Una volta però che la Corte ha deciso di non percorrere tale strada, le conseguenze derivanti dall'affermata rilevanza esterna dei regolamenti parlamentari sembrano discendere essenzialmente da come essi vengano in gioco nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato.

⁵⁵ Il tentativo più compiuto è probabilmente quello effettuato da F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 1307-1398, spec. p. 1309 s. Cfr. inoltre, retrospettivamente, 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*, 2016, pp. 127-170.

È vero che anche in tale sede la Corte tende a ripetere la medesima celebre distinzione già delineata dalla sentenza n. 9 del 1959, secondo cui solo le violazioni di norme costituzionali possono venire in rilievo, e non anche quelle del diritto parlamentare. Per cui – per usare le parole della Corte – «non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera»⁵⁶. Tuttavia, questa distinzione – che comunque pare consentire alla stessa Corte margini di intervento piuttosto ampi, in nome del rispetto delle norme costituzionali⁵⁷ – vale solo per il parametro, e non anche per l’oggetto del giudizio, e in ogni caso pare meno netta e rigorosa rispetto a quella relativa alla non qualificabilità dei regolamenti parlamentari quali atti privi di “forza di legge”.

È chiaro, perciò, che la scelta della Corte, a partire dalla già ricordata ordinanza n. 17 del 2019, di ritenere che tale conflitto tra poteri dello Stato possa essere azionato pure da un singolo parlamentare, e per di più anche nei confronti di altri soggetti che compongono il pluralistico e complesso mondo parlamentare, apre prospettive di notevolissimo interesse riguardo alla sindacabilità delle norme contenute nei regolamenti parlamentari.

⁵⁶ In questi termini l’ord. n. 17 del 2019. E poi ordd. n. 86 del 2020, nn. 186 e 193 del 2021. Ma si veda già l’ord. n. 149 del 2016. Sottolinea efficacemente quest’ultima limitazione M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2016, pp. 1107-1114; EAD., *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli “interna corporis acta”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2019, pp. 191-200.

⁵⁷ Margini in passato non sempre adeguatamente utilizzati dalla Corte costituzionale, come si è cercato di mostrare in N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2010. Decisioni, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, pp. 141-163.

Non è un caso che, nei quattro anni successivi alla pubblicazione dell'ordinanza n. 17 del 2019, siano stati sollevati, da parte di uno o più deputati o senatori, una ventina di conflitti di attribuzione, che tuttavia sono stati tutti dichiarati inammissibili dalla Corte già in sede di esame preliminare in camera di consiglio, prevalentemente in quanto non ritenuti idonei a raggiungere quella (elevata) soglia individuata dalla medesima ordinanza. Secondo il modello delineato dall'ordinanza n. 17 del 2019, infatti, affinché il conflitto sia ammissibile sul piano oggettivo occorre, in ossequio all'autonomia delle Camere, che il parlamentare «allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionale» a lui attribuita⁵⁸.

Non è certo questa la sede per discutere i contenuti di questa giurisprudenza costituzionale, sviluppatasi in attuazione e sulla scorta del modello di cui all'ordinanza n. 17 del 2019; una giurisprudenza che peraltro è già stata oggetto di attento esame da parte della dottrina, che ne ha proposto diverse ricostruzioni e classificazioni⁵⁹. Qui, a prescindere da ogni previsione circa il “se” e soprattutto il “quando” la Corte opererà per ammettere, e quindi di decidere nel merito, un conflitto sollevato da uno o più parlamentari⁶⁰, basti limitarsi a una considerazione, a chiusura

⁵⁸ Così l'ord. 17 del 2019. Nel senso che la giurisprudenza costituzionale successiva non abbia fornito elementi chiarificatori di tale criterio-soglia cfr. G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo miglio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2023, pp. 129-155, spec. p. 151 s.

⁵⁹ Cfr., in particolare, oltre ai commenti sulle diverse ordinanze, A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, pp. 521-530; A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci, 2022, spec. p. 49 s.; G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri*, cit., pp. 132 s.; e L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., spec. p. 197 s.

⁶⁰ Ovviamente, è presumibile che il “primo” caso di un conflitto ammissibile presenti una serie di caratteri che, nel merito e nel contesto politico-istituzionale, agevolino un intervento così incisivo (e per più versi innovativo) da parte della Corte costituzionale, superando le remore che naturalmente tendono a registrarsi in casi

della riflessione svolta, sempre sul piano dell'insegnamento del diritto parlamentare, sulla scorta della monografia di Santi Romano.

Nel senso che mi pare indiscutibile che l'orientamento della Corte inauguratosi con l'ordinanza n. 17 del 2019 confermi il rilievo della giurisprudenza costituzionale nell'insegnamento del diritto parlamentare. Non so se ci si possa spingere sino al punto dal qualificare tale giurisprudenza come una vera e propria "fonte integrativa" del diritto parlamentare⁶¹. Tuttavia, in ogni caso, per comprendere il diritto parlamentare e cogliere la sua, per più versi peculiare, giuridicità credo che sia oggi imprescindibile un'accurata analisi della giurisprudenza costituzionale rilevante, ormai davvero copiosa, nei suoi diversi filoni: indispensabile non soltanto, come da sempre è accaduto, al fine di ragionare del tema che Santi Romano poneva al centro della sua monografia, ossia della natura dei regolamenti parlamentari, o per definire i caratteri e i confini delle immunità parlamentari di cui all'art. 68 Cost., ma ormai per analizzare moltissimi degli istituti del diritto parlamentare, sia nella loro dimensione statica, sia in quella dinamica.

Il che vuol altresì dire che il diritto parlamentare tende così inevitabilmente ad allontanarsi da quella sua caratterizzazione come un diritto per i soli "chierici" o "iniziati", gelosi custodi dei suoi precedenti, assai difficile da decrittare per chi sia collocato all'esterno delle assemblee, che pure lo ha a lungo caratterizzato, in Italia come altrove⁶². Per avvicinarsi, al pari delle restanti parti che compongono il diritto costituzionale, ad un diritto dotato (anche) di un suo giudice esterno, chiamato ad intervenire e attrezzato a farlo almeno laddove le forme

in cui la Corte naturalmente è chiamata a decidere su controversie per definizione di natura (anche) politica.

⁶¹ Come ha ipotizzato L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 42 s.

⁶² Alcuni riferimenti in E. THIERS, *Ontologie du droit parlementaire*, in O. ROZENBERG, E. THIERS (sous la direction), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 166-192, spec. 182 s., e in N. LUPO, E. THIERS, *Sources and Origins of Parliamentary Law*, cit., p. 173 s., e, in chiave comparata, in A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, cit., p. 338 s.

interne di garanzia e di tutela delle norme costituzionali, e degli equilibri da esse delineate, non si siano rivelate idonee né efficaci⁶³. Il percorso è ovviamente ancora lungo e delicato, e caratterizzato, nel suo sviluppo, da non poche incertezze e contraddizioni⁶⁴. Tuttavia, se lo si vede in prospettiva ormai ultrasecolare, come la rilettura della monografia di Santi Romano consente di fare, la linea evolutiva pare potersi individuare con una certa chiarezza.

⁶³ Come osserva A. MANZELLA, *Colloquio sul Parlamento*, cit., p. 196, secondo cui le “guardie” del labile confine tra diritto e politica «sono i presidenti di assemblea, in primo luogo; poi i singoli parlamentari, titolari di attribuzioni costituzionali; infine la Corte costituzionale, come organo di chiusura, la quale però finora non si è spinta a sindacare la violazione di norme regolamenti, nelle loro vesti di norme interposte, in un giudizio di legittimità costituzionale, ma semmai si è pronunciata [...] solo “riconoscendo” una sede di conflitto tra poteri». Sulla dialettica tra garanzie interne e garanzie esterne, cfr. G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 551-571, e M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 573-598.

⁶⁴ Sull'indebolimento delle garanzie interne cfr. M. MANETTI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere di auto-normazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, pp. 539-550, la quale rileva non poche contraddizioni nella giurisprudenza costituzionale più significativa in proposito.

Nel prossimo numero...

G. AMBROSINI, “UN TIPO INTERMEDIO DI STATO TRA L’UNITARIO
E IL FEDERALE CARATTERIZZATO DALL’AUTONOMIA REGIONALE”

IN RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO E DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, 1933, PP. 93-100

EDITORIALE

Anna Maria Poggi*

Il pregevole scritto di Gaspare Ambrosini riveste un’importanza notevole negli studi di diritto regionale. Con esso non solo giungono a maturazione, delineandosi con precisione, idee e valori che avevano animato il dibattito politico-istituzionale sul regionalismo sin dai tempi dell’unificazione, ma, allo stesso tempo, si intravedono i complessi dilemmi di cui, ancora oggi, è inevitabilmente intrisa la formula dello Stato regionale.

L’unificazione, come noto, costituì un momento quasi originario del dibattito, e non sorprendentemente. Lo stesso principio “unitario” era oggetto di interpretazioni diverse, come dimostrò ampiamente il dibattito parlamentare sui quattro progetti di legge presentati da Minghetti alla Camera il 31 marzo 1861, deliberati dal Consiglio dei Ministri sotto la

* Università degli Studi di Torino, a.poggi@unito.it.



presidenza di Cavour. Nonostante il grande e generoso impegno del governo nel far prevalere l'idea di un necessario temperamento tra unità nazionale e autonomia amministrativa locale attraverso l'istituzione delle regioni, alla fine prevalse il sistema unitario accentrato vigente in Piemonte, complice anche la prematura scomparsa di Cavour.

L'intento mazziniano circa il necessario riconoscimento della regione fu ripreso dopo la Prima guerra mondiale grazie ad una molteplicità di fattori, tra cui l'impulso che al regionalismo conferì l'opera di don Luigi Sturzo, che lo inserì nel programma del Partito popolare italiano. Ma l'avvento del regime fascista fece registrare una nuova battuta d'arresto.

Ed è nel bel mezzo della vigenza del regime (quindi con notevole anticipo rispetto alla discussione che si innesterà successivamente in Assemblea Costituente) che si inserisce la riflessione di Ambrosini, che trae spunto dall'osservazione di due esperienze di forme di stato (la monarchia austriaca e la Costituzione spagnola del 1931), che evidenziavano un modello che, distaccandosi sia dallo stato unitario che da quello federale, poneva interrogativi rispetto alla suddetta distinzione, ancora ben salda nella riflessione scientifica.

Si tratta, annota il Nostro, «di Stati che partecipano alle caratteristiche dell'uno e dell'altro tipo in quanto le collettività territoriali maggiori che li costituiscono (province o regioni) hanno poteri molto più estesi e di natura diversa di quelli delle corrispondenti collettività territoriali degli Stati unitari, senza arrivare però ad acquistare la posizione e la dignità degli Stati membri di uno Stato federale» (p. 93).

Richiamando, poi, la formula contenuta nell'art. 1 della costituzione spagnola, centra il punto che gli interessa approfondire: con essa si dava vita «ad un tipo di Stato che andava differenziato dai due tipi classici, l'unitario e il federale» (p. 94).

Non è certo la prima volta che si segnala la novità incarnata sul punto dalla Costituzione spagnola (è di un anno prima, il 1932, un ampio studio di Annibale Carena sul regionalismo spagnolo pubblicato negli Annali di

scienze politiche dell’Università di Pavia), ma è certo originale e organica la descrizione delle implicazioni che tale novità avrebbe comportato.

Vale la pena, prima di delineare tali implicazioni, fermarsi su un’annotazione che Ambrosini pone come *incipit* della propria analisi e su cui si tornerà anche in chiusura: la scelta della costituzione spagnola per uno «stato integrale compatibile con l’autonomia dei municipi e delle regioni» non è frutto di “velleità teoriche”, bensì dell’esigenza di far convivere il particolarismo catalano e il principio unitario. Del resto, commenta il Nostro, «quasi sempre è il cozzo delle forze politiche che determina la nascita di istituti politici nuovi, che non trovano posto nelle categorie in precedenza formulate dalla dottrina e che vanno perciò a formare delle categorie nuove».

L’adesione alla concezione “dinamica” del federalismo (C.J. Friedrich), applicata questa volta alle novità austriaca e spagnola, è netta, in un momento in cui nella dottrina prevale invece la concezione statica della modellistica classica. Dunque, anche il regionalismo è un “processo”, sia che venga poi ricostruito teoricamente come evoluzione dello stato unitario ovvero come corruzione dello stato federale. Se l’equilibrio dei poteri (anche quelli politici) è sempre in evoluzione, ed è sottoposto a continue dialettiche, il punto di approdo può sempre cambiare, il che non equivale, tuttavia, a considerarne impossibile la positivizzazione, come vedremo, in regole costituzionali.

La transazione politica avvenuta in Spagna (che richiama in qualche misura quella austriaca più lontana nel tempo e per l’A. di minor interesse) aveva dunque dato vita ad un tipo di Stato «intermedio, il cui contrassegno caratteristico è costituito dall’istituto delle autonomie provinciali o regionali. Perciò potrebbe chiamarsi ‘*Stato caratterizzato dalle autonomie regionali*’» (p. 95).

Che si trattasse di un passaggio epocale, in cui prendeva forma e sostanza lo Stato regionale, secondo l’intuizione del Nostro, sarà poi confermato a posteriori dalla manualistica di diritto regionale, che individua nella Costituzione spagnola del 1931 (presto spazzata via dal

franchismo) l'“invenzione” (A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2013, p. 10) delle regioni, sicuramente il modello principale di riferimento (P. Caretti – G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2019, p. 3).

Veniamo ora al carattere principale di tale nuova tipologia: «pur essendo dotate di ‘diritti propri’ non riescono ad assumere la qualità e dignità di Stati membri di uno Stato federale (ragione per cui si parlò di frammenti di Stato); d'altra parte, appunto, perché dotate di ‘diritti propri’ si differenziano nettamente dalle consimili collettività territoriali (province o regioni), anche fortemente decentrate, degli Stati unitari» (p. 95).

I “diritti propri” cui Ambrosini si riferisce si radicano nel concetto di autonomia: per quanto, infatti, il decentramento possa spingersi ad essere “forte decentramento autarchico”, esso implica sempre e comunque «l'idea di trapasso, di trasferimento, di delegazione di poteri” (p. 95). Mentre autonomia implica “riconoscimento o conferimento irrevocabile di poteri”, che assumono natura costituzionale.

Ciò che va sottolineato è che, quando Ambrosini introduce tale distinzione, va ancora per la maggiore nel nostro Paese la teorizzazione di Santi Romano (ne il *Decentramento amministrativo* del 1897, applicata agli enti territoriali ne *Il Comune* del 1908 e ripresa nel *Corso di diritto amministrativo* del 1928), secondo cui anche gli enti territoriali (comuni e province per intenderci) costituivano proiezione del decentramento autarchico. Del resto Romano non faceva altro che adattare al nostro sistema un concetto che aveva salde origini, poiché l'autarchia caratterizzava il problema dello stato moderno in quanto si poneva come lo strumentario giuridico che proiettava plasticamente l'idea del “limite” indirizzato dal superiore interesse del bene comune.

Si dovrà arrivare a M.S. Giannini (voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, pp. 356-366) per vedere affermato finalmente il concetto di autonomia quale capacità di indirizzo politico autonomo, anche dallo Stato, in tal modo riallacciandosi ad Ambrosini. Nemmeno l'entrata in vigore della Costituzione, con l'art. 5,

riuscì infatti a scalfire la teorizzazione romaniana sul terreno degli enti territoriali. Quando ciò avvenne, poi, in qualche misura, lo stesso Ambrosini veniva in parte superato, poiché la radice di quei “diritti propri” che egli aveva individuato quale carattere originario dello stato regionale vennero dalla prevalente dottrina collegati al principio democratico e al diritto delle comunità locali (v. tra gli altri, G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Principi fondamentali, I, Artt. 1-12, Bologna, 1975; F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994).

Dunque, la novità concettuale è di estremo rilievo, come il Nostro rimarca: «la differenza che intercede tra il sistema delle regioni autonome e quello delle provincie, anche fortemente decentrate, dello Stato unitario, è così ampia e profonda da non consentire che i due sistemi vengano considerati, come vorrebbe la dottrina cui accennammo, quali due sottospecie di uno stesso tipo di Stato, l’unitario».

Anzitutto, la provincia costituisce nello stato unitario un’entità amministrativa, mentre la regione è nello stato regionale un’entità politica, con una propria individualità ed una propria volontà, che pur stando dinanzi allo Stato con “subordinazione” non può comunque da questo essere soppressa, finché la costituzione la preveda. Essa ha insomma un “diritto all’esistenza”, e nulla di simile compete a nessuna delle collettività comprese nello Stato unitario.

Da ciò, discende, in secondo luogo, il diritto alle competenze: non si tratta, infatti, «come per le provincie degli Stati unitari, di competenze delegate e revocabili, ma di competenze divenute veramente proprie, che sono sotto la garanzia della costituzione e che debbono perciò essere rispettate finché la costituzione resta in vita» (p. 97).

In terzo luogo, l’esercizio delle attività di tali enti nello stato unitario è soggetto a vigilanza e controllo dello stato, che ad essi si può sempre sostituire, mentre nello stato regionale le regioni mantengono una competenza che non può essere invasa, se non nei modi e nei casi espressamente e tassativamente previsti dalla costituzione.

Pertanto, conclude il Nostro, le regioni autonome hanno rispetto allo Stato, Parlamento compreso, «dei diritti intangibili, quali il diritto all'esistenza, e il diritto al mantenimento e rispetto della propria competenza esclusiva» (p. 98).

Più di dieci anni dopo, nella sede dell'Assemblea costituente, Ambrosini assumeva un ruolo "guida" nell'elaborazione delle norme costituzionali in materia di regioni (in seno alla Commissione dei settantacinque presiedette il "Comitato dei dieci", in cui prese corpo l'idea delle regioni come ente intermedio tra stato e comuni). I toni con cui espose il progetto erano di certo più concilianti, vista la necessità di giungere ad un accordo politico tra i liberali e i partiti della destra (che rifacendosi al modello statutario non vedevano di buon occhio il novello istituto), tra i comunisti (all'interno dei quali prevaleva il modello statalista) e i cattolici (gli unici a difendere senza riserve le regioni).

Nella Relazione sulle autonomie regionali scriveva: «Vero è che i diritti attribuiti dallo Stato alla Regione diventano 'diritti costituzionali propri' di questa, garantiti in modo più efficace che i diritti di tutti gli enti autarchici in genere; ma restano diritti che lo Stato ha attribuito alla Regione, ma che domani, con la procedura prestabilita per le norme di carattere costituzionale, potrebbe anche modificare, in seguito ad una valutazione diversa dei fattori preesistenti o alla presa in considerazione di fattori sopravvenuti; valutazione che farà col suo criterio, tenendo bensì conto degli interessi della Regione, ma in vista degli interessi generali della Nazione».

Coerentemente con quanto già aveva scritto anni prima, insomma, i nuovi istituti penetrano in un ordinamento non tanto in virtù di "velleità teoriche", quanto per il "cozzo" tra le forze politiche circa la loro essenza e natura.

In ogni caso, le linee portanti del progetto erano quelle già enunciate nello scritto che qui si commenta: la regione da ente amministrativo ad «ente dotato di funzioni che le fanno assumere rilievo e portata di carattere costituzionale». Con la conseguenza, anzitutto e quale elemento

qualificante rispetto agli altri enti autarchici, dell’attribuzione ad essa di una potestà legislativa primaria e di integrazione, sebbene limitatamente «a talune materie di stretto o di prevalente interesse locale».

In tal modo, i “diritti attribuiti alla Regione” non si sarebbero potuti modificare con semplice legge ordinaria, bensì con legge costituzionale, con l’ulteriore conseguenza dell’attribuzione della facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale contro leggi dello stato invasive della propria competenza.

Rimaneva così confermata la fondamentale distinzione tra decentramento e autonomia: nello stato regionale, infatti, non più del primo si sarebbero potuto parlare, bensì della seconda in virtù di quei «’diritti propri’ non modificabili con legge ordinaria e garantiti con un’azione esperibile avanti alla Corte Costituzionale».

Certo è che – al di là delle considerazioni problematiche che seguiranno – quel progetto, già enunciato più di dieci anni prima, diventa il Titolo V della Costituzione del 1948. Non solo, ma le categorie concettuali enunciate sono ancora oggi quelle presenti nella manualistica di diritto regionale: autonomia e non decentramento; autonomia quale categoria costituzionale; soggettività politica. Per onestà intellettuale va rimarcata la carenza, nello scritto del 1933, della sottolineatura della regione come ente territoriale, proiezione della collettività stanziata sul territorio, che forse, ma è solo un’ipotesi, era dovuta all’adesione all’ideologia fascista che in quel periodo caratterizzava la Sua altra produzione scientifica. Un’adesione che ha eccessivamente penalizzato il suo pensiero, troppo poco valorizzato rispetto all’innovazione e all’originalità di cui fu portatore.

È però anche vero che il nesso regione-collettività territoriale compare nella Relazione all’Assemblea costituente, per probabile influsso del pensiero di Sturzo, più volte ripreso nella stessa Relazione, ed in cui elettività e rappresentatività del nuovo ente sovrastano e si impongono sull’impostazione meramente efficientistica della necessità di un governo decentrato. Anche è probabile che la necessità di giungere ad un accordo

tra le parti politiche sull'istituzione del nuovo ente passasse inevitabilmente per la strada della democraticità, contrassegno della nascente Repubblica.

All'inizio di queste poche note si è accennato a come Ambrosini avesse anche delineato il “dilemma” che avvolge lo stato regionale, proprio in quanto “intermedio” tra lo stato unitario e lo stato federale. Così lo esprimeva: «Certamente si tratta di un sistema che sembrerebbe destinato ad agire soltanto in una fase transitoria, in quanto le collettività autonome viventi nel seno di una collettività più vasta superiore parrebbero destinate: o ad affermare vieppiù la propria personalità arrivando ad assumere la qualità di Stati membri o addirittura di Stati indipendenti svincolati da qualsiasi rapporto di subordinazione verso la collettività superiore; ovvero a subire l'influenza assimilatrice ed unitaria di questa collettività, con l'attenuare sempre più la propria autonomia sino al punto di svuotarla di ogni contenuto e di ridursi allo stato di collettività semplicemente autarchiche decentrate completamente soggette ad libitum alla collettività superiore».

Ma poi, con il consueto realismo che Lo caratterizzava – e certamente consapevole del fatto che non si trattava di avvicendamento di modelli, ma di concreti processi politici – osservava come, piuttosto che di avvicendamento, avrebbe dovuto ragionarsi in termini di contemporanea e commista adozione sia del principio unitario che di quello federale.

Insomma, quello che oggi la dottrina unanime avverte quando sostiene che va trovato un equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle della differenziazione.

Antologia di Diritto Pubblico

Fascicolo n. 1/2023

AUTORI

Andrea Cardone è Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze;
andrea.cardone@unifi.it.

Renato Ibrido è Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Firenze;
renato.ibrido@unifi.it.

Nicola Lupo è Professore ordinario di Diritto delle Assemblee Elettive presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli";
nlupo@luiss.it.

Anna Maria Poggi è Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Torino;
a.poggi@unito.it.