

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 diminuta” 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.