brevi. È lecito domandare adesso quale è il *termine ordinario,* e quando si applicherà come *ordinario* quello di sessanta giorni?

Nell'art. 5 dello stesso decreto è disposto l'intervento del procuratore generale nel giudizio sul reclamo. Ciò è anche strano e di legittimità discutibile, mentre in sede di giustizia amministrativa ordinaria non ha luogo la funzione di un organo del ministero pubblico. Per di più la istituzione del procuratore generale presso la Corte dei conti ebbe ragioni particolari che per nulla si congiungono a siffatta materia, essendo esso rappresentante della finanza pubblica non della giustizia sociale. Se il giudizio di legittimità avanti le sezioni unite della Corte dei conti doveva prendere il posto di quello ordinario avanti la quarta sezione del consiglio di Stato era giusto che non fossero alterate le condizioni del suo svolgimento con una disposizione la quale non può favorire la causa dell'impiegato reclamante. Il procuratore generale della Corte dei conti, funzionario amministrativo in grado gerarchico inferiore a quello di un consigliere, è un aspirante naturale alla promozione in codesto grado superiore; grado superiore, dico, malgrado la recente parificazione dello stipendio, poichè al procuratore generale non spettano le guarentigie date dalla legge del 1862 ai president e consiglieri della Corte. Vorrà egli mai erigersi a censore d'illegittimità o di ingiustizie che creda per avventura commesse dal presidente o dai membri del consiglio di disciplina, suoi superiori gerarchici? L'eroismo è sempre degno di ammirazione, ma non costituisce una professione e tanto meno un ufficio burocratico. Confidare nell'eroismo degli impiegati per il retto funzionamento di alti e delicati uffici di giustizia è sempre improvvido e pericoloso.

Diritto e correttezza costituzionale

DI

SANTI ROMANO

professore ordinario nella R. Università di Pisa

SOMMARIO. — 1. Utilità della ricerca. — 2. Il diritto positivo e altre norme sociali. — 3. Morale politica e correttezza costituzionale. — 4. Applicazioni all'istituto della responsabilità ministeriale: la figura dell'uomo politico corretto. — 5. Elementi equitativi nel concetto di correttezza costituzionale. — 6. Norme di correttezza e norme di politica. — 7. La correttezza nei rapporti fra i pubblici poteri. — 8. Le « conventions » inglesi. — 9. Norme di correttezza che nella recezione dell'ordinamento inglese presso altri Stati sono divenute giuridiche. — 10. Le norme di correttezza come completamento delle norme di diritto costituzionale: loro utilità. — 11. Come esse contribuiscano alla solidità dell'ordinamento politico. — 12. Necessità per taluni rapporti che il diritto costituzionale si rimetta alle norme di correttezza. — 13. La correttezza nella lotta dei partiti. — 14. La correttezza costituzionale e il decoro dei supremi organi costituzionali: istituti giuridici che ne derivano per le Camere e la Corona. — 15. La correttezza nei conflitti delle Camere e nella delimitazione della competenza finanziaria del Senato. — 16. La correttezza nelle relazioni formali: etichetta, cerimoniale, cortesia. — 17. Riassunto dei caratteri della correttezza. — 18. Distinzione del diritto dalla correttezza costituzionale: norme di correttezza che non potrebbero divenire giuridiche. — 19. Norme di correttezza richiamate da norme giuridiche. — 20. Norme di correttezza presupposte da norme giuridiche. — 21. Norme di correttezza che trovano sanzione in norme giuridiche. 22. Norme di correttezza dichiarate in documenti ufficiali. — 23. Norme di correttezza e diritto consuetudinario. — 24. Passaggio delle norme di correttezza fra le norme giuridiche.

1. (1) Fra le dottrine preliminari della nostra scienza dovrebbe tro-

---

(1) Il presente scritto fu letto, il 13 gennaio 1909, come prolusione al corso di diritto costituzionale nella R. Università di Pisa. Lo pubblico nella sua forma originaria, togliendovi quanto era strettamente attinente all'occasione e aggiungendovi poche note, che mi son sembrate indispensabili o opportune.

Ho limitato la ricerca al diritto costituzionale, ma essa potrebbe estendersi anche ad altri rami del diritto pubblico, specialmente al diritto amministrativo: anzi alcune osservazioni fatte nel testo hanno un valore generale. Il concetto stesso di potere discrezionale, alcune forme e figure di responsabilità, sia disciplinare, dei privati verso le pubbliche amministrazioni, sia civile, specie delle pubbliche amministrazioni verso i privati, alcune norme di prassi o *routine* amministrativa, certe manifestazioni della giustizia amministrativa, e così via, stanno con le regole di semplice correttezza in un rapporto che metterebbe conto di studiare.

var posto l'argomento, che è oggetto del presente scritto, e che concerne quei punti in cui il sistema di norme, che è dato dal diritto costituzionale, viene in un delicatissimo rapporto con un altro complesso di principii e di regole, che mi sembra di potere convenientemente raccogliere e designare mediante l'espressione di correttezza costituzionale. L'espressione, come tutti sanno, non è nuova, e viene di frequente adoperata anche nel linguaggio comune e non tecnico; ma nessuno, ch'io mi sappia, si è mai proposto il problema, non dico di mettere in luce la natura delle norme che essa indica, ma nemmeno di determinarne il preciso significato. Tutto ciò che in questa materia, finora non investigata, è dato rinvenire consiste in una serie di affermazioni molto vaghe e non dimostrate, per cui questo o quell'atto, questo o quel comportamento si dice costituzionalmente corretto o, più spesso, non corretto, nonostante che sia perfettamente conforme al diritto. Così, mentre da un lato si contrappone in modo non equivoco la correttezza allo stretto diritto costituzionale, dall'altro lato ci si rimette per la nozione della prima al sentimento comune, anzi volgare. Non è dubbio, che una ricerca diretta a colmare tale deficienza in concetti così generali e fondamentali sarebbe molto remunerativa per la nostra disciplina. Va però da sè che il nostro còmpito non può per ora esser quello di ultimare e nemmeno di approfondire siffatta indagine, ma solo di darne un modestissimo saggio.

2. Le norme della vita sociale, che stanno in immediato, intimo rapporto con lo stretto diritto o, come altrimenti si dice, col diritto positivo, dal quale tuttavia sostanzialmente differiscono, vengono fra di loro raggruppate nei modi più varii e dai più varii punti di vista, talvolta puramente occasionali. Di esse si può dire che manchi un vero sistema, e le categorie in cui comunemente si dividono rivelano una grande incertezza, accresciuta e resa più grave dall'imprecisione della terminologia in uso. Converrà dunque semplificare la nostra ricerca, prendendo in esame non tutte quelle categorie, ma, prescindendo dalle troppo larghe e generali, soltanto quelle che in modo specifico interessano il diritto pubblico, e, fra di esse, principalmente quella che è data dalla così detta morale politica.

3. Ma già, a proposito di quest'ultima, troviamo una conferma dell'osservazione precedentemente fatta, in quanto tale categoria, come parecchie altre, non solo non ha confini ben netti, ma è designata con un'espressione, che, sotto certi punti di vista, non corrisponde ad un ben determinato contenuto. Fra le norme di morale

politica (1) vengono in fatti molto spesso annoverate alcune regole e principii, cui sembra estraneo, o almeno non specifico, un vero e proprio fondamento etico: sono regole meno imperiose, meno assolute, meno inderogabili e, viceversa, più convenzionali e formali, non di rado, molto più contingenti, in confronto di quelle che sono esplicite manifestazioni del sentimento morale, nel senso stretto della parola. Ciò che dunque si chiama morale politica si estende impropriamente a quelle norme pratiche, a quegli úsi, a quelle massime, che si può dire costituiscano il costume politico. Ora, quando in essa si fanno rientrare, come di frequente avviene, alcuni dei principii, che noi diremmo di correttezza costituzionale, è certo che a quell'espressione bisogna dare il significato più comprensivo e forse meno esatto, cui abbiamo accennato. Non già che il concetto di correttezza escluda quello di morale, chè anzi, come vedremo, è con quest'ultimo in un certo rapporto, di cui converrà far parola, ma esso, oltre che ad alcune regole, che possono avere la loro radice nel sentimento etico, si riferisce anche a delle norme, che disciplinano rapporti del tutto estrinseci della vita pubblica, e che possono magari riposare su una semplice convenienza o su una qualsiasi prassi. A rigore, anzi, quando di correttezza costituzionale si parla, s'intende accennare più a queste che a quelle norme: la correttezza è qualche cosa di meno della virtù, e, nello stesso tempo, appunto perchè più estrinseca, è praticamente più concreta e formalmente più riconoscibile, in modo che, proprio per questi suoi caratteri, è possibile ed utile confrontarla e metterla in rapporto col diritto. L'uomo di Stato che contravviene alle regole della morale, non solo di quella politica, ma anche della privata, potrà, per ciò e nello stesso tempo, violare un principio di correttezza. Ma questa non è che una conseguenza del fatto che le azioni umane possono essere insieme contrarie a parecchi gruppi di norme, che, nonostante siano fra di loro in intimo legame e reciprocamente si completino, pur nondimeno non coincidono. Nello stesso modo la violazione di un dovere morale può anche essere antigiuridica, senza che ciò importi l'identità fra la morale e il diritto. Ed un esempio tipico e caratteristico dimostra come un comportamento immorale può impegnare la responsabilità giuridica, pel fatto che esso è altresì un comportamento costituzionalmente non corretto: la correttezza così

(1) Vedi, per esempio, DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel* (tr. fr.), Paris, 1902, p. 22; HATSCHEK, *Englisches Staatsrecht*, II, Tübingen, 1906, p. 9, 29, 35 e altrove; ecc.

viene a formare una specie di tramite, molto interessante, fra la morale e il diritto, i cui rapporti consolida e garantisce.

4. È comune l'osservazione che la norma giuridica è insufficiente a disciplinare in tutte le sue parti il fenomeno della responsabilità ministeriale (1), specialmente di quel genere di essa che si traduce ed esaurisce nel dovere di dimettersi dall'ufficio: e ciò anche nel senso che il diritto non arriva a determinare quale sia il comportamento che può far nascere siffatto dovere. Ora, fra le molte cause da cui una crisi ministeriale può essere provocata, è, senza dubbio, da annoverarsi l'inosservanza di norme puramente etiche. Senonchè è evidente che non tutte le violazioni della morale, sia politica che privata, possono avere tale sanzione, che è ordinata principalmente agli scopi del diritto, ma solo quelle che assumono un certo carattere e si presentano con certi elementi estrinseci e obbiettivi. Tale carattere e tali elementi sembra che siano precisamente quelli per cui il comportamento immorale assume altresì la figura di un comportamento costituzionalmente scorretto. La correttezza in tal modo costituisce una specie di misura equitativa, certo molto larga e rimessa in gran parte ad apprezzamenti discrezionali, ma comunque tendente a segnare dei limiti, sia pure variabili e incerti, in una materia che, per la sua stessa natura, non tollera determinazioni più concrete. Assume così importanza ai fini del diritto pubblico un tipo medio di uomo politico, che è per l'appunto l'uomo politico corretto, il quale non va e non deve andare incontro a delle responsabilità per ogni lieve trasgressione alle regole cui deve uniformare la sua condotta, il che paralizzerebbe la sua azione, ma non deve nemmeno violare impunemente, oltre che il diritto, anche le altre norme che costituiscono il costume o la morale politica, quando tali violazioni acquistino un certo grado di rilevanza. In altri termini e se è lecito ricorrere ad un paragone con concetti diversi, ma in parte analoghi, il diritto costituzionale sente il bisogno di foggiarsi una figura sotto certi aspetti simile a quella, che il diritto privato utilizza, del « bonus pater familias »: ancora più indeterminata la prima, per la sua natura, nonchè per la sua origine recente e ancora quasi inavvertita, ma comunque tendente a fini simili a quelli cui serve la seconda e, quel che è più, derivante da un'ideazione sostanzialmente identica.

5. Sotto questo punto di vista dunque la correttezza costituzionale

(1) Vedi per tutti VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, Cremona, 1896, p. 42 e segg., 194 e segg.

segna e precisa, nel modo relativo che le è consentito, quella parte della morale politica, che è giuridicamente rilevante, nel senso che il diritto ad essa si riferisce. La correttezza non è siffatta morale, ma il comportamento esterno che le corrisponde, e serve, altresì, come si è detto, a fare accogliere dal diritto pubblico, in alcuni suoi istituti, elementi che ben si possono dire equitativi (1).

6. E molto probabilmente nel medesimo rapporto che con la così detta morale, la correttezza sta con altri gruppi di norme, quali sarebbero quelle politiche, così contingenti, variabili e di subbiettiva interpretazione. Per riprendere l'esempio addotto un momento fa, certo non ogni trasgressione alle regole di una buona politica può mettere in funzione l'istituto della responsabilità ministeriale: qui, più che altro, ha influenza decisiva la gravità delle trasgressioni medesime, che è da valutarsi in base a circostanze, che il più delle volte sfuggono a dei criteri fissi e generali. Ma ciò non esclude che, in certi casi, si possa far ricorso utilmente, per determinare se e in quali limiti, una responsabilità ci sia, a quella figura di medio uomo politico, di cui si è fatto cenno: figura che risulta non soltanto da elementi forniti dalla morale che alla vita pubblica si riferisce, ma anche da altri elementi, fra cui il tatto, l'abilità, l'esperienza, la diligenza, che ragionevolmente possono richiedersi in un comune uomo di Stato. Anche in tale materia il concetto di correttezza tende a introdurre un criterio di valutazione meno arbitrario di quelli cui altrimenti sarebbe necessario affidarsi, e fornisce il modo con cui la norma giuridica, che è, per sua natura, rigida e obbiettiva, può piegarsi sino a venire in contatto con altre regole molto più duttili, con altri principii molto più variabili e occasionali, che con la prima si giudicherebbero spesso incompatibili.

7. Ma non solo la correttezza costituzionale spiega la sua importanza nei rapporti che si stabiliscono fra i pubblici poteri e gli individui che ne assumono l'esercizio, ma altresì fra i pubblici po-

(1) Chi, per esempio, intraprendesse una ricerca, che sarebbe molto interessante, dei criteri sostanziali cui la nostra giurisprudenza, spesso inavvertitamente, s'informa nell'ammettere o nel negare la responsabilità delle pubbliche amministrazioni, potrebbe constatare che, sotto motivazioni che non di rado tradiscono il concetto, che è del resto molto confuso, il principio della responsabilità è messo in rapporto con una nozione di correttezza e di media diligenza amministrativa. Qui non è il caso di esaminare come questa nozione riproduca, sotto altre forme e con sostanziali differenze, le distinzioni e le gradazioni, che, in ordine alla colpa, si rinvengono nella teoria sulla responsabilità di diritto privato, e, tanto meno, possiamo precisare se e in quanto tali criteri siano da accogliere e come debbano formularsi esattamente.

teri medesimi obbiettivamente e impersonalmente considerati. Alla vita degli enti pubblici, nonchè dei singoli organi ed istituti, da cui quelli risultano, non presiedono soltanto norme giuridiche, come, a prima vista, si potrebbe credere, osservando che essi sono originati dal diritto e pel diritto, ma anche altre norme, che rientrano nella generica categoria del costume politico. La coesistenza di essi dà luogo ad una specie di società, che, come quella degli individui, trova nel diritto solo una parte del suo regolamento: anzi tanto più larghe ed intense sono le loro funzioni e più solido il legame che li avvince alle forze della collettività, tanto più complesso è il sistema di norme cui debbono obbedire. L'ordinamento politico inglese, paragonato a quello degli altri Stati, che ne hanno adottato il sistema, fornisce in proposito degli ammaestramenti preziosi. Esso, appunto per la sua spontanea formazione e quindi per la sua massima consentaneità alla struttura sociale di cui è un prodotto, ha potuto dare un interessantissimo sviluppo ad una serie di norme extragiuridiche, che, in altri paesi, in cui istituzioni simili sono state importate di recente e ancora non acclimatate, sono così rudimentali, che, di solito, vengono, sia pure a torto, trascurate del tutto. Gioverà farne qualche parola, perchè sembra che si tratti di principii e di regole, che debbonsi far rientrare nel concetto di correttezza costituzionale.

8. Osservano gli studiosi di quell'ordinamento (1) che, accanto alle leggi (statuti e « common law »), che formano il diritto costituzionale in senso proprio, ci sono delle maniere di vedere, delle abitudini, delle pratiche che disciplinano la condotta dei diversi organi dei poteri sovrani, ma che non sono leggi, il che, nel loro linguaggio, equivale a dire che non sono diritto positivo. Esse sono le così dette « convenzioni » e costituiscono una specie di « morale » costituzionale; variano di generazione in generazione e, talvolta, di anno in anno, e possiedono un'importanza pratica molto diversa: talune non possono essere violate, senza che ne venga turbato l'ordine e la pace pubblica; altre, se non osservate, non fanno che esporre chi vi contravviene al biasimo e all'impopolarità. Comunque,

(1) Vedi, specialmente, DICEY, op. cit., p. 21 e segg.; ANSON, *Loi et pratique constitutionnels de l'Angleterre, Le Parlement*, Paris, 1903, *passim*, e specialmente p. 442 e segg.; MICELI, *Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1898, p. 40 e segg.; *Analisi giuridica della nozione di incostituzionalità*, Milano, 1901, p. 8; HATSCHEK, op. cit., I, p. 161, 543 e seg., 395; II, p. 1 e segg.; ecc. Pel diritto americano, vedi BRYCE, *La république américaine* (tr. fr.), Paris, 1900, I, p. 551 e seg.; GOODNOW, *Les principes du droit administratif des États-Unis*, Paris, 1907, p. 6 e seg., ecc.

esse non avrebbero importanza pel giurista, che può toccarne solo per mostrare la loro possibile relazione con le leggi (1). Tra i numerosi esempi che se ne potrebbero addurre, bastino i seguenti: il re deve acconsentire ad una legge votata dai due rami del Parlamento; la la Camera dei Pari non deve esercitare l'iniziativa in materia di leggi finanziarie; i ministri hanno l'obbligo di dimettersi se hanno perduta la fiducia della Camera dei Comuni o, al più tardi, se il così detto appello agli elettori è riuscito loro sfavorevole; il Gabinetto è responsabile solidariamente davanti alle Camere dell'andamento generale degli affari; se c'è divergenza fra la Camera dei Comuni e quella dei Lords, questa deve cedere in una certa misura non determinata; e così via via. Non solo: interi istituti e dei più fondamentali riposerebbero non su norme giuridiche, ma su norme puramente convenzionali, determinate dalla morale dei partiti. Così il Gabinetto (2) sarebbe sconosciuto dal diritto inglese, nel senso proprio della parola, nonostante che l'Inghilterra sia la patria del governo parlamentare. Anzi sarebbe costante e tale che superficialmente potrebbe sembrare ridicolo lo sforzo di mantenere il Gabinetto in una specie di nebbia, di non « vederlo » giuridicamente, di farlo ignorare dalla costituzione e dal diritto. Questa — è stato osservato — (3) che potrebbe sembrare un'eccentricità, sarebbe invece una notevole saggezza politica. È caratteristica in fatti dei partiti inglesi, così fortemente organizzati, di avere un'intima connessione con l'apparato degli uffici statuali, in modo che nel momento in cui il Gabinetto fosse giuridicamente fissato e inquadrato nel diritto dello Stato, i partiti creerebbero in seno ad esso un loro organo più ristretto, obbedendo alla tendenza di possedere un proprio cerchio entro le istituzioni ufficiali. Non riconoscendo giuridicamente il Gabinetto, gli inglesi evitano che si aggiunga un'altra autorità centrale a quelle numerose già esistenti.

9. Ognun vede come sarebbe interessante proseguire un confronto fra il convenzionalismo inglese, che del resto bisognerebbe prima studiar meglio di quel che finora non si sia fatto, e le norme di correttezza costituzionale che si son venute formando nel continente. Qui conviene limitarci a qualche osservazione. E anzi tutto sembra

(1) Cfr. DICEY, op. cit., p. 27 e seg., 321 e seg. Pel MICELI, *Principii* cit., p. 41, invece, sono vere consuetudini giuridiche, per quanto di carattere speciale: il che non sembra possa ammettersi.

(2) Vedi, per ultimo e fra i moltissimi altri, HATSCHEK, op. cit., II, p. 29 e segg.; 36 e segg.; 85 e segg.

(3) HATSCHEK, op. cit., II, p. 85 segg.

importante questa. Molte delle norme che in Inghilterra appartengono al costume politico, son divenute, nella loro recezione presso gli altri Stati, delle vere e proprie norme giuridiche (1). Come questa sostanziale trasformazione siasi operata non sempre è facile precisare. Perchè, se talvolta è stata la legge scritta che ha accolto e formulato qualcuna di tali regole, come quella ad esempio, per cui le leggi finanziarie debbonsi prima presentare ad una piuttosto che all'altra Camera, in certi casi invece, come in Italia avviene pel funzionamento del Governo parlamentare, non abbiamo alcuna disposizione, che abbia ciò fatto. E nemmeno sembra possibile ammettere che si sia in presenza di un diritto consuetudinario (2), perchè si tratta di istituti che si rinvengono e funzionano in modo su per giù identico fin dagli inizii dell'attuale ordinamento, cosicchè manca uno dei più essenziali requisiti della consuetudine giuridica, quale è quello della sua formazione attraverso un periodo di tempo più o meno lungo. Per tali motivi si potrebbe essere anche tentati di credere che le norme di cui è parola siano di pura e semplice correttezza. Se ciò fosse vero, si dovrebbe, in armonia con alcune note dottrine (3), ritenere che il principio del Governo parlamentare non abbia, nemmeno nel nostro ordinamento (4), carattere di istituto giuridico. Le regole che concernono la nomina e le dimissioni dei ministri e limitano in questo campo i poteri della Corona, altro non sarebbero che norme derivanti dal costume politico che dal punto di vista del diritto, non modificherebbero in nulla il potere discrezionale attribuito al Re dallo Statuto, ma fornirebbero semplicemente i criteri per convenientemente esercitarlo: regole dunque di correttezza, simili a quelle che si formano nell'àmbito di ogni potere discrezionale di qualunque autorità, pel principio che esso non deve

(1) Vedi HATSCHEK, op. cit., p. 39-40.

(2) Vedi in contrario LONGO, *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico*, Palermo, 1892, p. 72 e seg., il quale nega che la consuetudine si debba fondare sulla ripetizione ininterrotta di atti conformi, ma sostiene che essa derivi solo dal convincimento giuridico del popolo, che può affermarsi anche d'un tratto: opinione in cui sembra difficile consentire. Molti altri scrittori accennano alla consuetudine come fondamento del governo parlamentare in Italia: p. esempio. VACCHELLI, op. cit., p. 125, 160 segg., 178; MICELI, *Principii*, loc. cit.; *Analisi giuridica*, ecc., loc. cit.

(3) Per un riassunto di esse, vedi FRISCH *Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate*, Berlin, 1904, p. 148 e seg., 156-157.

(4) Sebbene seguendo un altro ordine di considerazioni, s'è affermato di recente (SIOTTO PINTOR, *Della responsabilità dei ministri e dell'autorità competente a pronunciarsi in ordine ad essa*, estr. dal *Foro it.*, 1907, p. 13), che « la responsabilità parlamentare in senso stretto non è, in Italia, istituto statutario nè comunque giuridico ».

esercitarsi arbitrariamente, ma solo per i fini che gli son propri. Ciò, secondo noi, non sarebbe esatto, e, pel diritto italiano, l'istituto del governo parlamentare si lascia dedurre dai così detti principii generali, che sono una vera e propria fonte di diritto. Comunque, quel che qui importa rilevare è l'importanza, che avrebbe la fissazione di un criterio relativamente sicuro che permettesse di distinguere le norme giuridiche da quelle di correttezza, che talvolta son così simili e si collegano così intimamente.

10. Il vero si è che ogni ordinamento giuridico mostra in moltissimi suoi punti che sta, per dir così, in funzione con altri gruppi di norme sociali, che presuppone, sulle quali si fonda, e alle quali non di rado rinvia. Ciò, se è vero pel diritto privato e insieme pel diritto pubblico, assume una specialissima importanza per quella parte di quest'ultimo che è il diritto costituzionale. L'ordinamento politico è una siffatta materia, che, se pure non ha avuto nè tempo nè possibilità di svilupparsi e di consolidarsi per via della consuetudine, nemmeno tollera l'intervento diretto del legislatore, se non in modo molto limitato, discreto e prudente. La vita effimera di moltissime costituzioni improvvisate in qualche fermento rivoluzionario potrebbe servire a dimostrare, se ce ne fosse bisogno, questa elementarissima verità. Il principio di saggezza politica che ne risulta è quello di rimettersi quanto più è possibile alle norme del costume, se già esistono, o di lasciare che si formino, non pregiudicando con disposizioni di legge quei campi in cui il costume medesimo può riuscire a metter radici. La forza della costituzione inglese consiste precisamente in ciò: che essa si arretra, per dir così, anche nelle sue parti puramente consuetudinarie (1), dinanzi ad un complesso imponente di norme ed istituti, che non hanno carattere giuridico, ma sono idonei a sostituire le analoghe norme e gli analoghi istituti giuridici, che altrimenti ne dovrebbero prendere il posto. In tal modo, il costume politico e le regole di correttezza costituzionale che ne risultano rappresentano un benefico e necessario completamento delle lacune, che sono state lasciate o deliberatamente o involontariamente nella costituzione: un completamento che sta fuori il diritto, ed è bene che stia fuori, almeno finchè non avrà acquistato un sufficiente grado di consolidazione e non sarà stato saggiato dall'esperienza pratica.

11. Al vantaggio di permettere che il legislatore freni e limiti il

(1) Pel rapporto fra le « conventions » e la « Common Law », vedi HATSCHEK, op. cit., II, p. 41 e seg., 45.

suo intervento e di evitare quindi l'improvvisazione non di rado utopistica o l'importazione straniera di istituti, che debbono invece avere i caratteri della spontaneità e della nazionalità, se ne aggiungono parecchi altri, quando si può fare assegnamento su un solido sistema di regole di semplice correttezza politica. Esse in fatti contribuiscono grandemente alla flessibilità e, quindi, alla stabilità dell'ordinamento statuale. Se questo è rigidamente fissato in tutte le sue parti da norme giuridiche, sia pure consuetudinarie, corre maggiormente il rischio di crollare sotto l'impeto delle varie e variabili correnti che agitano sempre la vita politica. Se anche una sola parte urti contro queste correnti, non è escluso che, per la compattezza dell'intero sistema, essa non trascini nella sua rovina anche le altre. Se un ordinamento invece presenta entro la sua cerchia degli spazi liberi o, meglio, riserbati al costume politico, sarà questo, a preferenza del primo che subirà le ondate sovvertitrici e potrà essere modificato o sostituito senza che si tocchino le istituzioni giuridiche. Tutto ciò che di analogo si dice a favore del diritto consuetudinario di fronte al diritto scritto, può a maggior ragione ripetersi per le regole, ancora più cedevoli e pieghevoli, che costituiscono il costume politico. Questo dunque può contribuire alla conservazione dell'ordinamento statuale, che non l'ostacoli e ad esso, occorrendo, si rimetta, e può, nello stesso tempo, per la sua naturale attitudine a rinnovarsi, opportunamente ringiovanirlo.

12. Oltre questi motivi che consigliano, alcuni suoi caratteri impongono al diritto costituzionale il ricorso e il rinvio alle regole di semplice correttezza. E ciò in misura molto più larga di quella in cui anche il diritto privato è costretto a utilizzare, in notissime sue disposizioni, principii e norme che non sono giuridiche, quali, ad esempio, l'equità, la buona fede, e simili. Non bisogna infatti dimenticare che caratteristica del diritto costituzionale moderno è di aver posto al vertice dell'ordinamento statuale, non uno, ma parecchi organi, ciascuno indipendente dall'altro, e quindi coordinati su una base di semplice eguaglianza. È ovvio che nei rapporti fra tali organi la norma giuridica interviene col minimo della sua forza coattiva, non potendo fare assegnamento su un potere superiore a quelli cui s'impone e dovendo, per conseguenza, ricorrere a garanzie spesso indirette. Siamo dunque agli estremi limiti della cerchia riserbata al diritto, il quale, se vuole raggiungere i suoi fini pratici, deve appoggiarsi ad altre norme e calcolare sulla loro efficacia. Un conflitto fra gli organi supremi dello Stato non può di solito risolversi con una pronuncia che obblighi materialmente nel senso stretto

della parola. Bisogna che essi, consapevoli della delicatezza della loro posizione, si sottomettano spontaneamente a regole di correttezza, il cui valore morale sarà tanto più grande quanto viceversa più tenue sarà in tale materia quello delle regole di diritto. Non altrimenti, ci si passi il paragone, il costume ha sentito il bisogno di attribuire il carattere di debiti d'onore a quelli di gioco, appunto per l'impossibilità di ottenerne la soddisfazione con le vie giuridiche. E un vero impegno d'onore è per gli organi costituzionali l'ossequio a quelle norme di correttezza, che, nella necessaria mancanza di norme più coattive, sono le sole che possono assicurare il buon funzionamento e, talvolta, persino la salvezza delle istituzioni.

13. Del resto, tanto per proseguire nel paragone, tutta la vita politica si svolge similmente ad una partita di gioco ed ha per conseguenza bisogno che si osservino con lealtà certe regole puramente convenzionali, senza di che la lotta assumerebbe un carattere troppo aspro e non si eviterebbero la frode e l'insidia. Ciò che è stato specialmente notato per la politica inglese, che cioè essa è considerata come uno *sport* e che in quel paese lo *sport* è il fondamento dell'organizzazione dei partiti e della loro stabilità, può essere ampiamente generalizzato. Tutte le Camere parlamentari hanno qualche cosa che li riavvicina a dei *clubs* e non funzionerebbero senza il sussidio di regole di correttezza, che, anche quando non possono scriversi, sono generalmente riconosciute. Non a caso la qualifica di non parlamentare riferita ad un atto, ad una frase, ad un comportamento, implica il rimprovero di scorrettezza. Nasce così e si sviluppa, in proporzione della così detta educazione politica, una morale in senso largo dei partiti, una specie di galateo o codice cavalleresco ad essi speciale, che non si identifica, come sembra che altri (1) creda, con tutte le norme convenzionali, con tutta la correttezza costituzionale, ma certo ne è una parte molto estesa e importante (2).

---

(1) HATSCHEK, op. cit., II, p. 1 e seg., 35. Parimenti infondata è l'opinione del DICEY, op. cit., p. 326 (vedi tuttavia p. 330) e dell'ANSON, op. cit., p. 442, che limita le regole convenzionali ai poteri discrezionali della Corona e dei ministri.

(2) Aveva osservato il BOUTMY, *Le développement de la constitution et de la politique en Angleterre*, Paris, 1887, p. 289 e seg., che il regime parlamentare deve la sua origine al fatto che i partiti inglesi, emanazione di un'aristocrazia fiera, sostenuta e contenuta dalla coscienza di esser vicina alla regalità, poterono contare su un'educazione politica tanto più rigida di quella comune agli altri partiti. La democrazia ha potuto adottare il regime parlamentare, ma non avrebbe potuto scoprirlo e fondarlo.

14. All'infuori delle competizioni che si svolgono fra i gruppi che rappresentano le diverse tendenze politiche, le regole di correttezza hanno un altro ufficio, che non è secondario, come, a prima vista, si crederebbe. Gli organi supremi dello Stato, pel fatto che sono immediatamente partecipi della sovranità, debbono, per una ovvia esigenza, essere circondati di una rispettabilità speciale, di uno speciale decoro e prestigio. La cura gelosa che ciascuno di essi deve avere di difendersi dalle esorbitanze degli altri poteri, mantenendosi nello stesso tempo nella sfera che gli è propria, dà luogo, com'è noto, a tutta una serie di istituti giuridici, che assicurano la inviolabilità, l'insindacabilità, la immunità, in una parola, le guarantigie di siffatti organi. Si pensi, per esempio, al fondamento delle prerogative dei deputati e dei senatori, che, più e meglio che nella necessità di preservare le Camere dalle persecuzioni del potere esecutivo, o in altri concetti simili, si rinviene nel generale principio del mutuo rispetto dei corpi costituzionali e nella conseguente autonomia di cui essi debbono godere (1). Senonchè tale principio non si esaurisce in quegli istituti e in quelle norme giuridiche cui si è fatto cenno, ma si concreta anche in numerose regole di semplice correttezza. Basterebbe per ciò ricordare la posizione che vien fatta alla Corona, sia per mezzo del cerimoniale e dell'etichetta, sia per mezzo di quel lealismo che è essenziale a molti dei rapporti con essa. Lo stesso diritto, pure astenendosi dal disciplinare una materia, che opportunamente riserba al costume, fa, come può, dei rinvii a quest'ultimo, e nel modo con cui formula le sue disposizioni suggerisce l'idea che esse vanno integrate e interpretate col sussidio di certi principii di correttezza. Quando lo Statuto dichiara la persona del Re sacra e inviolabile, non solo stabilisce l'insindabilità e l'irresponsabilità regia, non solo accenna alla speciale punibilità dei reati commessi contro la persona del Re, ma, con quelle parole, che superficialmente si son giudicate arcaiche, rinvia, in modo implicito, ma solenne, ad una serie di regole che il costume ha fissato per circondare la Corona di fasto e di prestigio.

15. Lo stesso dicasi per la posizione delle Camere e valga per esse un esempio, che mi sembra molto elegante e significante, anche perchè dà un'idea di tutta la delicatezza che occorre per interpretare le norme del diritto costituzionale. È noto come una lunga tradizione, che fa capo al diritto inglese, tende ad attribuire alla

(1) Vedi Rossi, *L'immunità dei deputati in sè e nelle sue applicazioni ai militari in tempo di guerra* (estr. dall'*Archivio giur.*, 1896), p. 5 e segg.

Camera dei deputati un'influenza nella vita pubblica maggiore che non quella riserbata al Senato. Se ciò sia un bene o un male e, sopra tutto, in quale misura siffatta tendenza debba essere mantenuta, qui non importa indagare. Basta addurre a prova del principio, che del resto è evidente, la regola di semplice correttezza, che consiglia al Senato una certa remissività, il cui grado non può fissarsi *a priori*, nei conflitti che possono verificarsi fra esso e la Camera elettiva. Ma sopra tutto, occorre appena ricordarlo, è in materia di leggi finanziarie, che la differenza fra le due Camere si accentua e si esplica in una serie di particolari pratici, che qui non è d'uopo rilevare. Parimenti è noto, che tutto ciò non risulta da nessun testo legislativo e che soltanto un articolo dello Statuto si limita a stabilire che i disegni delle leggi finanziarie debbono esser prima presentati alla Camera dei deputati, rendendo così giuridica una regola che in Inghilterra fa parte delle convenzioni costituzionali. Ora non è forse azzardato ritenere, che questo silenzio sia stato serbato dal legislatore, sia per la difficoltà di disciplinare una materia poco precisabile, sia per un riguardo, per un debito di correttezza verso la Camera alta. L'autorità del Senato avrebbe potuto rimanere in certo modo offesa se la sua competenza si fosse espressamente limitata, se la preponderanza della Camera dei deputati fosse stata direttamente stabilita. In vece, con l'articolo accennato della carta costituzionale, che, letteralmente interpretato, non contempla che un punto di siffatta materia, e un punto che ha più che altro importanza formale, si è voluto forse fare intendere, nella maniera più discreta e deferente, che è stata possibile, l'obbligo del Senato di uniformarsi alle regole che il costume politico ha in proposito stabilito. Si è dunque in presenza di una disposizione, che va interpretata alquanto estensivamente, ma non già, si noti bene l'eleganza del caso, perchè la legge dica meno di quel che ha voluto dire, ma perchè ha voluto dire meno di quel che era ed è il suo effettivo pensiero. Così l'esempio addotto si presenta interessante, non solo pel criterio di interpretazione legislativa, che mette in evidenza, ma anche perchè dimostra che delle regole di correttezza possono imporsi al legislatore consigliandogli un opportuno riserbo, una rispettosa e, starei per dire, diplomatica formulazione delle sue norme, e possono alla loro volta essere suggerite dal legislatore medesimo, che, facendo su di esse un giusto assegnamento, si astiene dal sostituirvi le proprie disposizioni.

16. Alle norme poi di correttezza sostanziale, con cui si assicura l'indipendenza e l'autonomia dei supremi organi dello Stato

e si rende possibile la soluzione dei loro conflitti, che il diritto non riuscirebbe a dirimere, altre se ne aggiungono che preparano e facilitano l'osservanza delle prime, col sussidio di formalità, di cerimoniali e di etichette.

Fra i sommi poteri dello Stato corrono relazioni che, sotto certi punti di vista, ne ricordano altre analoghe fra i diversi Stati: anche nella vita costituzionale ha in fatti una parte non trascurabile quella così detta cortesia o *comitas,* la cui importanza è stata meglio rilevata per i rapporti internazionali (1), la *comitas*, s'intende, in senso largo e comprensivo, non già in quel senso speciale, per cui, secondo la dottrina classica, essa sarebbe il fondamento del diritto internazionale privato.

17. Riassumendo, la correttezza costituzionale si presenta come un complesso di regole, che può avere natura diversa e servire a svariati uffici. Essa è morale politica, nel significato di cui s'è fatto cenno; è misura media di equità, di buona fede, di diligenza e valore nella vita pubblica; è buon uso di poteri discrezionali; è intesa, impegno d'onore fra i partiti; educazione politica per i singoli; mutua deferenza, rispetto, cortesia fra i pubblici poteri; è cerimoniale, etichetta, prassi, routine, convenzionalismo. Ma non è diritto. Dal diritto essa differisce per molteplici caratteri, alcuni dei quali si son messi in vista, altri conviene accennare.

18. Quanto al contenuto, non è dubbio che parecchie regole di correttezza non differiscono sostanzialmente da quelle giuridiche, nel senso che, se accolte e formulate con questo proposito dal legislatore, oppure se consacrate da un'idonea consuetudine, possono trasformarsi, come spesso è avvenuto, in vere e proprie norme di diritto. Altre invece non sono capaci di una tale metamorfosi, e sono le più indeterminate e le più vaghe, quelle che non prendono consistenza se non in rapporto a delle fattispecie, e che è quindi difficile formulare in modo generale. Il rispetto che ad esse è dovuto è condizionato, dipende da apprezzamenti soggettivi, sta in funzione della così detta saggezza politica, ed è tutta questione di misura e di grado. La differenza specifica che le distingue dal diritto è, in questi casi, ovvia e non ha bisogno di essere lumeggiata. Ma anche quando la regola di correttezza è precisa ed obbiettiva,

(1) Vedi, per ultimo, STOERK, *Völkerrecht u. Völkercourtoise,* in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Festgabe für P. Laband, Tübingen, 1908, I, p. 129 e seg., e, specialmente per un fugace riavvicinamento della cortesia internazionale alle « conventions » inglesi, p. 150.

e potrebbe divenire una vera norma giuridica, essa può in vece conservare la propria natura.

19. Si deve anzi aggiungere che non basta, perchè essa sia assunta a parte integrante dell'ordinamento giuridico, che questo, implicitamente o esplicitamente, vi si richiami e vi si fondi. Nello stesso modo che l'equità resta semplice equità, la buona fede semplice buona fede, anche quando note disposizioni del diritto privato ad esse si rimettono, così la correttezza non perde i suoi caratteri, quando il diritto costituzionale la chiama in sussidio delle sue disposizioni, con l'intendimento di non assumerla nel suo sistema. La conseguenza pratica è che essa nelle sue vicende, nelle sue possibili modificazioni e sviluppi, ha una vita indipendente dalla volontà legislativa, che ne impone l'osservanza, solo se, in quanto e come il costume politico formula e atteggia la regola medesima. Questa così ha il carattere di regola sussidiaria a quelle giuridiche (1).

20. Altre volte in vece, ed è caso più frequente ed elegante, la correttezza serve di presupposto al diritto. Manca qualsiasi disposizione che ne imponga l'osservanza in modo diretto, ma dall'insieme dell'ordinamento politico, dai suoi caratteri tradizionali e storici, l'interprete deduce che in tanto un istituto giuridico è stato introdotto o determinato in una data maniera, in quanto ciò era reso possibile da una o più norme di correttezza. Questa, per usare una frase inglese di molta efficacia, rappresenta un « sottointeso » (2) della costituzione, e può essere di importanza tale da costituire a dirittura il fondamento essenziale di qualche sua parte. Ma anche in tale ipotesi, è sua caratteristica quella di restare fuori il diritto, per quanto sia a questo indispensabile. Essa sorregge, circonda, alimenta, vivifica, integra il diritto. Ma non è diritto.

(1) Da questo punto di vista non sembra che possa accogliersi la tesi del RADNITZKY, *Dispositives und mittelbar geltendes Recht* (*Archiv. f. öff. Rech*, XXI, 1907, pag. 390 e segg.), per cui le regole convenzionali sarebbero vere norme giuridiche, non consuetudinarie (pag. 394-5; 407 seg.), ma aventi un valore sussidiario, indiretto, implicito (pag. 395 seg.), in quanto in un dato momento, *rebus sic stantibus*, sarebbe necessario osservarle, per applicare la legge. Che esse siano norme sussidiarie a quelle giuridiche, nel senso lumeggiato nel testo — ciò che comunque non è che una delle loro possibili figure — non vuol dire che siano norme giuridiche sussidiarie. Tanto meno può accettarsi l'opinione del JELLINEK, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin, 1906, pag. 28 e segg. che vede nelle norme convenzionali una specie di diritto dispositivo, intendendo per diritto dispositivo, nel campo del diritto pubblico, un precetto giuridico che un atto di volontà dell'autorità può porre fuori applicazione. Contro questa concezione del diritto dispositivo e il suo riferimento alle norme convenzionali, v. RADNITZKY, op. e loc. cit., p. 384 seg., 386 seg.

(2) DICEY, op. cit., p. 322.

21. Ognun vede come in tali casi sia impresa disperata voler cercare il carattere differenziale fra la norma giuridica e quella di semplice correttezza nell'elemento della sanzione. Già il concetto di quest'ultima nel diritto costituzionale è da per sè stesso così largo, che ne resta esclusa la necessità di una coazione fisica o, semplicemente, immediata. Molto spesso, più che vere sanzioni, non si hanno che delle garanzie soltanto indirette e remote, più preventive che repressive. Ma, a prescindere da ciò, risulta che, o pel motivo che una norma giuridica rinvia ad una norma di correttezza o per l'altro motivo che quest'ultima è fondamento necessario ed implicito della prima, può darsi che la sanzione propria del precetto giuridico vada inevitabilmente estesa alla regola di correttezza, appunto perchè violando l'una si viola anche l'altra. Ma ciò non basta per unificare e confondere le due norme (1), che restano distinte per tutti gli altri caratteri: per l'origine e l'intima natura, per i modi con cui possono modificarsi o venir meno.

22. Non sembra inoltre che una regola di correttezza si tramuti in giuridica, pel semplice fatto che essa venga accolta e formulata in dichiarazioni ufficiali di volontà, che non siano leggi. Il contrario si è sostenuto per quei principii di correttezza scritti nei regolamenti delle Camere (2). Ma, secondo noi (3), tali regolamenti, almeno per diritto italiano, non costituiscono in alcun modo fonti di diritto, sia pel loro carattere interno, sia perchè non emanano dalla potestà generale dello Stato, ma da speciali diritti di supremazia, che il collegio esercita sui singoli che ne fanno parte o entrano con esso in dati rapporti. Una siffatta traduzione in scritto delle regole di correttezza non implica dunque alterazione della loro natura.

23. Una speciale difficoltà si incontra quando si voglia distinguere la semplice correttezza dal diritto consuetudinario, ma anche qui, a prescindere dai dubbi gravissimi che possono praticamente sorgere per questo o quel caso, una confusione teorica non è possibile. Anzi tutto, la prima non ha bisogno, per affermarsi, di quel lungo decorso di tempo che consacra la consuetudine, ma può invece sorgere immediatamente da una data situazione, essere importata e imitata dall'estero, e, sin dal primo momento in cui è riconosciuta e osservata, possedere tutti i propri caratteri. In secondo luogo, anche quando un ininterrotto e continuato uso le avrà conferito forza e valore, essa può non trasformarsi in una vera e propria consuetudine giuridica. E ciò perchè potrà mancarle quell'*opinio juris*, che è elemento essenziale di quest'ultima, in modo che il suo rispetto sia dovuto ad altri motivi, a tutti quei sentimenti di onore, lealtà, rispetto, cui s'è accennato, nonchè alla coscienza della sua utilità, magari della sua necessità materiale, da non confondersi con quell'*opinio necessitatis*, che si identifica con l'*opinio iuris*.

24. Però ognun vede quanto sia facile e naturale il passaggio nel sistema delle consuetudini giuridiche, per molte norme di correttezza, che abbiano avuto tempo e occasione di consolidarsi. Così queste costituiscono una fonte non immediata, ma perenne, pel cui tramite si potranno trasfondere, quando occorra, elementi di nuova giovinezza nelle istituzioni politiche. Così pure la continua pressione che su quest'ultime esercitano la vita sociale e la coscienza, lo spirito pubblico che ne risultano, ha diversi gradi d'intensità e di efficacia, per cui, prima di giungere ad influire direttamente sull'ordinamento giuridico, ha modo di regolarsi e depurarsi. Privata della sua impetuosità e impulsività occasionale e dei suoi fermenti non durevoli, essa può tradursi in norma di correttezza; consolidata maggiormente e, sopra tutto, saggiata dalla lunga pratica, può in seguito divenire consuetudine, ovvero ispirare l'attività del legislatore, ed entrare con l'una o l'altra veste nel tempio del diritto. Severo e solenne tempio, le cui porte invitatrici non vengono mai chiuse, e che attende sempre nuove pietre e nuove colonne, per ingrandirsi e rafforzarsi, ma che non sarà mai difeso abbastanza rigorosamente da tutto ciò che è eccessivamente caduco, o fragile, o volgare. Solo in tal modo il diritto potrà costituire il centro di gravità, intorno al quale, dando e ricevendo vita, potranno equilibrarsi le altre norme sociali in un armonico sistema.

---

(1) Sembrano per conseguenza infondate le critiche che l'HATSCHEK, op. cit., II, p. 546 nota, muove al DICEY. Questi, op. cit., p. 346 e seg., 366, aveva, certo in modo troppo assoluto, affermato che sanzione della convenzione sia la legge, mentre ciò non avviene che per talune convenzioni. E sopratutto non si saprebbe accettare la distinzione, che il DICEY p. 21 e segg., fa tra convenzioni e norme giuridiche, fondandosi sul fatto che le prime non sono, a differenza delle seconde, riconosciute da nessuna Corte. Ma ha torto l'HATSCHEK quando crede che siano divenute norme giuridiche tutte quelle regole convenzionali che possono, nel modo cui s'è accennato, avere una sanzione giuridica.

(2) HATSCHEK, II, p. 38 segg., 543 e segg. Invece più giustamente il DICEY, p. 25, 323, afferma che la distinzione tra diritto costituzionale e norme convenzionali non coincide con quella tra diritto scritto e non scritto. Le regole convenzionali non possono essere scritte nello *statute-book*, ma possono essere messe in forma scritta, come quelle che regolano la procedura parlamentare.

(3) Vedi il nostro lavoro *Natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, nell'*Arch. giur.*, LXXV, 1905.