

La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900

LUIGI LACCHÈ

1. Premessa

Il lungo periodo preso in esame consiglia una selezione degli aspetti e dei temi da analizzare e valutare alla luce della prospettiva dei «regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana». Si possono subito indicare tre temi che emergono con una certa evidenza nel periodo considerato e che possiedono una portata più generale.

Il primo avvalorà il rilievo del regolamento parlamentare e più in generale del diritto parlamentare quale laboratorio significativo di «elaborazione» e di «consolidamento» di cambiamenti costituzionali che esaltano la intrinseca dimensione «politica» del tessuto materiale delle regole di autorganizzazione (prassi, consuetudini, convenzioni) e pongono però al tempo stesso il problema della loro «codificazione» e della loro possibile «sclerotizzazione». Il fatto e la regola formano così un insieme problematico (Caretti 2001), un intreccio complesso e non privo di tensio-

ni segnato da un robusto «protagonismo» del «momento» regolamentare. Ne consegue, se solo si volesse ricordarlo, la conferma della rilevanza delle regole del diritto parlamentare (cfr. Negri 1968, pp. 9-10) – direi dell'*ordine parlamentare* (su cui, attraverso Santi Romano, v. Beaud 2001) – per un approccio fecondo e complesso alla storia costituzionale che in esse trova alimento per una sua parte non trascurabile.

Il periodo esaminato enfatizza, in secondo luogo, in un modo che sino alla «crisi di fine secolo» non era emerso con pari virulenza, la capacità o meno delle regole di assicurare, in una dialettica anche accesiSSIMA, un equilibrio «accettabile» – tanto per gli attori che per il sistema oggettivamente inteso – tra due esigenze egualmente legittime sia sul piano teorico che su quello del funzionamento concreto di un genuino sistema parlamentare: da un lato un'adeguata funzionalità dei lavori parlamentari secondo le volontà espresse dalla maggioranza governativa, dall'altro il diritto delle minoranze ad esprimere in manie-

ra congrua le proprie ragioni. Due diritti entrano così in collisione in maniera legittima e altrettanto legittimamente si deve ricercare una soluzione dialettica.

Il terzo tema che si può subito segnalare, e che caratterizza in maniera specifica la vicenda che porterà al regolamento del 1900, è la posta in gioco del conflitto parlamentare: il terreno regolamentare finisce, come vedremo, per diventare spazio privilegiato per un conflitto sui *diritti fondamentali*. La lotta per il regolamento è parte integrante di un *progetto costituzionale* che ha come obiettivo ultimo la "registrazione" di un determinato assetto della forma di governo e che insiste sul terreno dei *diritti pubblici soggettivi* (Lacchè 2004, pp. 127, 132), ovvero di un sistema di libertà politiche fragili, da rassodare per un verso, da conquistare per un altro.

2. Una duttile "provvisorietà"

Tra i caratteri "permanenti" e i tratti originali (cfr. Sbriccoli 1998) della storia italiana, operante a vari livelli e con diversa funzionalità, è da annoverare senz'altro il carattere della *provvisorietà*: di norme, di istituti, di pratiche. Per i primi cinquant'anni della storia parlamentare statutaria si potrebbe parlare di una *naturale provvisorietà* del tessuto regolamentare. Tale carattere è stato segnalato come un momento necessario di flessibilità in grado di accompagnare l'evoluzione della forma di governo e i relativi equilibri raggiunti nel tempo (Manzella 1977, p. 50; Caretti 2001, p. 585) in una cornice costituzionale che l'originario impianto statutario non determinava certo in maniera "assoluta". Due questioni cruciali

e controverse si addensarono attorno alla verifica dei poteri e alle tecniche della procedura legislativa. Non di rado le proposte volte a intervenire in maniera organica e radicale sul *corpus* regolamentare finirono per rafforzare il registro della provvisorietà. Tra il regolamento del 1868 e le legislature successive si susseguono Commissioni, progetti, relazioni e talune modifiche che danno vita ad un notevole accumulo di materiali e di proposte – come testimoniato ampiamente dall'opera pionieristica di Mario Mancini e Ugo Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano* (1887) – senza però che l'esito voluto possa essere raggiunto. Le quattro sessioni della XIV Legislatura (10 giugno 1886-3 agosto 1890) appaiono particolarmente produttive proprio perché viene adottato un criterio differente.

La Commissione – composta da nove membri scelti dal presidente della Camera: Bonghi, Boselli, Crispi, Cuccia, Di Rudini, Ercole, Lazzaro, Marcora, Spaventa – investita a partire dal 21 giugno 1886 del compito di portare a termine i lavori già predisposti nelle precedenti legislature, muove proprio dal fallimento del metodo "massimalista", della "grande riforma", colla rinuncia quindi a perseguire la strada del, sino ad allora, impossibile regolamento definitivo per fare invece del canone della *provvisorietà* la *regola* reputando miglior metodo quello delle «modificazioni e aggiunte al regolamento che l'esperienza mostrerà necessarie» (Astraldi 1932, p. 48). Lo strumento per intraprendere questa via fu la costituzione, a partire dal 1887, di una Commissione permanente formata, in questo caso, dagli stessi membri della Commissione del giugno 1886.

Tra il maggio 1887 e il maggio 1888 numerose furono le proposte di modifica

elaborate dalla Giunta che ebbe come relatore Ruggero Bonghi, autore di saggi celebri come *I partiti politici nel Parlamento italiano* (1868) o *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare* (1884) e il cui nome sarà poi accostato, non a caso, al *corpus regolamentare* della Camera. L'ordine della discussione, la disciplina delle questioni sospensive e pregiudiziali, il metodo di votazione, la discussione delle mozioni, gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi proposti da singoli deputati furono oggetto di revisione e la Camera nella maggior parte dei casi approvò le proposte della Commissione. Di particolare importanza risulta la disciplina (artt. 70-73), più organica, del diritto di interrogazione e di interpellanza e soprattutto l'introduzione del sistema delle tre letture per la discussione delle leggi.

Come si è osservato, il procedimento di discussione e approvazione delle leggi fu senza dubbio uno dei grandi temi del dibattito parlamentare a partire dalle origini della storia parlamentare italiana (Manzella 1977, pp. 50-51; Merlini 1995, pp. 34-35). Le tre letture, pur avendo dalla loro il mitizzato paradigma britannico, avevano suscitato in passato dubbi e difficoltà di vario segno e sostituirle al macchinoso sistema degli Uffici non appariva un'operazione indolore. La proposta del 28 febbraio 1888 invece rientrava a pieno titolo nella logica "sperimentale" che accompagna la XIV Legislatura: se i due sistemi, infatti, avevano dimostrato pregi e difetti, si lasciava adesso alla Camera la libertà di scegliere, di volta in volta, quale dei due metodi apparisse il più opportuno. Il dibattito che seguì in aula (Astraldi 1932, p. 53) fece vedere ancora una volta il carattere fortemente controverso della scelta operata, anche se alla fine le tre letture poterono riacquistare, dopo la sfavo-

revole parentesi del 1868-1872, cittadinanza nella Camera dei deputati, pur in alternativa agli Uffici e senza trovare nel prosieguo il successo sperato.

Le importanti modifiche introdotte tra il 1887 e il 1888 posero il problema del coordinamento con il testo in vigore risalente al 1868. Fu l'on. Di Rudini nella tornata del 19 maggio 1888 a presentare in aula, a nome della Giunta permanente, il nuovo regolamento coordinato. Il regolamento fu di nuovo modificato nel 1891 all'inizio della XVII Legislatura per meglio specificare gli istituti dell'interrogazione, dell'interpellanza e della mozione (*Ibid.*, p. 56): così il regolamento Bonghi, con i suoi interventi mirati, alcuni dei quali di notevole significato, era destinato a disciplinare la vita parlamentare nel tumultuoso ultimo decennio del secolo. Non si può dire che nel corso degli anni Novanta non vi fossero state proposte di modifica, da parte di singoli deputati e della stessa Commissione (cfr. la raccolta di fonti in Tanda 1996), ma l'esito fu quasi sempre negativo.

3. *Il canone della complessità del sistema regolamentare nella "crisi di fine secolo"*

La crisi di fine secolo mise a durissima prova le riforme Bonghi e più in generale l'assetto regolamentare frutto del primo cinquantennio di storia parlamentare. La rottura degli equilibri politico-costituzionali, faticosamente raggiunti, non poteva non investire appieno quel canone della provvisorietà (e conseguente duttilità) che aveva accompagnato l'evoluzione del diritto parlamentare della Camera dei deputati. Ciò che aveva consentito un relativo prima-

to della dimensione fattuale nella configurazione delle norme e degli usi regolamentari apparve inadeguato a governare le forti spinte provenienti dalla società, spinte destinate ad incidere profondamente sulla vita politico-parlamentare e sulle stesse dinamiche costituzionali. Ha così inizio la fase della *complessità regolamentare*, che si apre con forza nel 1898 e si concluderà nel 1922, una fase nella quale la vita dei regolamenti parlamentari non ha più una esclusiva legittimità *endogena* (dialettica parlamento/governo/Corona), in quanto è il rapporto con la complessità del sociale – nelle sue più diverse manifestazioni – a incidere sul modo di essere e di agire della regola parlamentare, potenziandone la stessa rilevanza costituzionale.

In questa sede non è possibile affrontare, neanche per sommi capi, il grande tema della storia nazionale che la storiografia ha codificato con l'espressione "crisi di fine secolo"¹. Crisi senza dubbio a più dimensioni che testimonia la debolezza di ogni tentativo "semplicistico" (come osservò bene Croce 1927, pp. 272 ss.) – sia di ordine socio-economico che di ordine politico-costituzionale – volto ad offrire risposte univoche a questioni complesse. La visione "semplice" che discende dal paradigma borghese costitutivo della cultura giuridica e del sapere politico liberale del XIX secolo, fondato sul tranquillizzante binomio Stato/individuo, deve fare i conti con la dimensione spuria, ambigua, ma vitale del "collettivo" (cfr. Marchetti 2006), una dimensione che complica profondamente lo scenario e modifica gli stessi punti di osservazione.

Il Parlamento, sul finire del secolo, è stretto tra vari fuochi (per alcune esemplificazioni v. Levra 2001; Rebuffa 2001) e non

gode, da tempo, di buona salute. L'antiparlamentarismo non è sorto invano: moribondo, degradato, corrotto, in preda ad un atomismo particolaristico che indebolisce la parte *nobile* e *stabile* della costituzione (Corona, esecutivo 'monarchico', prerogativa militare), la crisi del Parlamento, inteso come luogo inadeguato a determinare un coerente indirizzo politico, rischia di far deflagrare l'intero sistema istituzionale. Il celebre *Torniamo allo Statuto* di Sidney Sonnino – il principale protagonista della battaglia parlamentare di fine secolo vista dai ranghi della maggioranza "conservatrice" – è un efficace grido di dolore che condensa umori, sentimenti e ragioni di una parte cospicua della classe liberale che cerca di trovare soluzioni alla crisi del regime rappresentativo insistendo sulla *naturale centralità* dell'istituto monarchico, sulla necessità di una autentica separazione dei poteri e sull'esperimento rischioso, ma indispensabile, del suffragio universale inteso come meccanismo di reale *socializzazione governata* dello Stato e delle sue istituzioni (Nieri 2000; Haywood 1999, pp. 219 ss.; Ballini 2000).

D'altra parte l'immagine scolorita del Parlamento non affascina certo quelle forze politiche e sociali che vi scorgono un mero meccanismo funzionale alla *montée de la démocratie*. Nel 1897 i socialisti rappresentano il 10% dei voti validi (Ballini 1988; Piretti 1996) e la Sinistra nel suo insieme dispone di un'ottantina di seggi. Minoranza, certo, e tuttavia la sua presenza ha anzitutto un valore *qualitativo* (Cambria 1989, I, p. 69) perché destinata ad incidere fortemente sulle dinamiche parlamentari. Paradossalmente dallo scontro di queste due visioni, poco inclini a cogliere la dimensione costitutiva del fenomeno parlamentare

per un autentico sistema "rappresentativo", il Parlamento, almeno per alcuni profili, ne uscirà rafforzato (Isastia 1977, pp. 424-425).

Il corto circuito tra i diversi livelli della crisi e la più lontana (almeno in apparenza) dimensione regolamentare scoppia nel 1899. Nel febbraio il tenente generale e senatore del Regno Luigi Pelloux², liberale proveniente dai ranghi della Sinistra costituzionale, vicino alla Corte ma non privo di una sua visione politica (Manacorda 1967, p. LXVI; Doglio 1977), presenta un disegno di legge contenente quelli che Umberto Levra ha chiamato i «provvedimenti cosacchi» (1975, p. 299; 2001, p. 181), ovvero un *corpus* di interventi repressivi (sui quali v. le sintesi recentissime di Colao 2007 e Latini 2007) che "codificano", rendendole "permanenti", le misure emergenziali che negli anni precedenti, in maniera più o meno "temporanea", erano state adottate, sin dal 1894, da Crispi, Di Rudinì (Belardinelli 1976) e dallo stesso Pelloux (con validità sino al 30 giugno 1899) per contrastare le gravi "emergenze" dell'ordine pubblico: le proteste sociali, lo spettro del sovversivismo, l'anarchia, l'antagonismo politico-sindacale.

Le più importanti libertà pubbliche (stampa, riunione, associazione) e i diritti dei lavoratori in alcuni settori strategici (ferrovie, poste, telegrafi) venivano fortemente limitati e ricondotti prevalentemente alla discrezionalità dell'esecutivo. Con questo intervento Pelloux modificava ulteriormente le basi programmatiche del suo governo e ritornava sulla strada più marcatamente "repressiva"³. Il tentativo di *ordinare* la società complessa di fine secolo, di *neutralizzare* il conflitto socio-economico, di *giuridicizzare* (per mezzo di strumenti perlopiù repressivi) la politica parlamenta-

re, in realtà svelavano, come apparve agli osservatori più lucidi, la sostanziale debolezza (tema, come noto, ampiamente sviluppato da Maranini 1967 nella prospettiva sistemica del "regime pseudoparlamentare") di una parte della classe dirigente che, sulla scia del Novantotto, intendeva perseguire confuse suggestioni autoritarie indotte da paure e da progetti di "nuovi" equilibri politici incentrati su esecutivi monarchici.

Sostenuto ancora da ampi settori della Sinistra costituzionale, Pelloux ricorse alla tecnica delle tre letture confidando in un ampio consenso della maggioranza (Perticone 1960, p. 153). Il progetto di legge fu presentato il 16 febbraio 1899 e l'esame ebbe termine il 4 marzo quando venne approvato ad ampia maggioranza il passaggio alla seconda lettura. Il governo mostrò invece segni di indebolimento a seguito dell'ennesima improvvista avventura coloniale in Cina che aveva immediate ricadute sulle linee di politica economica dell'esecutivo. Le dimissioni del primo gabinetto Pelloux, il 3 maggio, aprirono una nuova esperienza di governo, segnata in profondità dall'incisiva influenza sonnинiana (Carusi 2003, pp. 420 ss.), che radicalizzava l'azione dell'esecutivo su posizioni di destra-centro (celebre il giudizio di Domenico Farini: «...dal 1876 in poi, non vi fu mai l'uguale di tendenze, origini, propositi conservatori!», 1962, pp. 1499-1500) e con la rinuncia al sostegno organico della galassia della Sinistra liberale (Levra 1975, pp. 324 ss.). A partire dal 1 giugno il disegno di legge, redatto da Sonnino secondo l'orientamento più restrittivo della Commissione parlamentare e giunto alla seconda lettura, teneva a battesimo l'ostruzionismo.



La Camera dei Deputati durante l'ostruzionismo del 1898-99.

3. Il tempo dell'ostruzionismo

Le vicende sono note: l'estrema Sinistra per impedire l'approvazione della legge utilizzò le norme regolamentari vigenti per prolungare in maniera artificiosa la discussione sollecitando defatiganti appelli nominali, proponendo una selva di questioni pregiudiziali e sospensive, i rinvii alla commissione, un numero enorme di emendamenti sui quali chiedere la verifica del numero legale, sostenendo infine memorabili *tour de force* oratori (Isastia 1977). Il 7 giugno, il principale ispiratore dell'azione di governo, Sidney Sonnino, presentò una modifica al regolamento. L'art. 89bis (Tanda 1996, p. 328) attribuiva al Presidente, qualora la discussione generale di un progetto o di un articolo di legge si prolungasse «in modo da turbare il regolare andamento dei lavori parlamentari», la possibilità di chiedere all'aula una deliberazione sul tempo massimo da assegnare ai singoli oratori, nonché di fissare il giorno e l'ora in cui la discussione avrebbe dovuto terminare con la votazione. Le proposte del Presidente avrebbero dovuto

essere votate subito dalla Camera per alzata e seduta, senza alcuna discussione o dichiarazione di voto. Inoltre, giunto il termine prestabilito, ogni discussione sarebbe terminata con la votazione. Il 10 giugno Attilio Brunialti presentò una diversa proposta che avrebbe comunque dovuto limitare gli atteggiamenti ostruzionistici: la richiesta di venti deputati per la verifica del numero legale (art. 33), il divieto, per ciascun deputato, di parlare più di venti minuti in seconda lettura (art. 59) e di presentare più di un ordine del giorno (art. 82), la votazione per alzata e seduta in ordine all'interdizione inflitta all'oratore indisciplinato (art. 77) (*Ibid.*, pp. 329-332).

Il dibattito che ebbe luogo in seno alla Giunta per il regolamento, dopo il 10 giugno 1899, fissa con precisione i termini della questione. In particolare la prima seduta, quando si comincia a discutere la proposta Sonnino, mostra come il lavoro in Commissione «raffreddi» il calor bianco della lotta parlamentare e come le posizioni della maggioranza e della minoranza non siano ancora così irrimediabilmente divaricate. L'on. Simeoni «dichiara che il quesito è un solo: quello di sapere se l'ostruzionismo possa elevarsi ad istituto parlamentare, ammesso e rispettato. Egli è per la negativa. Accetterà ogni proposta, che valga ad impedirlo e che si concili col maggior rispetto alla libertà della tribuna» (*Ibid.*, p. 71).

Per la minoranza l'on. Sacchi solleva la questione «se durante una discussione sia possibile ammettere che si muti la forma e le disposizioni del Regolamento» e l'on. Rampoldi ritiene che così si creerebbe un pericoloso precedente «mettendo sempre la minoranza in balia della maggioranza che potrebbe di volta in volta riformare le norme parlamentari» (*Ibid.*, pp. 71-72). Di

fronte alla necessità di intervenire su una situazione eccezionale che rischiava, secondo i membri della maggioranza, di alterare la normale dialettica parlamentare, l'on Ferraris, della minoranza, non esita a riconoscere «che l'istituto dell'ostruzionismo non possa essere in alcun modo consentito perché sconvolgerebbe tutto il sistema parlamentare» e d'altra parte il relatore di maggioranza, Cambray-Digny, non ha difficoltà a riconoscere che i diritti della maggioranza devono incontrare «limiti ragionevoli» e che le proposte hanno un carattere politico che «imbarazzerà anche la discussione in seno alla Commissione del regolamento». La minoranza non vuole impedire l'esame delle proposte, purché le soluzioni adottate non si applichino alla discussione in corso. Nella seduta del 16 giugno l'on. Sacchi specifica ulteriormente la posizione della minoranza e

aggiunge che quando pure si dovesse considerare specialmente la discussione in corso non si può dire che l'ostruzionismo sia introdotto nei costumi parlamentari, dacché mai vi si ricorse per importanti che fossero le leggi; riconosce i diritti della maggioranza ma osserva che questa può eccedere nell'uso di quelli e che se oggi non è più possibile il dispotismo di un principe è ben possibile quello della maggioranza; in concreto si fa ostruzionismo perché si tratta di diritti statutari; una maggioranza potrebbe privare i cittadini del suffragio come ora li vuol privare dell'associazione, e allora la minoranza entra nel diritto di opporre resistenza anche con metodi eccezionali. Prevedendo poi di non poter riuscire ad impedire che qualche deliberazione di genere abbreviativo si prenda propone questa declaratoria pregiudiziale, sebbene riconosca che la forma odierna dell'onorevole Simeoni sia attenuata di fronte alle proposte sue e dell'onorevole Sonnino: "Le forme abbreviative della discussione non sono applicabili allorché si tratta di disegni di legge che riguardino l'esercizio dei diritti statutari".

[*Ibid.*, pp. 78-79]

Alla fine l'art. 89bis proposto da Sonnino con le integrazioni "migliorative" di Simeoni e la relazione di maggioranza vengono approvati dalla Giunta per il regolamento senza però che l'aula di Montecitorio possa trarne vantaggio. L'on. Sacchi aveva però colto nel segno ricollegando in maniera esplicita il divieto di "ghigliottine" alla difesa dei diritti statutari e attribuendo quindi all'ostruzionismo una legittimità di cui la stessa minoranza dubitava. Già contro Crispi l'Estrema Sinistra aveva cominciato ad utilizzare la tattica parlamentare per rallentare i lavori e per criticare la politica del governo. E sin dalla XVII Legislatura si può scorgere l'impegno della Giunta per il regolamento a predisporre soluzioni antiostruzionistiche. Nella XVIII Legislatura Bonghi e altri deputati avevano presentato una modifica delle misure disciplinari contro i deputati "perturbatori" e soprattutto agli inizi della Legislatura seguente la proposta Cibrario e quella "provocatoria" di Cavallotti (che estendeva le sanzioni ai membri del governo e ai deputati sotto inchiesta) (Astraldi 1932, pp. 58-59; Tanda 1996, pp. 21 ss.) rivelavano l'avvio di nuove strategie che dalla primavera del 1899 avrebbero trovato massima realizzazione. La lettera di Andrea Costa a Edoardo Pantano, datata 17 aprile 1899, conferma il carattere concertato e sistematico dell'ostruzionismo:

Per l'ostruzionismo, di cui parlammo, mi sembra che potremmo fare così. Voi invitiate tutti i Vostri, per mezzo dell'*Italia*, a trovarsi in Roma il giorno della riapertura della Camera. Noi facciamo altrettanto. E nel giorno stesso della riapertura teniamo – tutti – un'adunanza e fissiamo le norme dell'ostruzionismo e diamo ai singoli il mandato preciso di trovarsi in Roma in questi o in quei giorni, affinché siano presenti sempre in

numero sufficiente per chiedere l'appello nominale o per constatare il numero legale. – Va bene? Rispondimi a Imola – Aff.mo A. Costa. P.S. Scrivo altrettanto al Barzilai. Comunica al Succi! [cit. da Tanda 1996, p. 24].

Legittimo o meno, manifesto o occulto, proprio o improprio (Longi, Stramacci 1968, pp. 112-113), che inneschi o meno un processo di accelerazione delle riforme regolamentari (Tanda 2001, p. 701), l'ostruzionismo appare nell'esperienza italiana di fine secolo anche un possibile segnale di trasformazione del modo stesso di concepire il lavoro parlamentare: è, se si vuole, anche un indizio di un rafforzato spirito di organizzazione e forse della definitiva crisi dell'atomismo parlamentare.

Gli ultimi dieci giorni del giugno 1899 segnarono la prima grande fase della battaglia parlamentare. Il 20 giugno Pelloux propose e ottenne, nonostante la forte opposizione, che la discussione delle modificazioni al regolamento fosse messa all'ordine del giorno. L'indomani ebbe inizio ma già il 22 la sessione venne prorogata e il 28 l'aula fu investita delle due questioni ormai indissolubilmente legate: i provvedimenti politici presentati con decreto da convertire in legge e la proposta di Sonnino e di altri quattordici deputati per formare una Commissione *ad hoc* allo scopo di introdurre nel regolamento le modifiche dimostrate dall'esperienza opportune per il buon andamento dei lavori parlamentari e per predisporre un testo che avrebbe dovuto entrare in vigore provvisoriamente senza discussione e votazione due giorni dopo la presentazione alla Camera (*Atti Parlamentari*, Legislatura XX, seconda sessione, Documenti n. VII-*quinquies*).

Nella relazione al Re che accompagnava il famigerato decreto-legge 22 giugno 1899

n. 227, con efficacia esecutiva dal 20 luglio 1899 (registrato con riserva dalla Corte dei Conti), l'ostruzionismo è richiamato come motivo dello stato di necessità. «La situazione creata da queste condizioni impone al Governo il dovere di procurare che la volontà ed il diritto della maggioranza possano, secondo lo spirito degli ordini costituzionali, ottenere la loro legittima prevalenza. Non si può lasciare che una esigua minoranza impedisca alla Camera dei deputati l'esercizio delle sue funzioni» (*Atti Parlamentari*, Legislatura XX, seconda sessione, Documenti n. 143-C; Di Muccio 1987, p. 34). Nel suo scritto del 16 novembre 1899, «I decreti-legge e il regolamento della Camera», pubblicato nella *Nuova Antologia*, Sonnino subordinerà l'eliminazione del discusso strumento "consuetudinario" della decretazione del governo (Istria 1977, pp. 442 ss.; Latini 2006) – che affermava essere contrario al corretto funzionamento degli istituti rappresentativi (come ricorderà Ferraciù 1900, p. 486) – ad una riforma del regolamento che assicurasse la soluzione del problema nei casi di necessità e urgenza «nonostante qualunque più fiera opposizione delle minoranze, e pur rispettando in queste ogni uso ragionevole della libera discussione» (Sonnino 1972, I, p. 667).

L'ostruzionismo sempre più deciso dell'Estrema depotenziò sia la proposta Franchetti di modifica regolamentare del 29 giugno (Tanda 1996, pp. 86-90) sia la sua iscrizione all'ordine del giorno nella tornata del 30. Il decreto-legge liberticida del 22 giugno – che entrerà in vigore il 20 luglio – aveva spinto i moderati ad abbandonare definitivamente l'atteggiamento di equidistanza. La seduta pomeridiana del 30 giugno fu tra le più drammatiche nell'aula sof-

focante di Montecitorio. Gli scontri tra i socialisti e i sonniniani non furono solo verbali, come potè provare lo stesso Sonnino colpito da Bissolati (Levra 2001, p. 189). Il presidente Chinaglia fu aspramente contestato. La sola soluzione possibile era mettere fine alla seconda sessione della XX Legislatura.

Il 14 novembre 1899, con l'inizio della terza sessione, cominciava l'ultimo e decisivo atto della battaglia parlamentare. Sonnino aveva suggerito di andare a nuove elezioni prima di affrontare il nodo del decreto legge e del regolamento (Sonnino, *Diario*, 28 dicembre 1899, 4 gennaio 1900, I, 1972, pp. 414 e 428). Ma, indebolito sul piano politico (Levra 2001, pp. 190-191), il gabinetto Pelloux dovrà fronteggiare anche le conseguenze della sentenza della prima sezione della Corte di cassazione emessa il 20 febbraio 1900. Era una sentenza che "declassava" il decreto del 22 giugno scorso a mero disegno di legge non discusso né approvato dal Parlamento, decaduto inesorabilmente dopo la chiusura anticipata della sessione, privo pertanto di efficacia giuridica e illegittimo nella sua applicazione dopo il 20 luglio 1899 (cfr. Meccarelli 2005). Studi recenti hanno confermato l'importanza di questa sentenza per l'esito della crisi: risultato non improvvisato (Lacchè 2004, pp. 113-116), nato da una comunanza di intenti tra alcuni alti magistrati di Cassazione legati a Giolitti e Zanardelli e la politica, non certo esente da errori e contraddizioni, della Sinistra costituzionale per una difesa dei principi liberali legati alle libertà pubbliche e alle garanzie giuridiche. Il presidente Tancredi Canonico (Themelly 1975, pp. 171-175) e il consigliere Luigi Lucchini (anche dalla sua autorevole tribuna scientifica: Sbriccoli 1987) offrirono alla Sinistra moderata un'occasione – di per



Il rovesciamento delle urne nell'Aula della Camera dei Deputati il 30 giugno 1899.

sé non risolutiva – per uscire da una crisi il cui esito restava incerto (Cambria 1989, I, pp. 79-80; III, 1990, pp. 95-100; Malatesta 2001).

Ancora una volta Sonnino, eletto presidente della Giunta per il regolamento, cercò di dettare i tempi della politica parlamentare. La discussione del "nuovo" disegno di legge sui provvedimenti politici – dopo l'esito infastidito della sentenza della Cassazione – fu però l'occasione per rinvigorire l'ostruzionismo, riproponendo lo stesso copione del giugno 1899. Il 21 marzo fa capolinea, sotto forma di mozione presentata da Tommaso Cambray-Digny, il meccanismo della modifica provvisoria del regolamento con esecuzione dal secondo giorno dopo la presentazione e il 29 marzo, tra le proteste accesissime della Sinistra, il progetto è approvato per alzata e seduta. «Si fa colpo alla Camera», scrive Sonnino nel suo Diario, mentre di Rudinì, già molto critico verso la riproposizione dei provvedimenti politici, e i suoi si mostrano perplessi sull'azione "sonniniana" del governo, incapace di trovare un compromesso con la sinistra liberale.

Il Presidente dell'assemblea, Giuseppe Colombo, il giorno seguente fu contestato con epiteti di ogni genere e fu costretto a pur brevissime dimissioni. Lo stesso Giolitti aveva qualificato la manovra del governo una violazione aperta e diretta dello Statuto, tanto più che si affidavano i pieni poteri ad una Commissione nella quale la minoranza non veniva adeguatamente rappresentata. Il deputato di destra Gabriele D'Annunzio intanto lodava il "vitalismo" degli ostruzionisti della Estrema Sinistra (Levra 2001, p. 163). Il 3 aprile, dopo i viventi discorsi di Giuseppe Zanardelli e del repubblicano Edoardo Pantano, che non riconoscevano validità alla deliberazione del 29 marzo e annunciavano l'abbandono dell'aula (inaugurando un "modello" di lotta politica destinato a proseguire, Martucci 2001, pp. 80-81, 132) di tutti i deputati della Sinistra per protestare contro il «premeditato e preparato colpo di maggioranza, inteso a far votare senza discussione quelle norme regolamentari che sopprimono la libertà della tribuna parlamentare» (Tanda 1996, p. 31), iniziava l'ultima fase di un confronto sempre più aspro nel quale aleggiava anche lo spettro della convocazione di un'assemblea costituente... (cfr. la ricostruzione in Levra 2001, pp. 191 ss.). La replica formale di Sonnino, che si trincerava dietro il rispetto dell'ordine delle discussioni parlamentari e del ruolo del Presidente dell'assemblea visto come difensore delle libertà di tutti e delle stesse istituzioni rappresentative, non sortiva alcun effetto (Di Muccio, I, 1987, p. 37). Il 5 aprile il governo ritirava il decreto legge 22 giugno 1899, a ulteriore conferma del legame a doppio filo con la vicenda del regolamento parlamentare.

L'epilogo si compì il 15 maggio, alla

ripresa dei lavori. Fu allora che Giolitti, superata definitivamente la sua posizione di "attesa" e di "equidistanza"⁴, sottolineò la gravità della situazione (una modifica regolamentare ritenuta illegale dai due quinti dei deputati) e formulò un'ultima proposta conciliativa: da un canto sospendere l'approvazione del verbale della seduta del 3 aprile e dall'altro nominare una commissione di nove membri eletti con voto limitato per formulare, entro due giorni, soluzioni adeguate mentre i lavori dell'aula restavano sospesi. «Evidentemente nessuna persona ragionevole può volere un regolamento che consenta l'ostruzionismo, ma nessuna persona ragionevole può pretendere che si abbia un regolamento il quale permetta alla metà più uno dell'Assemblea di far tacere a giorno ed ora fissa l'altra metà meno uno dell'Assemblea stessa».

La mozione non venne accolta e Giolitti la ritirò accollando al governo tutto il peso delle proprie responsabilità. La votazione del verbale fu l'ultimo atto del secondo governo Pelloux e ben presto la vittoria di Sonnino si palesò, come sappiamo, per il suo vero significato: una vittoria di Pirro che produsse invero l'effetto contrario.

Le elezioni del giugno 1900, l'appello al popolo, furono fatali a Pelloux che, pur conservando la maggioranza numerica, dovette constatare l'avanzata delle Sinistre e dei moderati. «Ed allora — osserverà Orlando — il Gabinetto Pelloux fu costretto a dimettersi... Egli è che bisogna liberarsi dal pregiudizio di considerare le forme parlamentari nel precetto semplicista che il Gabinetto può sussistere in quanto ha la maggioranza nella Camera, la verità che un Gabinetto può sussistere senza maggioranza; e può non sussistere con la maggioranza» (Orlando 1912, p. 66).

La relazione Chimirri che accompagnò le modifiche regolamentari ricorse a due argomenti che già erano stati ampiamente utilizzati (direi teorizzati da Sonnino 1899 (1972)): la libertà della discussione parlamentare era la ragion d'essere delle assemblee ma non poteva impedire l'esercizio di una potestà fondamentale ovvero il diritto della maggioranza a deliberare; i regolamenti parlamentari in vigore in altre nazioni prevedevano misure coercitive contro i perturbatori dell'ordine delle discussioni. Questo argomenti, per la verità, non erano mai stati respinti *a priori* dalla minoranza: il problema era l'uso strumentale delle modifiche proposte per approvare i provvedimenti politici che incidevano fortemente sull'assetto delle libertà costituzionali. Mai, nella storia italiana, il regolamento parlamentare aveva assunto una così piena valenza costituzionale. Per Enrico Ferri (1899 e 1900) il regolamento diventava la legge delle leggi:

Il regolamento adunque ha valore fondamentale e costituzionale per l'Assemblea stessa ed esso è l'unico strumento per cui il lavoro dell'Assemblea legislativa può essere legale nella forma, secondo nella sostanza, coercibile al Paese cui si ponga una determinata norma legislativa; perché è col regolamento che si tutelano i diritti imprescrittibili delle minoranze. Se questi diritti non avessero nel regolamento la loro sanzione, il regime parlamentare sarebbe inesistente nella sostanza ed alla prevalenza della maggioranza si sostituirebbe la sua onnipotenza assoluta senza confini.

Non la sostanza delle disposizioni ma il metodo autoritario spaventava dunque Ferri e la Sinistra, possibile prodromo di una completa involuzione costituzionale che muoveva da azioni contrarie a qualsiasi legalità di forma. L'on. Sacchi, che già

aveva mostrato in modo chiaro nel 1899 la posta in gioco e il fondamento di legittimità dell'ostruzionismo, ribadì in coda alla relazione di maggioranza che il diritto di limitare l'opposizione era giusta «sol quando la maggioranza non miri a restringere i diritti fondamentali di libertà e di suffragio che formano il contenuto essenziale della costituzione politica del Paese. Questo caso avverandosi, la minoranza, che la costituzione vuol difendere, non può più essere giudicata a stregua del regolamento interno dell'Assemblea, ma il diritto di chiedere che il Paese sia chiamato a giudicare in supremo appello se la sua volontà sovrana sia rappresentata dalla maggioranza o dalla minoranza» (cit. da Di Muccio, I, 1987, pp. 41-42).

Il "pacchetto" Sonnino, nato morto, interveniva su una buona parte degli istituti e dei congegni procedurali che erano stati motivo di ostruzionismo: la votazione del processo verbale, la verifica del numero legale, la presentazione di articoli aggiuntivi o emendamenti, lo svolgimento degli ordini del giorno, la votazione per alzata e seduta sulle deliberazioni della Camera relative all'interdizione della parola e soprattutto, come nel modello inglese (Bertolini 1981, pp. 476 ss.; Ghisalberti 1986, p. 256) la cd. "ghigliottina" (artt. 87-bis, 88-bis, 89-bis), ovvero l'insieme delle misure volte a negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno o emendamenti estranei alla discussione e a limitare ad un massimo di dieci minuti il tempo per ciascun oratore per arrivare sino alla fissazione del giorno e dell'ora in cui la discussione avrebbe dovuto terminare con il voto immediato (Astraldi 1932, pp. 64-66; Di Muccio, I, 1987, pp. 38 ss.).

4. Il regolamento del 1900 come "svolta" della storia costituzionale italiana?

La XXI Legislatura, iniziata con la crisi extraparlamentare del governo Pelloux e con l'incarico al vecchio senatore sabaudo Giuseppe Saracco, riprese il discorso da dove, il 15 maggio, era stato interrotto con il rifiuto della mediazione Giolitti. Uno dei protagonisti della vicenda fu Tommaso Villa, grande avvocato d'affari, già guardasigilli, sodale di Crispi, ed eletto il 28 giugno 1900 a grandissima maggioranza presidente della Camera che già aveva guidato tra il 1895 e il 1897 (v. la bella biografia intellettuale di Montaldo 1999; Montaldo 2001, p. 203). Divenne così presidente il "trasformista" Villa che nel 1899 aveva dato ampia disponibilità a Sonnino e Pelloux ad assumere quella stessa funzione nel periodo più caldo della lotta parlamentare. Chiusa la XX Legislatura con lo strappo sul regolamento, la nuova non poteva non affrontare in via preliminare questa delicata questione. Il discorso di insediamento del nuovo Presidente, equilibrato e lucido, sancisce l'armistizio tra le parti in lotta: se il regolamento aveva diviso la Camera sino ai tumulti e alla violenza, ora esso doveva unire per ridare vigore e legittimità ad un Parlamento ferito e incerto. Villa (legato a Sonnino) muove da un principio di forte discontinuità rispetto al recente passato. Ogni legislatura, si afferma, ha il diritto di stabilire il proprio regolamento garantendo la libera manifestazione delle idee e del voto⁵. Se in passato era prevalso il principio della continuità ciò era avvenuto per tacito consenso non trovando consacrazione in una disposizione legislativa. Il Presidente sottolinea la complessità del lavoro parlamentare di fronte ad una società che cresce e che

pretende risposte. Il progresso sociale e economico non può essere raggiunto se l'autonomia del Parlamento non viene pienamente assicurata. «Ogni convinzione, ogni idea onestamente professata è un'energia. Ogni energia ha un valore, morale od economico, poco importa, ma un valore che non deve essere trascurato mai» (cit. da Di Muccio, I, 1987, p. 52). Il regolamento avrebbe dovuto essere lo strumento per valorizzare queste energie e per consentire lo svolgimento di un leale e libero confronto tra tutte le parti. Per questo Villa propose di istituire una Commissione che entro due giorni avrebbe dovuto presentare uno schema di regolamento. L'on. Pantano, a nome dell'Estrema Sinistra, accolse con favore le parole di Villa che aprivano una nuova stagione, pur manifestando dubbi sul diritto della Camera a darsi ad ogni legislatura il suo regolamento. Tale principio era dettato da circostanze eccezionali e non doveva costituire un precedente.

La Commissione, presieduta dallo stesso Villa e formata da molti dei protagonisti dei dibattiti e delle lotte parlamentari di fine secolo (da Ferri a Giolitti, da Di Rudini a Pantano, da Chinaglia a Sacchi, da Biancheri a Zanardelli), assolse senza problemi il suo compito. Il valore dei commissari, la loro rappresentatività politica e il consenso diffuso portarono, il 1 luglio 1900, ad una rapidissima discussione e approvazione, dopo che il Presidente-relatore aveva di nuovo, con particolare enfasi, richiamato il principio della *tabula rasa*. Si era insomma lavorato guardando al futuro e non più al passato, ai dissidi recenti e ai motivi di discordia, anche se era evidente la presenza di norme generali che non potevano non figurare in un qualsiasi regolamento parlamentare.

Per questa ragione la Commissione mantenne tutte quelle disposizioni, e non erano poche, che avevano dato buona prova nel passato. Il nuovo regolamento, mediante il ricorso al voto limitato, offriva alla minoranza maggiori garanzie di rappresentatività nelle Commissioni e nelle Giunte, a cominciare dalla Giunta per le elezioni e dall’Ufficio di Presidenza. Si istituzionalizzava inoltre la presenza del Presidente dell’assemblea alla guida della Commissione per il regolamento. Inoltre le Commissioni dovevano riferire entro un termine stabilito, trascorso il quale ogni deputato poteva reclamare dalla Camera il rispetto dei tempi e diversamente si poteva discutere il provvedimento senza l’avviso della Commissione.

Il tema più dibattito fu ovviamente quello che riguardava l’ordine dei lavori parlamentari. Non v’è dubbio che la figura di Villa, che aveva molto tenuto a presentarsi come Presidente *super partes* – tanto più dopo gli esempi discutibili dei suoi immediati predecessori e lungo una tradizione che aveva molto stentato a depoliticizzarne la funzione (Ungari 1968, pp. 70 ss.) –, rimise al centro della discussione, con atteggiamento “pretorio”, la funzione presidenziale (cfr. Di Muccio 1979; Torre 2000; Iacometti 2001; la recente sintesi in Gianfrancesco 2007) come chiave di volta per il buon andamento dei lavori parlamentari⁶. La tesi che alla fine prevalse, condivisa dallo stesso Villa, individuava nelle attribuzioni “generali” del Presidente una barriera sufficiente a contenere comportamenti e azioni contrari allo spirito dell’ordine parlamentare. Tuttavia, la Commissione aveva ritenuto di dover eliminare «quei mezzucci ai quali si poteva ricorrere per sottrarsi in qualche modo alle sue attribuzioni».

Non era più permesso di ricorrere a votazioni nominali per qualunque questione, ma solo quando fosse necessario il voto di proposte complete; il Presidente aveva facoltà di negare l’accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi redatti in modo sconveniente, relativi ad argomenti affatto estranei all’oggetto della discussione; in tal senso gli oratori non potevano usare mezzi dilatori e il Presidente aveva la facoltà, dopo due richiami, di vietare la parola per il resto della seduta, salvo il diritto di appello alla Camera che decideva per alzata e seduta e senza che si potesse invocare la verifica del numero legale; inoltre il Presidente poteva, in caso di turbamento dell’ordine, dopo i richiami di rito, proporre all’aula l’esclusione per il resto della seduta e nei casi più gravi la censura con l’interdizione sino a otto giorni. Non venne invece accolta dalla Commissione la proposta ulteriore di deferire al potere discrezionale del Presidente, su domanda firmata da cinquanta deputati e con votazione a scrutinio segreto a maggioranza di due terzi, il modo di disciplinare il prosieguo della discussione nei casi di grave turbamento dei lavori. Il Presidente Villa giustificò tale diniego osservando come nel caso di tumulti si abbandonasse lo spazio di un’assemblea funzionante per entrare in una diversa situazione. «Ma, lo ripeto: come potete voi con un articolo regolare l’ostruzionismo violento?». Il Presidente non aveva bisogno di ulteriori poteri discrezionali⁷. Come dirà Giolitti durante la discussione, «A mio avviso l’ostruzionismo è impossibile quando il Governo adopera la prudenza necessaria e non crea situazioni violente, e quando il Presidente ha sufficiente auto-

rità e sa valersi dei mezzi che il regolamento mette a sua disposizione».

Il regolamento del 1 luglio 1900 pacificava gli animi, ristabiliva condizioni normali nell'attività parlamentare, sanciva la fine della crisi di fine secolo e apriva una nuova stagione. Il sentimento della "svolta" è ben presente ai protagonisti di questa vicenda e trova riscontro nella memorialistica. Era un regolamento, approvato in maniera regolare e definitivo⁸, che chiudeva la lunga fase della *duttile provvisorietà* e individuava nuovi equilibri, irrigidendone forse il diritto parlamentare e la sua stessa evoluzione (Manzella 1977, pp. 50-51). Non bisogna però dimenticare che per la prima volta il regolamento parlamentare – come "strumento di decisione" – aveva dovuto fronteggiare una crisi acutissima avente come posta in gioco quelle libertà costituzionali, quei *diritti di libertà politica* (Ferraciù 1900, p. 492), che in Italia avevano fragili radici. La forte "costituzionalizzazione" del regolamento Villa nasceva da questa profonda preoccupazione.

Una certa "retorica" della centralità del Parlamento aleggia nel dibattito che portò al nuovo regolamento e alcuni "segnali", in esso iscritti, lasciano solo intuire quel percorso di "democratizzazione regolata" che sarà la grande sfida dell'età giolittiana. Saranno piuttosto il decreto del 14 novembre 1901 n. 466 sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri (Rotelli 1972; Merlini 1995); un uso non più "monarchico-esecutivo" della proroga e della chiusura delle sessioni, l'affermarsi, dal 1906, della convenzione della fiducia preventiva (Rossi 2001), l'introduzione del suffragio universale maschile a stabilire, assieme ad altri fattori, le condizioni istituzionali per uno sviluppo (pur provvisorio) del *continuum*

corpo elettorale/rappresentanza parlamentare/governo/indirizzo politico (Montaldo 2001, pp. 204 ss.).

Il regolamento del 1900 fu dunque il regolamento dell'età giolittiana e dell'ultima fase della crisi dello Stato liberale sino alle sostanziali modifiche del 1920-22, ma rappresenterà anche il "blocco regolamentare" destinato a funzionare da paradigma nella successiva "nuovissima" vicenda repubblicana. Ci si è ben interrogati sulle ragioni di questa continuità (Manzella 1977, p. 51; Caretti 2001, pp. 587-588) e a me pare che la si possa considerare solo avendo ben presente l'assetto complessivo della costituzione materiale italiana nel primo ventennio del secolo. E non v'è dubbio che questa *longue durée* del regolamento del 1900/1922 abbia potenziato *ex post* il canone della "svolta" costituzionale.

Nel 1900 non tutte le voci però cantarono nello stesso coro. Agli opposti estremi troviamo Sidney Sonnino e Arturo Labriola. L'uomo politico toscano colse l'occasione della breve discussione sul testo del nuovo progetto per manifestare la sua preoccupazione: il regolamento, oltre ad assegnare alle minoranze una rappresentanza fuori misura negli Uffici di Presidenza e nelle Giunte, faceva un passo indietro nella disciplina dell'ostruzionismo che era un fenomeno ben diverso dalle singole, sporadiche, azioni dilatorie. «Prevedo – osservava – che purtroppo saremo presto da capo...». Ben diverso, come si può intuire, il giudizio di Labriola. A suo dire il nuovo regolamento rafforzando comunque il potere discrezionale del presidente e in generale le misure antistruzionistiche poneva le basi per un rinvigorimento della linea conservatrice assicurata da Saracco e probabilmente dallo stesso Villa (Montal-

do 2001, p. 203). «Così, dopo due anni di lotte e di proteste, l'Estrema accettava, contenta o rassegnata, la situazione contro la quale si era tanto fortemente ribellata» (Labriola 1975, p. 40).

5. La scienza giuridica di fronte ai "nuovi" fenomeni

La crisi di fine secolo vista attraverso la vicenda regolamentare offre, per la prima volta, alla scienza giuridica lo spunto per interrogarsi sul *fenomeno ostruzionismo* e più in generale sul problema dei regolamenti parlamentari. Un'originale figura di studioso del diritto costituzionale, di orientamento sociologico-giuridico [Cianferotti 1980, p. 200; Lanchester 2004], Antonio Ferracciù, professore a Sassari, Perugia e Siena, autore, a fine secolo, di saggi significativi sulle libertà di riunione e di associazione e su vari istituti parlamentari (regolamenti del Senato, inchiesta, incompatibilità, nomina dei senatori ecc.) pubblica nel 1901 la prima organica riflessione scientifica sulla dimensione giuridica e politico-costituzionale dell'ostruzionismo⁹. Si trattava, per l'Italia, di un fenomeno nuovo, ancor privo di una base scientifica e per questo «in balia completa alle inconsulte e parziali esagerazioni della letteratura giornalistica, le quali andarono determinando ognor più intorno ad esso una serie di giudizi oltremodo unilaterali, punto scientifici, utili solo in quanto le passioni della politica militante fossero meglio e nella più varia maniera riusciti a sollecitare» (Ferracciù 1901, p. 321; Levra 1975, pp. 332-333, sulla battaglia giornalistica contro l'ostruzionismo).

L'autore, assai critico verso i "provvedimenti politici", riconduce l'analisi giuridica dell'ostruzionismo *proprio* alla natura del governo parlamentare come governo di gabinetto. Ci può essere il caso di una maggioranza *legale* che non è però maggioranza *reale*. In questo caso il dissidio può essere pericoloso e il capo dello Stato può sciogliere la Camera per interrogare direttamente il paese. Ma qual è il fondamento per l'esercizio dell'ostruzione? Ebbene, quando la Corona non intende avvalersi delle sue prerogative (nomina dei ministri e scioglimento della Camera), «laddove d'altro canto risulti chiaramente che il Gabinetto più non rispecchi le tendenze del paese, dal quale la maggioranza parlamentare, incerta o provvisoria o meccanica, siasi allontanata in guisa da non potere più oltre rappresentare l'organo principale della sua volontà politica, trova in tali condizioni giuridico fondamento l'esercizio dell'ostruzione da parte delle minoranze di opposizione, mercè il ricorso legale a tutti quei diritti regolamentari, onde possano procrastinarsi le risoluzioni della materia in discussione, per guisa da lasciar tempo alla volontà del paese di manifestarsi decisa ed energica ed imporsi nello Stato» (Ferracciù 1901, p. 326). Fedele ad una visione antiformalistica del fenomeno costituzionale Ferracciù scorge nell'ostruzionismo legittimo una «zona grigia» (Ferracciù 1905; Lanchester 1998) ma non anti-giuridica (*contra* Santangelo Spoto 1908, p. 1113; Miceli 1913, p. 772; Nigro 1918, che parlerà di "teoria di anarchia"). Quando il Sovrano

senza una vera necessità di Stato, si rifiuti di accogliere le manifestazioni *leggitive* della volontà popolare, che in seno al Parlamento si concretino nelle aspirazioni di una minoranza organi-

camente compatta ed omogenea, ma soverchianta e schiacciata dalla brutalità di una maggioranza numerica, che non sia alimentata da virtù organica di principi e di tendenze... In tale evenienza, la ostruzione altro non rappresenta che la sostituzione legittima, diremmo della coscienza della vera rappresentanza nazionale alla coscienza non vera che, nella nuova posizione intervenuta nel funzionamento del Governo parlamentare, di essa siasi fatta il Sovrano per rapporto all'eventuale esercizio della prerogativa accennata di sopra.

[Ferraciù 1901, p. 327]

La coscienza popolare diventa in questo caso la fonte dell'ostruzionismo che assurge pertanto a diritto, proprio perché la base giuridica della forma di Governo rappresentativo risiede nel consenso popolare. È dunque un fenomeno eccezionale¹⁰ ma non antigiuridico. Se il governo rappresentativo è una forza autonoma tra lo Stato e la società, il Parlamento deve sentire l'influenza costituzionalmente decisiva dell'opinione pubblica; deve essere in armonia col corpo sociale «e le crisi nel Governo di Gabinetto sono appunto preordinate a conservare inalterata tale armonia». Se dunque è la minoranza a meglio corrispondervi, essa ha il diritto di procrastinare le deliberazioni della maggioranza. L'ostruzionismo "giuridico" – nonostante alcuni dei pericoli segnalati da Sonnino – non è un fenomeno violento a cui ricorrono forze estremiste. Nel 1893, per esempio, l'ostruzione è esercitata dai conservatori britannici contro Gladstone favorevole alla *Home Rule* irlandese. Ferraciù riprende le categorie orlandiane di resistenza e di rivoluzione (Lacchè 2003; Buratti 2006, pp. 166 ss.) e inquadra l'ostruzionismo, a metà tra le due, come *forma speciale di resistenza collettiva legale*. Le preoccupazioni e le obiezioni di Sonnino non lo convincono: si possono introdurre freni e limitazioni ma ciò che

conta davvero sono le condizioni politiche generali, il potere più o meno forte dell'opinione pubblica, la diversa configurazione delle parti politiche.

Per Sonnino la comparazione – a cominciare dall'autorevole esperienza britannica e americana – mostra la piena legittimità e funzionalità di interventi volti a limitare, soprattutto in virtù del riconoscimento al Presidente d'assemblea di poteri incisivi, azioni ostruzionistiche e dilatorie, specie sul punto della riforma regolamentare (Sonnino 1972, I, pp. 667 ss.). Per Ferraciù, invece, la comparazione rivela come una minoranza ostruzionistica finirà sempre per avere la meglio, nonostante i freni regolamentari, quando essa è volta a contrastare o ritardare l'approvazione di leggi o provvedimenti che non siano l'espressione della coscienza nazionale. È il caso degli *Home rulers* irlandesi (1881, contro il *Coercion bill* di Gladstone); nel 1890 dei socialisti, liberali e democratici belgi contro il tentativo dei cattolici conservatori di approvare una legge elettorale restrittiva e illiberale (l'opinione pubblica si dimostrò dalla parte della minoranza e il governo dovette dimettersi); nel 1897 dei parlamentari austriaci e tedeschi (Santangelo Spoto 1908, p. 1111); degli spagnoli nel 1899. Se dunque si rivelano inopportuni e illiberali i freni regolamentari permanenti (d'indole *politica* o *giuridica*) perché possono ostacolare ogni legittima opposizione, sono da ritenersi comunque preferibili i freni *preventivi* d'indole *morale*, a quelli *repressivi* d'indole *politica* o *giuridica*. La correttezza costituzionale è quindi indispensabile. «Non v'ha ormai chi non si mostri convinto che il buon andamento del Governo parlamentare si fonda essenzialmente su una serie di concessioni, di transazioni e di temperamenti reciprocamente riconosciuti».

ti, nell'esercizio di lor proprie funzioni, fra i diversi organi principali di cui si compone l'intero organismo statuale e tra le parti diverse eziandio di codesti organi» (Ferracciù 1901, p. 410). Governi e maggioranze, minoranza e opinione pubblica devono a tal fine cooperare *moralmente e preventivamente* per impedire forme estreme di resistenza. E ciò è possibile quando la maggioranza ha una vera *base d'idee*, è veramente *rappresentativa* e non è invece onnipotenza del numero. Questa analisi critica porta Ferracciù a "spiegare" la crisi di fine secolo attraverso un duplice fenomeno: un Parlamento troppo giovane perché potesse sviluppare gradatamente e con misura le proprie facoltà e che si sentì spesso nel diritto di usurpare le funzioni degli altri organi dello Stato. Ma ciò avrebbe finito paradossalmente col rafforzare oltremodo il Gabinetto.

Continua invero e assai funesta è l'invasione che il Gabinetto esercita da un pezzo, in Italia, in quelle attribuzioni e prerogative, specialmente col sistema dei decreti-legge, appoggiandosi all'autorità della Corona, cui giunge talora a scoprire... Così stando le cose, è naturale che il Gabinetto, in questa marcia progressivamente illiberale, di conquista in conquista, siasi spinto fino al punto di presentare un progetto di riforme statutarie che, ben lungi dallo apparire sufficientemente giustificate da ragioni di politica necessità, significavano invece una evoluzione giuridica in senso inverso, in quanto appalesavano una forte tendenza reazionaria, contraddistinta specialmente dal carattere permanente che la rivestiva.

[Ferracciù 1901, p. 413]

L'autore conclude sul grande male italiano: il distacco tra le istituzioni e la coscienza popolare che si esplica nell'opinione pubblica (cfr. Lacchè 2003); ed è un male che coinvolge tanto la maggioranza che la minoranza, perché un'opinione viva,

vigorosa, imperiosa, è il frutto della educazione e dei costumi politici del paese.

Di certo, la crisi di fine secolo coincide con un impegno significativo della dottrina italiana nell'esame e nella ricostruzione critica dei diversi aspetti del diritto parlamentare, andando oltre i modelli, inglese, francese e belga, che più avevano influenzato l'elaborazione del sistema nazionale. Nel 1906 Santi Romano affrontando la questione della natura dei regolamenti delle assemblee parlamentari osservava come il tema fosse stato poco trattato e per lo più superficialmente. Muovendo dalla negazione della qualità di norme giuridiche (concetto che poi supererà ampiamente, Cheli 1967, p. 13; Traversa 1968, p. 20), anche Romano scorgeva nei regolamenti un "luogo" di sperimentazione, consolidazione e oggettivazione di regole «in modo da renderle adatte ... ad essere assunte nel sistema delle vere norme giuridiche, sia pure consuetudinarie... 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» (1906, p. 257). Si può dire che questa conclusione è l'"anteprima" di quella prolusione pisana del 1909 che Romano dedicherà al tema "diceyano", intonso o giù di lì nella riflessione italiana, del rapporto tra *Diritto e correttezza costituzionale*. I principi e le regole della *constitutional morality* offrono quella duttilità di cui un complesso sistema costituzionale parlamentare non può fare a meno. Tramite e filtro tra la *morale* e il *diritto*, la correttezza gli appariva quel fluido «senza che la lotta assumerebbe un carattere troppo aspro e non si eviterebbe la frode e l'insidia». Solo dopo la necessaria "sperimentazione" quei principi e quelle regole potevano aspirare a diventare consuetudini apportando elementi di

nuova giovinezza alle istituzioni politiche e in particolare salvaguardando la "purezza" e l'autonomia del giuridico (*sub specie iuris constitutionis*) dalla spinta impetuosa e disordinata del sociale (cfr. Fioravanti 1981 (2001, I), pp. 318 ss.).

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 invitatorie 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.

[Romano 1909, p. 285]

Forse Romano pensava anche all'esito della crisi di fine secolo e ai primi anni dell'età giolittiana. Ma il solenne tempio del grande giurista siciliano non era il Parlamento, bensì il diritto. La complessità del giuridico tuttavia doveva fare i conti, dopo la crisi di fine secolo, con un tempio meno severo e solenne segnato da disarmonie e questioni aperte: una politica costituzionale inquieta dinanzi ai dilemmi della democratizzazione del paese.

Bibliografia

Astraldi R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano. Storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Roma, Tipografia della Camera, 1932;

Ballini P. L., *Le elezioni nella storia d'Italia dall'unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna, Il Mulino, 1988;

- (a cura di), *Sidney Sonnino e il suo tempo*, vol.I, Firenze, Olschki, 2000;
- Beaud O., *Ordre constitutionnel et ordre parlementaire. Une réélectrice à partir de Santi Romano*, in «Droits», 33, 2001, pp. 73-95;
- Belardinelli M., *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini (1896-1898)*, Roma, Editrice Elia, 1976;
- Bertolini G., *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1981, vol. XXXI;
- Buratti A., *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006;
- Cambria R., *Alle origini del Ministero Zanardelli-Giolitti. L'ordine e la libertà*, in «Nuova Rivista Storica», LXXIII, 1-2, 1989, I parte, pp. 67-132; LXXIII, 5-6, 1989, II parte, pp. 609-656; LXXIV, 1-2, 1990, III parte, pp. 25-100;
- Caretti P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 583-611;
- Carusci P., *I governi Pelloux, Sonnino e le elezioni del giugno 1900*, in «Rassegna storica del Risorgimento», XC, 3, 2003, pp. 415-441;
- Cheli E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1962;
- Chimenti P., *Manuale di diritto costituzionale*, Roma, Atheneum, 1920, 2 voll.;
- Cianferotti G., *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980;
- Colao F., *Il principio di legalità nell'Italia di fine Ottocento tra «giustizia penale eccezionale» e «repressione necessaria e legale... nel senso più retto e saviamente giuridico, il che vuol dire anche nel senso più liberale»*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 36, 2007, t. I, pp. 699-742;
- Croce B., *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, a cura di G. Galasso, Milano, Adelphi, 1991 (1927);
- Di Muccio P., *Il Presidente della Camera dei deputati nel periodo statutario, 1848-1939*, in «Il Foro Amministrativo», 9-11, 1979;
- *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922 (Una cronaca parlamentare)*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», nn. 1 e 2, 1987, pp. 26-116; 67-125;
- Doglio M., *Pelloux, il ministero dell'interno e la crisi di fine secolo*, in «Nuova rivista storica», LXI, 3-4, 1977, pp. 307-332;
- Farini D., *Diario di fine secolo, 1896-1899*, a cura di E. Morelli, Roma, Bardi, 1962;
- Ferrari E., *Battaglie parlamentari: una campagna ostruzionistica*, Milano, Società editrice lombarda, 1899;
- *Ostruzionismo*, Milano, Società editrice lombarda, 1900;
- Ferracciù A., *La costituzione italiana nel 1899 e le libertà pubbliche in Italia*, Prolusione al corso libero di Storia delle Costituzioni, letta nella R. Università di Sassari addì 1

Lacchè

- febbraio 1900, in «Il Filangieri», XXV, 1900, pp. 481-502;
- *L’ostruzionismo parlamentare davanti al diritto ed alla politica costituzionale*, in «Il Filangieri», XXVI, 1901, n. 5, pp. 321-343; n. 6, pp. 401-417;
- *Il diritto costituzionale e le sue zone grigie (Note ed appunti metodologici)*, in «Annali della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Perugia», s. III, vol III, 1905, pp. 83-126, 145-220;
- Fioravanti M., *‘Stato giuridico’ e diritto costituzionale negli scritti giovanili di Santi Romano (1897-1909)*, ora in *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, t. I;
- Galeotti U., *Il Regolamento della Camera dei deputati*..., Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1902;
- Ghisalberti C., *Storia costituzionale d’Italia. 1848-1948*, Bari, Laterza, 1986;
- Gianfrancesco E., *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 11-29;
- Giolitti G., *Memorie della mia vita*, Milano, Garzanti, 1967 (1922);
- Guazzaloca G., *Fine secolo. Gli intellettuali italiani e inglesi e la crisi tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2004;
- Haywood G.A., *Failure of a dream. Sidney Sonnino and the Rise and Fall of Liberal Party, 1847-1922*, Firenze, Olschki, 1999;
- Iacometti M., *I presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001;
- Isastia A. M., *L’ostruzionismo parlamentare di fine secolo*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXIV, 4, 1977, pp. 418-448;
- Labriola A., *Storia di dieci anni, 1899-1909*, Milano, Feltrinelli, 1975 (1910);
- Lacchè L., *Per una teoria costituzionale dell’opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX secolo)*, in «Giornale di storia costituzionale», n.6/II, 2003, pp. 273-290;
- «Personalmente contrario, giuridicamente favorevole». La «sentenza Mortara» e il voto politico alle donne (25 luglio 1906), in *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, a cura di N. Sbano, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 99-151;
- Lanchester F., *Pensare lo Stato. Igienopubblicisti nell’Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004;
- Latinì C., *Governare l’emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005;
- *La sentenza ‘dei giornalisti’. Repressione del dissenso e uso dei tribunali penali militari durante lo stato d’assedio nel 1898*, in *Inchiesta penale e pre-giudizio. Una riflessione interdisciplinare*, a cura di P. Marchetti, Napoli, ESI, 2007, pp. 243-277;
- Levra U., *Il colpo di Stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia, 1896/1900*, Milano, Feltrinelli, 1975;
- *Il Parlamento nella crisi di fine secolo*, in *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., pp. 163-195;
- Longi V., Stramacci M., *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori, 1848-1968*, Milano, Giuffrè, 1968;
- Malatesta M., *Introduzione, a La morte del re e la crisi di fine secolo*, «Cheiron», a. XVIII, n. 35-36, 2001, pp. 43-83;
- Manacorda G., *Introduzione a L. Pelloux, Quelques souvenirs de ma vie*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1967;
- Mancini M., Galeotti U., *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1887;
- Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977;
- Maranini G., *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967;
- Marchetti P., *L’essere collettivo. L’emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e Stato sindacale*, Milano, Giuffrè, 2006;
- Martucci R., *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002;
- Meccarelli M., *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al R.D. 22 giugno 1899 n. 227*, in «Historia costitucional», revista electrónica, <http://hc.rediris.es>;
- *Le Corti di Cassazione nell’Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Milano, Giuffrè, 2005;
- Merlini S., *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall’Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 3-72;
- Miceli V., *Principii di diritto costituzionale*, Milano, Società Editrice Libraria, 1913;
- Montaldo S., *Patria e affari. Tommaso Villa e la costruzione del consenso tra Unità e grande guerra*, Roma, Carocci, 1999;
- *Il Parlamento e la società di massa (1900-1919)*, in *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., pp. 197-251;
- Negri G., *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968;
- Nieri R., *Costituzione e problemi sociali. Il pensiero politico di Sidney Sonnino*, Pisa Edizioni ETS, 2000;
- Nigro O., *L’ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi*, studio di diritto pubblico, Torino, Bocca, 1918;
- Orlando V. E., *Teorica della legislazione e del governo. Corso del prof. V.E.Orlando, anno 1911-1912*, Roma, Stabilimento Tipo-Litografico Umberto Sabbadini, 1912;
- Perticone G., *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, Ed. dell’Ateneo, 1960;
- Piretti M. S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Bari, Laterza, 1996;
- Rebuffa G., *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., pp. 485-517;

- Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, 1906, poi in *Scritti minori*, vol. I, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 213-258;
- *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1909, poi in *Scritti minori*, cit., pp. 271-285;
- Rossi F., *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001;
- Rotelli E., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*, Bologna, Il Mulino, 1972;
- Santangelo Spoto I., *Ostruzionismo*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Utet, 1904-1908, pp. 1107-1114;
- Sbriccoli M., *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia. Annali* 14, *Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, pp. 485-551;
- Sonnino S., *I decreti-legge e il regolamento della Camera*, in *Scritti e discorsi extraparlamentari, 1870-1902*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pp. 658-675;
- *Diario 1866/1912*, vol. I, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972;
- Tanda A. P. (a cura e con una introduzione), *Le riforme parlamentari di fine secolo (1886-1900)*, Roma, Archivio storico della Camera dei Deputati, 1996;
- *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in *Storia d'Italia. Annali* 17, *Il Parlamento*, cit., pp. 697-726.
- Themelly M., *Canonica Tancredi*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma, Istituto dell'Encyclopædia italiana, 1975;
- Torre A., *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Traversa S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati*, cit.
- Ungari P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, *Ibid.*

¹ Sulle diverse interpretazioni e sulla più recente discussione storiografica più recente rinvio a Guazzaloca 2004, pp. 94 ss.

² Sulla figura di Pelloux e sulla sua ascesa al potere v. Levra 1975, pp. 233 ss.

³ Levra 1975, pp. 237 ss., insiste piuttosto sulla assoluta continuità dei due governi del "bifronte" Pelloux, ma per una analisi più convincente del "mutamento" di indirizzo v. Doglio 1977, pp. 327 ss.

⁴ Giolitti, nelle *Memorie*, 1922, traccia le linee direttive di quella che sarebbe stata la sua visione politica nella crisi di fine secolo: dall'iniziale posizione di attesa verso la svolta autoritaria di Pelloux all'equidistanza dall'ostruzionismo sino alla piena affermazione del "progetto liberale".

⁵ Questa tesi avrà nel 1906 l'avvallo autorevole di Santi Romano: ad ogni legislatura il 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 uniformandosi di fatto a quelle disposizioni dimostra di volerle adottare» (p. 246).

⁶ Per un'analisi particolarmente approfondita del ruolo "potenziato" del presidente d'assemblea visto come perno istituzionale per la risoluzione di conflitti "ostruzionistici" insorti tra maggioranza e minoranza, anche in prospettiva comparatistica, v. Chimenti 1920, II, pp. 282-298.

⁷ Sonnino nel 1899 affermò la convinzione che il combinato disposto degli artt. 13 e 77 del regolamento vigente potesse essere interpretato nel senso di attribuire al presidente «tutta quella superiore autorità discrezionale che è manifestamente indispensabile al disimpegno dell'arduo suo ufficio...» (Sonnino 1972, I, p. 672).

⁸ Ugo Caleotti (1902, p. 6) osserva che «per la sua composizione, in parte frammentaria ed in parte improvvisata, presenta dove lacune, dove ripetizioni, dove spostamenti...».

⁹ Ippolito Santangelo Spoto nel 1908 continua ad affermare che «Sull'ostruzionismo una bibliografia non esiste» (p. 1107).

¹⁰ L'autore lo definisce così: «quella forma speciale ed eccezionale di opposizione, che una minoranza parlamentare, entro i limiti assegnati dalle leggi e dai regolamenti costituzionali, esercita contro il gabinetto e la maggioranza, allorché per le condizioni speciali di composizione di quest'ultima e per la riluttanza del Sovrano a valersi delle prerogative più specialmente dirette alla eliminazione del conflitto, a quella riesca impossibile provare una crisi che sarebbe invece resa necessaria dalla mancata armonizzazione reale ed effettiva della volontà dell'Assemblea con la volontà nazionale» [p. 328].