

# Per un “governo trasparente”. Principio della pubblicità e consenso pubblico nell’esperienza del Piemonte Subalpino<sup>1</sup>

GIUSEPPE MECCA

## *Premessa*

La *trasparenza o visibilità del potere* è un connotato indefettibile degli Stati costituzionali, tanto da essere espressamente previsto con riferimento sia alla *funzione legislativa*, laddove si prevede la pubblicità nelle attività del Parlamento, sia alla *funzione giurisdizionale*, laddove si riconosce la pubblicità delle udienze ed è conoscibile l’iter logico-argomentativo posto alla base della decisione giurisdizionale, sia alla *funzione di governo*, per quanto concerne l’attività amministrativa<sup>2</sup>. L’ampiezza della questione ci consiglia di selezionare temi da analizzare, riducendo le nostre osservazioni ai due momenti centrali del procedimento legislativo: la pubblicità delle discussioni e la pubblicità delle deliberazioni<sup>3</sup>. L’itinerario proposto mette in *connessione la trasparenza con la forma di governo costituzionale* che nel Piemonte Subalpino s’istaura con la promulgazione dello Statuto Albertino, ma questo discorso

ben meriterebbe un’estensione al panorama europeo<sup>4</sup>.

Da sempre le assemblee legislative sono regolate da un multiforme gruppo di norme, scritte o consuetudinarie, imposte affinché le discussioni e le deliberazioni riescano il più possibile ordinate, celeri ed efficaci. Le norme contenute nei regolamenti parlamentari coprono solo parzialmente le regole del gioco, mentre si è soliti richiamare regole convenzionali e principi generalissimi ritenuti comuni ai regimi costituzionali europei<sup>5</sup>. Si vengono così a tracciare norme che possono avere la loro radice nel sentimento pubblico, nella prassi e/o convenzioni costituzionali ritenute obbligatorie ed imprescindibili nella vita delle istituzioni. Anche in passato le “forme parlamentari” non erano intese come tecnicismi procedurali, ma come questioni sostanziali e correttivi per contrastare le derive del parlamentarismo. Si trattava, in altre parole, di individuare principi che in qualche modo garantissero speditezza nei lavori contro lungaggini nelle discussioni o

ostruzionismi ingiustificati e, al contempo, assicurassero il *consenso*.

Tra i principi regolatori delle assemblee rappresentative è stato individuato quello della pubblicità, da intendersi come bisogno di trasparenza che si concreta in riunioni pubbliche, libere discussioni ed informazione. Cavour notava che, per quanto si potesse considerare mezzo di civiltà e di progresso per i popoli, la stampa era comunque mezzo incompleto e fallace. L'opinione pubblica, avendo per unico reggitore il giornalismo, rischiava di cadere in errore, traviata da illusioni e spinta da pericolose esagerazioni. Lo statista precisava che

le grandi questioni politiche e sociali, per essere chiaramente concepite, rettamente intese dallo spirito pubblico, vogliono essere argomento di discussioni delle grandi istituzioni dello Stato, fatte poi di pubblica ragione. Le esagerazioni, gli errori, e, diciamo pure, le ingiustizie stesse della stampa non possono essere combattute, rettificcate, riparate, se non dalla voce potente degli uomini di Stato, degli uomini politici, che pongono in chiara luce i fatti ed ogni loro appartenenza<sup>6</sup>.

Le parole di Cavour sono capaci di cogliere un tratto importante dei regimi costituzionali. Lo sviluppo ottocentesco di sistemi politici a tendenza parlamentare impone di ridefinire la *partecipazione del pubblico* alla vita delle istituzioni<sup>7</sup>. Un governo costituzionale non poteva fondare il proprio consenso sulla stampa, talvolta faziosa o incompleta o distorta. Per Cavour il centro dei sistemi costituzionali era la discussione e la deliberazione in pubblico delle questioni più importanti. Le scelte d'interesse comune dovevano svolgersi in maniera trasparente per non lasciare dubbi ed interpretazioni. Per tale motivo lo statista piemontese riteneva la forma parlamentare il governo migliore<sup>8</sup>.

### 1. *La trasparenza come "principio informatore" del Governo rappresentativo*

Un governo rappresentativo «si fonda non solo sulla legge ma sul consenso continuo dei cittadini. Questo Stato non deve credere di avere adempiuto ad ogni suo obbligo, solo perché nelle varie circostanze ha operato secondo giustizia; esso deve ben anche persuadere i cittadini che l'opera sua fu bene esercitata»<sup>9</sup>. D'altronde «le istituzioni rimangono come campate in aria, laddove manca una viva e perenne comunicazione tra il pubblico e i suoi eletti, e i precipui vantaggi del governo parlamentare scemano e spariscono del tutto. Ripugna, ai di nostri, il solo pensare ad un Parlamento, il quale tenga le sue adunanze, discuta e deliberi a porte chiuse. La pubblicità è la prima garanzia dell'opinione, la più efficace a limitare moralmente il potere»<sup>10</sup>. Il potere dell'opinione pubblica è esercitabile a condizione che tutti gli atti del potere siano conoscibili<sup>11</sup>. Anche al fine di consolidare il legame tra eletti ed elettori

in uno Stato democratico il segreto non trova più luogo, e tutto ciò che interessa il popolo deve essere fatto alla gran luce del giorno. Indi il bisogno della pubblicità, la quale se in regime assoluto è contrastata dai governanti per sottrarsi al controllo della coscienza nazionale, in regime libero costituisce naturalmente e necessariamente l'atmosfera entro cui debbono operare e vivere tutti quanti i poteri dello Stato<sup>12</sup>.

Questo modello ideale del «governo pubblico in pubblico» era un prodotto della polemica illuministica contro le teorie sugli *arcana imperii*<sup>13</sup> che, nello Stato assoluto, facevano della segretezza uno strumento per consolidare e rafforzare il potere sovrano<sup>14</sup>. Jeremy Bentham, trattando delle forme parlamentari, dedicava alcune im-

portanti pagine alla pubblicità<sup>15</sup>. Secondo l'illuminista inglese tra i vantaggi derivanti dalla trasparenza nelle assemblee legislative vi erano essenzialmente quattro ragioni riassumibili nella necessità di mantenere i membri del Parlamento fedeli al loro dovere, assicurare la fiducia e il consenso del popolo, permettere agli elettori di agire con cognizione di causa e consentire all'assemblea legislativa di intendere i sentimenti della Nazione<sup>16</sup>. Bentham metteva in luce anche taluni inconvenienti derivanti dalla pubblicità quali un'eventuale inadeguatezza del popolo a giudicare gli affari pubblici e un malsano desiderio di popolarità che avrebbe potuto invadere taluni membri dell'assemblea<sup>17</sup>.

In tutte le assemblee rappresentative

la pubblicità è indispensabile, perché il sindacato del pubblico è una delle più sicure guarentigie di una retta amministrazione. Esso esercita uno stimolo efficacissimo alla solerzia, alla ponderazione ed alla rettitudine dei mandatari; mentre dall'altro canto gli amministratori traggono dalla pubblica discussione dei loro negozi un utile ammaestramento e vengono posti in grado di apprezzare la opportunità delle deliberazioni che li concernono<sup>18</sup>.

La trasparenza era un canone che dava assetto alla forma del governo rappresentativo tanto da connaturarlo nel profondo. La rappresentanza non era soltanto un meccanismo per selezionare individui, ma anche strumento per creare un organo che doveva tutelare gli interessi generali e sorvegliare sull'amministrazione della *res pubblica*. Se, come affermava lo Statuto Albertino, i deputati rappresentavano la Nazione e nessun mandato imperativo poteva essere riconosciuto agli elettori, il Parlamento doveva sentire l'influenza costituzionalmente decisiva dell'opinione pubblica, do-

veva essere in armonia col corpo elettorale. In altre parole, un governo costituzionale era rappresentante della Nazione qualora mantenesse il legame con la coscienza popolare cui era stato riconosciuto il diritto d'ingerenza nella cosa pubblica e il diritto di apprezzamento del modo in cui avveniva la conciliazione dei diversi interessi. Da qui la trasparenza assurgeva pertanto a regola, proprio perché la base giuridica della forma di governo rappresentativo risiedeva nel consenso del pubblico, ed era il diritto per gli elettori di conoscere il lavoro dei loro mandatari. Attraverso questo meccanismo si restituivano alla coscienza popolare il potere di controllo sugli eletti e la possibilità di non rinnovare il consenso nei confronti di questo o quel rappresentante.

## 2. *Pubblicità versus segretezza nelle discussioni parlamentari*

Prima ancora che si affermasse il *topos* dell'opinione pubblica, l'idea di una sfera pubblica trovava la sua forma teorica nello sviluppo del principio della pubblicità<sup>19</sup>. La pubblicità delle sedute legislative è considerata l'«anima del sistema costituzionale»<sup>20</sup>. Tale principio aveva come fondamento normativo l'articolo 52 dello Statuto Albertino, il quale affermava che «le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto». La norma si riferiva sia alla Camera dei Deputati sia al Senato vitalizio. L'origine di questa disposizione non è di immediata individuazione. In Inghilterra, la presenza del pubblico veniva semplicemente tollerata e la pubblicità non era garantita in

modo diretto, ma attraverso i racconti della stampa e i resoconti<sup>21</sup>. In Francia, il re proibì la pubblicità degli Stati Generali con ordinanza del 23 giugno 1789 perché contraria al decoro e all'ordine pubblico, ma tempo due giorni, a seguito dell'insorgere di una protesta, fece ritirare l'ordinanza e il principio della pubblicità delle discussioni legislative venne riconosciuto<sup>22</sup>. La Carta francese del 1814 statuiva che le sedute della Camera dei pari fossero segrete, mentre quelle della Camera erano pubbliche<sup>23</sup>. La pubblicità delle sedute veniva riconosciuta per entrambe le Camere nella Costituzione di luglio (1830) salvo la possibilità per la Camera elettiva di procedere in comitato segreto. Così Louis-Antoine Macarel poteva affermare che la pubblicità parlamentare favoriva il rispetto e la fiducia garantendo il «credito del pubblico». Essa aveva il grande vantaggio di consentire agli elettori di assistere all'esercizio del potere e di offrire loro il mezzo per giudicare la condotta dei rappresentanti<sup>24</sup>. I regolamenti parlamentari usavano la formula «comitato segreto», assente nello Statuto Albertino ma con un precedente storico anche nello Statuto per il Regno d'Italia emanato il 6 giugno 1805<sup>25</sup> e un antecedente prossimo nella Costituzione belga<sup>26</sup>. In particolare, l'articolo 33 del regolamento provvisorio del Senato (1848) prevedeva che «i senatori chiedenti che il Senato si formi in comitato segreto, fanno la loro dimanda per iscritto e la sottoscrivano. I loro nomi sono iscritti nel processo verbale». Disposizioni analoghe si ritrovano nel Regolamento del 1850 e in quello del 1861<sup>27</sup>. In Senato si creò una certa confusione tra «comitato segreto» e «adunanza privata» con cui si era soliti indicare le sedute in cui l'Assemblea non deliberava, oppure deliberava su affari interni

(amministrativi o finanziari)<sup>28</sup>. Il termine «adunanza privata», usato nella prassi dei primi due anni di attività, era introdotto nel Regolamento definitivo del 1850 che, a proposito del processo verbale, precisava la necessità di redigere processo verbale sia per le sedute pubbliche che per le adunanze private del Senato<sup>29</sup>. I Regolamenti della Camera disciplinavano le riunioni nelle quali si era soliti discutere senza il pubblico e senza la stampa. In particolare, l'art. 34 del Regolamento del 1848 è assai conciso limitandosi a stabilire la forma scritta della richiesta per procedere in comitato segreto<sup>30</sup>. La *ratio* delle riunioni in comitato segreto era individuata nella necessità di discutere affari che sarebbe stato pericoloso discutere in pubblico, potendo recare danno al Paese. La disposizione contenuta nell'articolo 52 dello Statuto fu nei primi tempi interpretata nel senso che nelle sedute segrete non solo si potesse discutere e riferire episodi da tenere riservati, ma che fosse consentito deliberare e sottoporre al voto fatti ed accadimenti essenzialmente politici da cui dipendevano le sorti del Governo<sup>31</sup>. È emblematica la vicenda del Governo di Ettore Perrone di San Martino (I legislatura, dal 12 ottobre 1848 al 16 dicembre 1848) le cui sorti dipesero da una discussione in comitato segreto con una votazione in seduta pubblica che negò la fiducia all'esecutivo. In questa occasione, Lorenzo Valerio notò come tale atteggiamento fosse «lesivo dei principi di libertà e di pubblicità fondamento e salvaguardia delle nostre istituzioni che le cose le quali maggiormente importano al paese siano trattate a porte chiuse; mai in nessun parlamento venne discussa e decisa una questione di gabinetto in comitato segreto»<sup>32</sup>. Anche dopo la proclamazione del Regno d'Italia, la Came-

ra discusse in comitato segreto alcune questioni di capitale importanza come la relazione sul brigantaggio e nello stesso modo avrebbe deliberato sull'inchiesta stessa<sup>33</sup>.

La Camera dei Deputati si riunì per la prima volta in seduta segreta il 31 luglio 1848 e, qui, venne approvato un indirizzo di sostegno al Re e all'esercito in occasione della Prima guerra d'indipendenza. In questa sede, venne trattata la questione pregiudiziale sulle forme di convocazione del comitato segreto da cui avrebbe avuto origine la prassi secondo cui anche per la Camera sarebbe bastata la semplice domanda di dieci deputati per far tenere in segreto le sedute<sup>34</sup>. Tale convenzione fu messa in discussione solo nella seduta del 4 maggio 1874 ove, essendo stata presentata una proposta di comitato segreto per trattare questioni sulla franchigia postale, il Presidente Bianchieri era propenso a sottoporre a deliberazione questa richiesta, ma il deputato Asproni faceva notare che la prassi parlamentare era nel senso che non si aveva diritto di deliberare sulla proposta, dovendosi senz'altro accoglierla. La polemica rientrò con il ritiro della domanda di adunanza segreta<sup>35</sup>. Nelle adunanze private della Camera venivano discusse perlopiù questioni di natura interna ed amministrativa: erano trattati temi riguardanti le spese di bilancio e il personale di servizio, ma anche questioni su franchigie e servizi postali, organizzazione della biblioteca e riordino dell'archivio, costituzione di una tipografia con annessi problemi per la stampa di documenti e discorsi parlamentari, organizzazione di caffè e ristoranti, ordini degli spazi dedicati alle adunanze pubbliche<sup>36</sup>, oltre a questioni di politica estera e militare che, per ovvie ragioni, non si potevano trattare in sedute pubbliche<sup>37</sup>. Questi argo-

menti, per la verità, non erano totalmente marginali. Ad esempio, la discussione in merito alla stampa di atti ufficiali è da collegarsi con il tema del consenso. Il liberale democratico Lorenzo Valerio paventava per il futuro gli inconvenienti derivanti da una "trasparenza" lasciata alla sola mercé della stampa e sollecitava l'assemblea a dare maggior diffusione ai lavori e ai dibattiti parlamentari<sup>38</sup>. Il tenore delle discussioni era in parte differente nella Camera vitalizia. Nei comitati segreti del Senato non mancarono discussioni su questioni costituzionali. Ad esempio, nella riunione dell'8 febbraio 1849, il Senato fu convocato per ascoltare in modo ufficioso un comitato ministeriale costituito dal Ministro dell'Intero e dal Ministro dei Lavori Pubblici sul tema «se cioè le leggi già votate dalla Camera che fu disciolta, non ancora votata dal Senato debbano di nuovo essere discusse e votate dalle due Camere, o in quella solamente del Senato, considerato come fatto compiuto e non infirmato dalla posteriore dissoluzione della Camera l'approvazione già del testo di legge»<sup>39</sup>. A favore della prima soluzione si dichiarava il Ministero; mentre erano di parere contrario alcuni senatori. La consultazione aveva lo scopo di chiarire i dubbi causati dall'inesperienza della classe politica; il comitato ministeriale si limitò ad ascoltare i più anziani e si ritirò, «ritenendosi sufficientemente illuminato e soddisfatto». A questo momento si può far risalire la più generale consuetudine costituzionale secondo cui i lavori parlamentari cadevano con la fine della sessione. Causa l'instabilità politica e le continue elezioni, non mancarono in dottrina le proposte che volevano una continuità dell'organo anche in presenza di nuove elezioni, evidenziando qualche perplessità

nella prassi consolidata. Infatti, se il rinnovo della Camera dei Deputati poteva giustificare un riesame del progetto di legge per il cambiamento dei membri dell'assemblea, tale soluzione era meno sostenibile per il Senato vitalizio che non mutava la sua composizione<sup>40</sup>. Nello stesso anno veniva trattata un'altra questione di natura costituzionale a seguito della sconfitta di Novara (23 marzo 1849) e dell'abdicazione del Re Carlo Alberto. Nella seduta segreta del 1849 si discusse, su proposta del senatore Gallina, se si dovesse applicare il principio costituzionale, ritenuto vigente in Inghilterra, che voleva l'apertura di una crisi di governo con lo scioglimento delle Camere a seguito della morte o dell'abdicazione del Sovrano. Le osservazioni sollevate dal Gallina erano in linea con una lettura restrittiva dello Statuto che concepiva i Ministri come consiglieri della Corona. Infatti, lo Statuto attribuiva al sovrano la titolarità del potere esecutivo con la nomina e la revoca dei ministri (art. 65), e rientravano inoltre tra le prerogative regie la proroga e lo scioglimento della Camera elettiva e la proroga delle sessioni parlamentari (art. 9). Su questa ipotesi di scioglimento delle Camere, interveniva il Ministro Rattazzi che sottolineava come «lo Statuto non prevede questo capo; che il Re non muore e non cessa mai; che in conseguenza non si ha ragione di credere che la morte, o l'abdicazione del Re tragga seco lo scioglimento delle Camere»<sup>41</sup>. Prevalse questa interpretazione evolutiva.

Con la VII legislatura (aprile 1860), la prima del Regno d'Italia, il numero dei rappresentanti alla Camera si ampliò con i deputati della Lombardia, Emilia e Toscana e al Senato vennero nominati nuovi senatori. Nella conferenza privata del 6 giugno 1860, il Senato discusse la mozione per stabilire il

numero dei senatori necessari ai fini della validità delle deliberazioni<sup>42</sup>. La proposta prevedeva di non calcolare ai fini della determinazione del *quorum* i senatori assenti per giustificato motivo oltre ai vescovi e ai funzionari impegnati per ragioni d'ufficio fuori della capitale e questo per ovviare alla piaga della scarsa partecipazione ai lavori d'assemblea e alle difficoltà nel raggiungere il numero legale. È opportuno sottolineare come fuori dal controllo del pubblico si attuava per via convenzionale una modifica tacita alla Carta costituzionale. Nello specifico si interveniva sulla disposizione contenuta nell'articolo 53 che stabiliva la maggioranza assoluta dei membri sia per la legalità delle sedute che per la validità delle deliberazioni. Di fronte a questo inconveniente i regolamenti parlamentari prevedevano altresì sanzioni come l'iscrizione del nome degli assenti nel verbale d'assemblea. Allo scopo di scongiurare la nullità delle sedute, prevalse anche la regola che il numero legale fosse sempre presunto fino a prova contraria, procedendo cioè alla conta solo su richiesta dei membri d'assemblea<sup>43</sup>.

### 3. *La trasparenza nelle decisioni parlamentari*

Il beneficio della pubblicità delle discussioni sarebbe fortemente depotenziato qualora il voto dei loro componenti fosse segreto. La questione sulla scelta tra voto palese e voto segreto è pertanto un angolo visuale privilegiato per comprendere come in un governo costituzionale siano fondamentali il «generale bisogno di trasparenza e responsabilità del sistema»<sup>44</sup>.

L'articolo 63 dello Statuto Albertino prevedeva tre modi di votazione: per alza-

ta e seduta, per divisione, e per scrutinio segreto, stabilendo che la votazione finale sui disegni di legge e i voti concernenti le persone fossero sempre segreti<sup>45</sup>. La votazione per divisione, cioè la suddivisione dei votanti in due sottogruppi, uno per i favorevoli e l'altro per i contrari, allo scopo di procedere alla conta, cadde presto in desuetudine sostituita dalla votazione per appello nominale. Lo scrutinio segreto avveniva, invece, con pallottola bianca o nera. I rappresentanti deponevano nell'urna posta sulla tribuna la pallottola che esprimeva il voto sapendo che la pallottola bianca significava voto favorevole, la nera rifiuto. Tale sistema venne sostituito poi con quello delle schede. Nei verbali del Consiglio di Conferenza non c'è traccia dell'elaborazione dell'articolo 63 che non trova riscontro nei modelli costituzionali francese e belga, al punto che le scelte in tema di voto segreto sono da considerarsi un'originalità del costituzionalismo italiano<sup>46</sup>. In particolare, la costituzione belga prevedeva espressamente all'articolo 39 non solo la pubblicità delle discussioni ma anche quella delle votazioni. Il Congresso nazionale aveva ritenuto che i rappresentanti della Nazione dovessero avere il coraggio di manifestare pubblicamente i sentimenti che li animavano senza nascondersi dietro la convenienza che poteva alimentare lo scrutinio segreto<sup>47</sup>.

Sulla dinamica voto palese/voto segreto Emilio Broglio scriveva:

Il voto palese è atto coraggioso e virile, mentre il segretume ha un non so che di timido, di subdolo, di, mi si lasci dire, conventuale; e suol essere l'arma traditora di che si valgono gl'intriganti, per rompere le maggioranze e abbattere nell'ombra i ministeri, quando si sentono incapaci di vincere colla forza delle ragioni negli aperti dibattimenti. Poi, siccome il voto segreto richiede la chiama di tutti i nomi, così è una pratica lunga,

che si usa soltanto per la votazione finale d'ogni legge, e non per quella de' singoli articoli, su quali si suol votare per alzati e seduti; ora accadde più d'una volta e più di due, anche in quelle Camere piemontesi, della cui esemplare onestà è inutile ch'io qui ripeta l'elogio, pure in occasioni gravissime accadde, che un progetto di legge, approvato prima a voti palesi, sia poi stato respinto a voti segreti<sup>48</sup>.

Il voto segreto era considerato una garanzia d'indipendenza e si ricollegava alla tendenza di preservare l'esercizio delle funzioni parlamentari dalle possibili ingerenze da parte del potere regio. Se le origini di una tale disposizione vanno dunque ricercate in questo ordine di questioni, il mutamento della forma di governo da costituzionale pura a forma tendenzialmente parlamentare generava un cambiamento parziale dell'originaria giustificazione dell'articolo esaminato<sup>49</sup>. Con il tempo la giustificazione del voto segreto era affidata alla necessità di preservare la libertà dei rappresentanti da pressioni esterne garantendo agli eletti l'esercizio del proprio mandato secondo la propria coscienza e senza essere condizionati dall'opinione pubblica. In più casi il Parlamento si trovò a risolvere i conflitti tra richieste di deliberazioni con voto palese e voto segreto come quando la Camera fu consultata il 9 marzo 1854 e l'8 gennaio 1858 e preferì la votazione pubblica. Su tali conflitti, il trattato teorico-pratico di Mancini e Galeotti riassumeva le due posizioni: «quelli che ritengono debba darsi la preferenza al voto segreto osservano che il palese (per alzata e seduta) è il modo di votazione ordinaria e quindi da porsi in seconda linea nelle circostanze eccezionali; che il voto segreto è dal Regolamento e dallo stesso Statuto considerato come il più solenne [...] I contraddittori oppongono che, appunto perché la votazione palese è la regola, essa

dev'essere sempre preferita»<sup>50</sup>. La prassi parlamentare fece registrare abusi. Ludovico Casanova riteneva ammissibile il voto segreto solo in sede di elezione, mentre non vedeva altra ragione per derogare al principio generale della pubblicità: «La Nazione ha diritto di conoscere le opinioni e la condotta de' suoi deputati e un deputato che abbia bisogno del segreto già non è più degno di essere tale»<sup>51</sup>.

#### 4. *Trasparenza ed autonomia*

Molti principî delle moderne forme parlamentari sfuggono a una dichiarazione legislativa, altre disposizioni vanno, invece, interpretate in modo estensivo perché trasposizione di principî generali. Così l'idea di un *governo trasparente* riposava sul principio della pubblicità derivato dalla stessa natura del governo rappresentativo e costituiva elemento imprescindibile per distinguere le assemblee legislative da altri corpi politici. Se, del resto, il Parlamento era per eccellenza il rappresentante della società, era naturale che la partecipazione dei cittadini ai lavori parlamentari fosse un importante strumento di legittimazione politica. Tuttavia, il principio della pubblicità trovava un punto di arresto nelle più alte ragioni d'indipendenza ed autonomia dell'organo o dei suoi membri. Nella tradizionale costituzionale inglese, da cui tutti gli ordinamenti parlamentari avevano creduto di trarre ispirazione, si era fatta strada la distinzione tra *functions and privilege* al fine di differenziare l'attività principale legislativa e di controllo politico da quei poteri ed attività accessorie riconosciute alle Camere o ai singoli membri per ragio-

ni di sicurezza e libertà nei confronti della Corona<sup>52</sup>. Pertanto, erano escluse dal dominio della sfera pubblica tutte le attività in cui il Parlamento non avesse da esercitare le proprie funzioni. La dottrina italiana aveva sempre ritenuto che la facoltà di regolare con piena autonomia la propria amministrazione interna fosse implicita in quel potere regolamentare che l'articolo 61 dello Statuto espressamente conferiva ai due rami del Parlamento<sup>53</sup>. Ne conseguiva che l'autonomia dell'organo rappresentativo era una necessità primaria, anche a scapito della pubblicità. Nella prassi si era, infatti, affermata la regola che un ramo del Parlamento evitava, per ragioni di convenienza e autonomia, non solo di discutere, ma anche di modificare un disegno di legge avente ad oggetto questioni interne dell'altra Camera. Si era affermata quella che Santi Romano definiva una «correttezza sostanziale con cui si assicurava l'indipendenza e l'autonomia dei supremi organi dello Stato e si prevenivano possibili conflitti»<sup>54</sup>.

In definitiva, salvo le dovute eccezioni, la trasparenza nei lavori parlamentari risponderebbe, ieri come oggi, almeno a una duplice necessità politico-costituzionale: stabilire il consenso, legittimare l'organo rappresentativo mettendo in comunicazione il Parlamento con il corpo elettorale, e garantire il controllo da parte dell'opinione pubblica sui propri rappresentanti. Un governo è veramente rappresentativo se fonda la propria forza non su una maggioranza parlamentare ma su un consenso più ampio. Carlo Boncompagni affrontava la questione evidenziando che

[...] se a tutti i cittadini non si può concedere di partecipare direttamente per mezzo delle elezioni a quella potenza che è propria dei consessi legislativi, non si può loro disdire di procacciarsi



quell'influenza che si esercita esprimendo l'opinione che approva o che condanna<sup>55</sup>.

Il biasimo con cui si condannano le cattive azioni serve ad impedirle. La trasparenza derivante dalla pubblicità delle

discussioni seguite da analisi, critica e manifestazione di pensieri ed idee è una garanzia contro errori ed abusi.

<sup>1</sup> Questo lavoro è il risultato di una riflessione interna al progetto di ricerca ReConFort (*Reconsidering Constitutional Formation. Constitutional Communication by Drafting, Practice and Interpretation in 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> century Europe*), coordinato dalla Prof.ssa Ulrike Müßig (Universität Passau), che ha ricevuto il finanziamento n. 339529 dall'European Research Council.

<sup>2</sup> Per questa indagine mi avvalgo dei risultati contenuti in: P. Costanzo, *La pubblicità dei lavori parlamentari. Profili storico comparatistici ed aspetti attuali*, in «Rassegna parlamentare. Rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa», n. 3 e 4, 1980, pp. 200-244 e 287-353; numero monografico *Transparence et segret*, in «Pouvoirs», n. 97, 2001 e in particolare i contributi di J.-D. Bredin, *Secret, transparence et démocratie*, pp. 5-15 e J.-M. Bérlogoy, *L'Etat entre transparence et secret*, pp. 25-32; M. Stronati, *L'originalità dell'informazione politica italiana: pubblicità parlamentare e opinione pubblica nel XIX secolo*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 2, 2003, pp. 315-331; F. Rimoli, G.M. Salerno (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, Carocci, 2006; G. Corso, *Potere politico e segreto*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Ciuffrè, 2008, pp. 267 ss. e F. Meloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Id. (a cura di), *La trasparenza amministrativa* cit., pp. 3 ss.; C.

Colapietro, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere*, in L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 3-34.

<sup>3</sup> Sul nostro tema si veda R. Dickmann, *Il procedimento legislativo sotto il vigore dello Statuto albertino*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 40, 2007, pp. 133-153 e soprattutto V. Strinati, *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Le Carte e La Storia», n. 2, 2008, pp. 23-39.

<sup>4</sup> Sullo Statuto di Carlo Alberto rinvio a due recenti opere di sintesi: G. Rebuffa, *Lo Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2003 e P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre. Torino, 4 marzo 1848. La concessione dello Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2003. Sull'esperienza costituzionale italiana si vedano le ricostruzioni storiche di U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1989; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002 e C. Chisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1994)*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

<sup>5</sup> Vincenzo Miceli riferiva: «[...] le fonti del diritto positivo, del diritto propriamente detto, bisogna anzitutto ricercarle negli usi e nelle consuetudini parlamentari. [...] La fonte specifica

del diritto parlamentare, oltre che dalle consuetudini, è costituita dai regolamenti interni delle Camere stesse. [...] Accanto alle fonti vere e proprie, a quelle dalle quali direttamente scaturisce il diritto parlamentare, sono le fonti improprie o indirette, quelle cioè dalle quali indirettamente prendono origine nuove norme di diritto. Tra queste fonti indirette troviamo più o meno, in tutti i rami del diritto, la giurisprudenza. [...] Un'altra fonte indiretta è per uno Stato il diritto parlamentare degli altri Stati, specialmente di quelli più progrediti nelle istituzioni e nella vita parlamentare. Questa fonte indiretta acquista quivi una grande importanza per il carattere elastico ed espansivo del diritto parlamentare di altri paesi, permette di vedere in questa impostazione, più l'effetto di una evoluzione interna o di una evoluzione comune a tutti i paesi parlamentari, anzi che l'accettazione di un diritto straniero». Cfr. Id., *Principii di diritto parlamentare. Estratto dalla Enciclopedia Giuridica Italiana*, Milano, Società editrice Libreria, 1910, pp. 8-20.

<sup>6</sup> C. Cavour, *Stampa e Parlamento*, in Id., *Tutti gli scritti* raccolti e curati da C. Pischetta e G. Talamo, Torino, Centro studi piemontesi, 1976, vol. 3, pp. 1047-1049.

<sup>7</sup> Sulla legittimazione del regime costituzionale in Italia, rinvio a un mio contributo: *The Omnipotence of Parliament in the legitimisation process of 'representative government' under the Albertine*

- Statute (1848-1861)*, in U. Müßig (ed.) *Reconsidering Constitutional Formation I. National Sovereignty - A Comparative Analysis of Juridification by Constitution*, Berlin, Springer, 2016.
- <sup>8</sup> Cfr. R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, Roma-Bari, Laterza, 2012, 3 voll. e D. Mack Smith, *Cavour and Parliament*, in «Cambridge Historical Journal», vol. 13, n. 1, 1957, pp. 37-57.
- <sup>9</sup> L. Minguzzi, *La teoria dell'opinione pubblica nello Stato costituzionale*, Torino-Roma, Roux e C. Editori, 1893, p. 108.
- <sup>10</sup> Id., *Il Parlamento e il pubblico*, in «Il diritto. Giornale della democrazia italiana», n. 186, 1877.
- <sup>11</sup> Sul ruolo dell'opinione pubblica nel sistema costituzionale italiano, L. Lacchè, *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX secolo)*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 6, 2003, pp. 273-290.
- <sup>12</sup> F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Ute, 1909, vol. III, p. 55.
- <sup>13</sup> N. Bobbio, *La democrazia e il potere visibile*, in Id., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 85-112. Resta un punto di partenza obbligato la riflessione di J. Habermas (*Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1991). Si veda anche *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale*, Roma, 26-28 ottobre 1981, Padova, Cedam, 1983.
- <sup>14</sup> Su questa trattatistica si veda M. Stolleis, *Arcana Imperii und Ratio status. Bemerkungen zur politischen Theorie des frühen 17. Jahrhunderts*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1980; e anche Id., *Storia del diritto pubblico in Germania. Pubblicistica dell'impero e scienza di polizia 1600-1800*, Milano, Giuffrè, 2008, vol. I, *passim*.
- <sup>15</sup> L'opera ebbe una straordinaria circolazione sia attraverso l'edizione del ginevrino Etienne Dumont sia attraverso la traduzione italiana a cura dell'avv. Lorenzo Serazzi. Il traduttore dedicava la propria fatica al Parlamento dell'Alta Italia ed evidenziava la necessità di fornire regole e principi generali che solo una secolare esperienza avrebbe potuto stabilizzare. Da qui, il bisogno di attingere alla tradizione inglese. «Se però a parer mio non mancherà all'Italia la sapienza legislativa richiesta per fondare stabilmente le basi del nuovo ordine di cose, per temperare e dirigere le varie forze della Nazione in modo che lungi dall'urtarsi fra loro, ne nasca l'equilibrio, e l'armonia; se in una parola noi sapremo sceglierci quella costituzione che meglio possa assicurare all'intera penisola la libertà, la prosperità e l'indipendenza: nei minuti particolari però del regime rappresentativo, dei quali solo sicuro giudice è l'esperienza, digiuni come ci lasciarono i cessati governi non potremo facilmente raggiungerci presto quella perfezione, che pure è tanto a desiderarsi in ogni cosa che all'ordinamento dello Stato appartenga, potendo spesso da inavvertito difetto di un interno regolamento avere origine». Cfr. G. Bentham, *La tattica parlamentare. Traduzione dedicata ai Parlamentari italiani ed alla Assemblea costituente del Regno dell'Alta Italia*, Torino, Tipografia di Antonio Pavesia, 1848, p. VI.
- <sup>16</sup> Ivi, pp. 21 ss.
- <sup>17</sup> Ivi, pp. 28 ss.
- <sup>18</sup> U. Galeotti, *Principii regolatori delle assemblee*, Torino, Bocca, 1900, p. 16.
- <sup>19</sup> Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica* cit., p. 119.
- <sup>20</sup> P. Peverelli, *Comenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, Castellazzo e Degaudenzi, 1849, p. 111.
- <sup>21</sup> Lo riferisce una nota, apparsa su «Il Risorgimento», 15 novembre 1848, riconducibile a Cavour. In questa occasione viene ricordato come nella Camera dei Comuni «gli stranieri sanno d'essere solo tollerati, e che in ogni punto essi possono essere mandati via. [...] La subita espulsione degli estra-
- nei è il mezzo con cui la Camera è protetta da ogni mancanza di decoro. Gli stranieri ed i giornalisti sentono d'essere espulsi, se non per propria colpa». Cfr. Cavour, *Sul contegno del pubblico in Parlamento*, in *Tutti gli scritti* cit., pp. 1343-1344. Più diffusamente, Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno* cit., III, p. 57.
- <sup>22</sup> G. Maranini, *Le origini dello Statuto Albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926, p. 220.
- <sup>23</sup> La Costituzione del 1814 prevedeva all'art. 32: «Tutte le deliberazioni della Camera dei pari sono segrete», mentre all'art. 44 statuiva: «Le sedute della Camera sono pubbliche, ma la richiesta di cinque membri basta perché si costituisca in comitato segreto». Per la Costituzione del 1830 si deve far riferimento all'art. 27: «Le sedute della Camera dei pari sono pubbliche, come quelle della Camera dei deputati» e all'art. 38: «Le sedute della Camera sono pubbliche; ma la richiesta di cinque membri basta perché essa si formi in comitato segreto». Sul costituzionalismo francese della Restaurazione: P. Rosanvallon, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994; A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002 e L. Lacchè, *La libertà che guida il popolo. Le tre gloriose giornate del luglio 1830 e le Chartes nel costituzionalismo francese*, Bologna, il Mulino, 2002.
- <sup>24</sup> L.-A. Macarel, *Éléments de droit politique*, Paris, Librairie de la Cour de Cassation, 1833, p. 193.
- <sup>25</sup> L'art. 48 affermava: «Ogni anno è fatto sul tesoro pubblico un fondo di 300.000 lire per sostenere le spese del corpo legislativo, sia per le riparazioni ed il mantenimento del suo palazzo, sia per le spese dei di lui ufficii, sia per le indennizzazioni da accordarsi a ciascheduno dei di lui membri. Questo fondo è amministrato dal presidente e dai questori, confor-

memente ad un decreto che sarà fatto ogni due anni in comitato segreto, col quale il corpo legislativo ne regola l'impiego. Su questa somma è prelevato l'onorario annuo del presidente e dei questori, il quale è fissato per il presidente a 25.000 lire, e pei questori a 10.000 lire per ciascuno».

<sup>26</sup> Testualmente l'articolo 33 della Costituzione belga recita: «Le sedute delle Camere sono pubbliche. Tuttavia ciascuna Camera può riunirsi in comitato segreto sulla domanda del suo presidente o di dieci membri. Essa decide, quindi, alla maggioranza assoluta, se la seduta debba ripigliarsi in pubblico sul soggetto medesimo». Specificamente Silvio Furlani notava come i regolamenti parlamentari ricalcavano le disposizioni scritte per il funzionamento dell'Assemblea belga. Cfr. S. Furlani, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», n. 2, 1986, pp. 116-119.

<sup>27</sup> Art. 60 *Regolamento del Senato del 1850*: «I dieci Senatori, giusta il disposto dell'articolo 52 dello Statuto, che il Senato si formi in comitato segreto, fanno la loro domanda per iscritto e la sottoscrivono. I loro nomi sono notati nel processo verbale. Il Senato decide senza discussione, se sia il caso di formarsi in comitato segreto, quando sia stato proposto; e consentendovi, statuirà poi nel Comitato medesimo, se la deliberazione sovra l'oggetto discusso, debba o no seguire in pubblico. I Ministri del Re hanno il diritto d'intervenire nel Comitato segreto»: Art. 58 *Regolamento del Senato del 1861*: «La domanda acciò il Senato si costituisca in comitato segreto, la quale, giusta il disposto dell'art. 52 dello Statuto deve farsi da dieci Senatori, sarà da essi fatta per iscritto e sottoscritta: i loro

nomi si noteranno nel processo verbale. Il Senato decide senza discussione se consenta la domanda; consentendovi, statuisce poi nel comitato medesimo se la deliberazione sull'oggetto in essa discusso debba seguire in pubblico o no. I Ministri del Re hanno il diritto d'intervenire nel comitato segreto». Sui regolamenti nella storia costituzionale italiana rinvio al numero monografico di questa rivista: *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 1, 2008.

<sup>28</sup> F. Rossi, *I regolamenti del Senato regio (1848-1900). Storia, norme e prassi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp. 98-100.

<sup>29</sup> Ivi, p. 217.

<sup>30</sup> Art. 34 del *Regolamento provvisorio del 1848*: «I deputati chiedenti che la Camera si formi in comitato segreto, fanno la loro dimanda per iscritto e la sottoscrivono. I loro nomi sono scritti nel processo verbale». Per una ricerca testuale e per argomento, è utile *Regolamenti di procedura della Camera dei deputati (1848-1971)*, Roma, Camera dei deputati, 2010.

<sup>31</sup> Sono constatazioni di V. Riccio, *I Comitati segreti della Camera dei Deputati*, in «Rivista d'Italia», n. 21, vol. 2, 1918, p. 171.

<sup>32</sup> *Atti del Parlamento Subalpino - Discussioni della Camera dei Deputati, I Legislatura, Tornata sabato 11 novembre 1848*, Torino, Tipografia Eredi Botta, 1856, vol. 1, pp. 721-733.

<sup>33</sup> *Il brigantaggio nelle province napoletane. Relazione della commissione d'inchiesta parlamentare letta dal deputato G. Massari alla Camera del Comitato segreto del 3 e 4 maggio 1863 seguita da quella letta dal deputato Castagnola nella tornata segreta del 4 maggio e dalla legge sul brigantaggio*, Milano, Ferrario, 1863. Cfr. M. Sbriccoli, *La Commissione d'inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica*, in *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi ed inediti*, Milano, Giuffrè,

2009, pp. 468 ss.

<sup>34</sup> «[...] il deputato Michelini mentre riconosce l'esistenza della domanda a termine della legge, non ammette però la legalità del modo con cui sarebbe stata accolta, giacché, a suo avviso, la pubblicità delle adunanze essendo di massima generale, solo in adunanza pubblica potevasi proporre la riunione privata: il quale sentimento è pure appoggiato dal deputato Lanza che cita in proposito l'articolo 52 dello Statuto. A ciò risponde il deputato Cottin uno dei sottoscrittori della proposta osservando che la forma e il modo della medesima come è stabilito dal mentovato articolo consistono in ciò soltanto che sia fatta da 10 membri e per iscritto, mentre nulla prescrive che si faccia in adunanza pubblica o diversamente; che la convocazione pubblica per proporre in essa l'adunanza segreta aveva certamente li due inconvenienti l'uno cioè di cagionare una perdita di tempo, o di costringere a far uscire il pubblico dalle tribune; trattarsi non d'atto legislativo o politico, ma di manifestazione d'affetto e di sentimenti, di trovare parole acconce ad esprimersi [...]». Cfr. Archivio storico Camera dei deputati, (ASC), *Verbali delle Riunioni della Camera in Comitato segreto (31 luglio 1848 al 14 gennaio 1851)*. Registro n. 1, Verbale n. 1, carta n. 1.

<sup>35</sup> La vicenda è narrata sia da M. Mancini, U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1891, p. 110; sia da Riccio, *I Comitati segreti della Camera dei Deputati* cit., p. 170.

<sup>36</sup> Si veda, ad esempio, ASC, *Verbali delle Riunioni della Camera in Comitato segreto (dal 28 febbraio 1851 al 5 giugno 1876)*. Registro n. 2, *Comitato segreto del 16 marzo 1868*; e il progetto di riordino dell'aula Parlamentare a firma di Aurnaud e il rapporto della commissione composta dagli Sig.ri Deputati Breda, Grattoni e Cadolini in Ver-

bale della seduta segreta della Camera dei deputati tenuta il 22 luglio 1868.

- <sup>37</sup> A cura dell'Archivio storico sono stati pubblicati i verbali integrali dei comitati durante la prima guerra mondiale. Cfr. *Comitati segreti sulla condotta della guerra (giugno-dicembre 1917)*, Roma, Tip. Carlo Colombo, 1967.
- <sup>38</sup> Valerio riferiva: «[...] le discussioni pubbliche della Camera siano testualmente ed al più presto pubblicate e diffuse nelle diverse province dello Stato, nota come la stampa non ufficiale si permetta al contrario di riferire meno che esattamente i discorsi dei deputati, falsandone affatto e la lettera e lo spirito. Sembrargli opportuno e conveniente che dalla presidenza si [avvisi] ai mezzi onde ovviare a cotale inconveniente ed esami se nulla si opponga a che possa essere attuata la seguente proposta, cioè che gli impiegati della Camera redigano in succinto ma prontamente un resoconto delle discussioni di ogni tornata, che sia sottoscritto dal presidente e rimesso a tutti i giornalisti che ne facciano domanda». ASC, *Verbali delle Riunioni della Camera in Comitato segreto (dal 28 febbraio 1851 al 5 giugno 1876)*. Registro n. 2, *Legislazione VIII - sessione 1861-1862, Verbale della seduta del 16 luglio 1862, carta 3*.
- <sup>39</sup> Archivio storico del Senato (ASS), *Processi verbali delle sedute segrete*, vol. 1. Maggio 1848 - 4 marzo 1858. Verbale n. 12 del 8 febbraio 1849.
- <sup>40</sup> Cfr. V. Miceli, *La chiusura delle sessioni parlamentari e i suoi effetti giuridici. Studio di diritto parlamentare*, in «Annali dell'Università libera di Perugia, Facoltà di giurisprudenza», vol. 5, 1895, pp. 117-181.
- <sup>41</sup> ASS, *Processi verbali delle sedute segrete*, vol. 1. Maggio 1848 - 4 marzo 1858. Verbale n. 15 del 25 marzo 1849.
- <sup>42</sup> ASS, *Processi verbali delle sedute segrete*, vol. 2. 06 giugno 1860-27 marzo 1865. Verbale n. 1. Seduta

del 6 giugno 1860.

- <sup>43</sup> Cfr. Racioppi, Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno* cit., III, p. 78.
- <sup>44</sup> S. Curreri, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezioni*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, Einaudi, 2001, p. 521.
- <sup>45</sup> «Il voto segreto, infatti, se ha rappresentato un importante elemento di continuità istituzionale nella storia politica e costituzionale del nostro Paese, ha assunto però nel tempo giustificazioni diverse ma sempre funzionali al suo mantenimento». Cfr. Curreri, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezioni* cit., p. 521. Su questi aspetti si vedano le ricostruzioni di B. Pezzini, *La questione del voto segreto in Parlamento*, in «Diritto e società», I, 1985, pp. 159-194, (spec. 159-166); e A. Casu, *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 1986, pp. 553-593.
- <sup>46</sup> È stato segnalato come l'istituto del voto segreto in Italia sia stato piuttosto influenzato dal costituzionalismo rivoluzionario (1795 e 1799), finalizzato ad un rafforzamento del potere esecutivo e ad uno svilimento del potere legislativo. In questo senso, G. Moschella, *La riforma del voto segreto*, Torino, Giappichelli, 1992, pp. 37 ss.
- <sup>47</sup> Cfr. J.J. Thonissen, *La constitution belge annotée offrant sous chaque article l'état de la doctrine, de la Jurisprudence et de la législation*, Paris-Bruxelles, 1876, p. 150.
- <sup>48</sup> E. Broglio, *Delle forme parlamentari*, Brescia, Tip. del giornale la sentinella Bresciana, 1865, pp. 235-236.
- <sup>49</sup> Cfr. L. Lanchester, *L'incidenza dei sistemi e dei modi di votazione nelle assemblee Parlamentari*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 1980, p. 1244.
- <sup>50</sup> Mancini, Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare* cit., p. 287.

- <sup>51</sup> L. Casanova, *Del diritto costituzionale. Lezioni del professore Ludovico Casanova*, Genova, Stabilimento Tipografico Lodovico Lavagnino, 1859, p. 358.
- <sup>52</sup> Si veda T.E. May, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, in A. Brunialti (a cura di), *Biblioteca di scienze politiche*, Torino, Ute, 1888, volume IV, parte I.
- <sup>53</sup> C. Finzi, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1934, pp. 16-19.
- <sup>54</sup> S. Romano, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Scritti minori*, vol. I, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 281.
- <sup>55</sup> C. Boncompagni, *Della monarchia rappresentativa del cav. Bon-Compagni*, Torino, Tipografia Cotta e Pavesio, 1848, pp. 37-38.