

Michela Michetti

# Procedimento legislativo e decisione politica

Itinerari Regole Prassi



**Giappichelli**

## PREFAZIONE

Per chi voglia cimentarsi nello studio del procedimento legislativo immediata è la percezione di trattare un tema vasto e complesso, entro il quale s'intrecciano questioni di ordine sia dommatico sia pragmatico che rendono quanto mai temeraria l'impresa di giungere ad una trattazione sistematica e completa. La premessa per quanto allusiva e volutamente cauta si colloca sullo sfondo di un panorama letterario assolutamente ricco di contributi, molti dei quali incentrati sui tanti e più specifici profili che il tema offre alla speculazione teorica; altri invece – anche più risalenti nel tempo – che osservano il procedimento di formazione della legge attraverso i concetti della teoria generale del diritto, privilegiando così un approccio teoretico che, alla fine, ben si coniuga con quello più pratico. Per questa via, il fenomeno giuridico del procedimento legislativo ritrova nella scienza giuridica in generale, e in quella costituzionalistica in particolare, un costante ed inesauribile spazio di interesse e di riflessione. E ciò già solo per la circostanza che la funzione legislativa e, segnatamente, il procedimento che le dà forma esteriore rappresentano la prima e più alta espressione della vita e dell'organizzazione politico-istituzionale di uno Stato.

Come noto, è lo stesso procedimento con le proprie regole e le proprie forme ad imprimere alla legge tratti formali tipici di esclusività ed intangibilità sì da collocarla in una posizione di indiscussa *preferenza* rispetto ad ogni altro atto fonte di rango primario. Senonché l'idea che la ritualità e la solennità del procedimento legislativo instilli nella decisione politica una forza formale propria, ma anche e soprattutto un precipuo significato politico – il quale rimanda direttamente alla giustificazione ideale del Parlamento quale luogo e sede ove si forma *la verità razionale e la giusta norma*, e dove l'assemblea decide sulla base della pubblica discussione – è chiamata a fare i conti con prassi e procedure informali, che confluiscono in seno all'*iter legis* concorrendo alla determinazione legislativa. La stessa legge, ancor prima che mero atto e risultato *formale* dell'*iter* decisionale – cadenzato, come si sa, da fasi preordinate e successive che tracciano meccanicamente la via della legislazione (*der Weg der Gesetzgebung*) –, è la sintesi di un processo dinamico ove si

agitano – di là dalla regola scritta – *calcoli e trattative*, che spostano fuori dall'asse delle sedi istituzionali il momento della decisione. L'immagine, quindi, del Parlamento *fabbricatore di leggi* affievolisce tra le pieghe di negoziazioni alquanto irrivalenti ove intervengono non più e non solo attori istituzionali, ma anche e, forse, prevalentemente soggetti c.d. *outsiders*, i quali in combinazione con i primi restituiscono un prodotto ricomposto, che è (solo) *formalmente* imputabile al Legislatore. Tutto ciò, come evidente, insidia alcuni principi fondamentali dello Stato parlamentare di diritto a partire dall'idea stessa di *centralità* del Parlamento sino ad arrivare ad intaccare quel confronto “dinamico-dialettico” che per *Smend* (R. Smend, 1919, 278, e 1923, 22) costituisce un imprescindibile corollario della teoria democratica. Lo stesso *Carl Schmitt*, avvistando in caduta libera i presupposti ideali del parlamentarismo, additava tra le diverse cause dell'imminente declino proprio il venir meno della *pubblicità* dei lavori parlamentari e di un Legislatore sempre meno *decisore* politico e sempre più inerme *ratificatore* (C. Schmitt, 1984, 420).

In questa luce, lo studio sul procedimento di formazione delle leggi diventa un punto privilegiato di osservazione per *misurare* quanto all'evoluzione storica dell'istituto parlamentare sia seguita una progressiva e continua trasformazione del suo ruolo e della sua funzione e quanto lo stesso *iter legis* progettato dai Padri costituenti, che già nell'art. 1 della Costituzione ritrova il suo punto archimedeo, si riconformi costantemente tra regole e prassi. Entro lo spazio di questo disallineamento tra *Essere* (Sein) e *Dover essere* (Sollen) (le cui molteplici cause vanno dall'espropriazione dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo alla macchinosità del procedimento legislativo, dalla concorrenza di decisori sovranazionali, internazionali e globali alla pressione dei gruppi di interesse) si annidano questioni di non poco momento che si riflettono sul principio democratico-rappresentativo e, in particolare, sul ruolo del Parlamento e sulla sua *perdurante* capacità decisionale. Accanto al *diritto al Parlamento* dei cittadini, quale indeclinabile e trasversale garanzia di tutti gli altri diritti (Manzella, 1991, 17), sta il *diritto al giusto procedimento legislativo* che è insito nelle regole costituzionali, le quali sono da preservare in quanto esprimono la regola fondamentale (*Grundnorm*) in base alla quale sono prodotte le norme dell'ordinamento giuridico (H. Kelsen, 1963, 73) e rappresentano il primo basamento “(del)l'unità dell'ordinamento nel suo movimento interno” (H. Kelsen, 1982, 109). Di qui l'esigenza, che risuona invero come un imperativo, di ricondurre la decisione legislativa nell'alveo garantista delle forme costituzionali del procedimento, le sole che possano funzionare come vero e proprio “check to arbitrary power” (C. Schmitt, 2004, 55).

## CAPITOLO I

# LE FORME DEI *PARLAMENTI* NELLE TRANSIZIONI STORICO-POLITICO-ISTITUZIONALI. ITINERARI

SOMMARIO: 1. Sguardo retrospettivo sul momento e sul processo genetico di formazione dei *parlamenti*: le antiche assemblee rappresentative medievali. – 1.1. *Segue*: le assemblee di “stati” e lo sviluppo delle prime istituzioni *recto sensu* parlamentari. – 1.2. *Segue*: i parlamenti dell’assolutismo monarchico e delle Rivoluzioni liberali borghesi. Dal principio politico *princeps legibus solutus est* alla forza demiurgica del principio *no taxation without representation*. – 2. Il Parlamento italiano nel quadro della transizione giuridico-istituzionale: dalla Monarchia parlamentare alla Repubblica parlamentare. – 3. Il moderno parlamentarismo: dalla dissolvenza del legislatore onnipotente alla proiezione di un legislatore funzionale.

### 1. *Sguardo retrospettivo sul momento e sul processo genetico di formazione dei parlamenti: le antiche assemblee rappresentative medievali*

Un’indagine che abbia come obiettivo lo studio del procedimento di formazione della legge non può correttamente avviarsi senza prima aver ripercorso in chiave diacronica l’evoluzione dell’organo che di quel procedimento ne rappresenta la manifestazione più autentica: il Parlamento.

Probabilmente non v’è in tutta la letteratura – non solo giuridica – opinione più condivisa e pacifica di quella che ritiene la parola *Parlamento* incapace di esprimere un concetto chiaro e definito<sup>1</sup>, e che scorge nell’evo-

---

<sup>1</sup> A. Marongiu, *L’istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 47-48; Id., *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 72: “Il nuovo vocabolo nasce e prospera (...) come sinonimo di *colloquium* e da ‘conversazione’ o ‘discorso’, in generale, tra due o più persone, diventa sinonimo, in questa eccezione, anche di *conventus*, *curia*, *concio* e simili (...)”. Come riferisce l’Autore “il primo tentativo di definire ed esprimere il concetto di ‘parlamento’, degli ‘stati’ o parlamenti dei vari territori (*Länder*) germanici è stato, nel 1769, quello del giurista tedesco, consigliere della terra del Württemberg, J.J. Moser”

luzione dell'istituto parlamentare una trama complessa – fatta di vicende alterne – dipanatasi nel corso del tempo con sviluppi assai dissimili tanto tra epoche storiche diverse quanto tra medesime esperienze ordinamentali<sup>2</sup>.

Già solo questo pone allo studioso più di una difficoltà dovuta non solo alla sistemazione storiografica e alla eterogeneità terminologica invalsa<sup>3</sup>, ma anche alla fisiologica mutevolezza di forme e funzioni giuridiche che i Parlamenti hanno assunto nel tempo, sì da perdere in precisione contenutistica<sup>4</sup>. Posta in questi termini, la storia dei Parlamenti è la storia di un'istituzione complessa che difficilmente può essere ripercorsa attraverso semplificazioni o analogie rispetto ad assemblee popolari e realtà che pure – variamente disseminate nel corso del tempo – paiono possedere assonanze e tratti comuni con le attuali assemblee legislative<sup>5</sup>.

---

(78-79); ed ancora a p. 47, l'Autore avverte che “Nella sua forma francese (*parlement*) il nuovo termine compare già nella *Chanson de Roland* (cioè agli inizi del secolo XII) e in latino prima in un documento pontificio, di Urbano II, del 1089, nel quale si ricorda ai Velletrani il loro obbligo di *exibere parlamentum*, poi negli Annali genovesi di Caffaro, del 1101, quindi in un altro documento pontificio degli anni 1107-1110, il quale enumera tra le prestazioni feudali di Ninfa verso il papa anche quella del parlamento: successivamente in vari documenti genovesi, pisani, del paese di Galles e della Marca anconitana per esprimere il dovere di partecipare all'esercito, ossia l'obbligo militare”; Id., *Parlamento* (storia), in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 725, riferisce che la parola parlamento “non risale più addietro del tardo secolo XI (...)” e si presenta per la prima volta in senso assoluto nella celebre *Chanson de Roland* (verso 2836); C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 401, il quale avverte il lettore dell'ambiguità della parola parlamentarismo osservando che “L'impiego della parola ‘parlamento’ si spiega perché le condizioni costituzionali inglesi con il parlamento come punto centrale furono assunte a schema ideale e divennero esemplari. Ma per il resto, nonostante il modello comune si mostrano dappertutto le più grandi contraddizioni”.

<sup>2</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1995, 15 ss. A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, 1999, 5 o come osserva similmente R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 100-101: “L'universalità del modello non impedisce però che le variabili nel suo concreto manifestarsi siano infinite, variando tra due estremi”.

<sup>3</sup> R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 102, il quale avverte come già nell'Europa medievale dominasse una certa confusione sull'uso dello stesso etimo latino *parlamentum* tanto che l'inglese *parliament* designava la riunione, di natura politica, di rappresentanti del paese mentre il francese *parlement* indicava una corte superiore composta da giudici.

<sup>4</sup> Lo rileva G. Ferrara, *La forma dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 1162 quando afferma che “le connotazioni del parlamentarismo sono riuscite tuttavia a caratterizzarsi per la varietà dei loro tratti”.

<sup>5</sup> A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, 1999, 11 ss. (17), il quale proprio per l'impossi-

E tutt'altro che semplice è individuare, sulla linea del tempo, un momento che possa fungere da spartiacque, e che segni decisamente la nascita dei moderni Parlamenti distinguendoli dalle antiche assemblee medievali o dai c.d. preparlamenti<sup>6</sup>.

La presenza di assemblee ha rappresentato una costante strutturale nell'ambito dell'organizzazione del gruppo: le riunioni di anziani nei villaggi, l'assemblea della *polis* greca, i sinodi della Chiesa cristiana o i parlamenti dei liberi comuni italiani sono la più immediata testimonianza del ruolo che esse ebbero già prima che Stati e Imperi se ne servissero come strumento consultivo del Re e come mezzo di unità del Regno<sup>7</sup>. Ma l'idea di un Parla-

---

bilità di collegare i parlamenti dell'era moderna alle antiche assemblee delle città greche, della Repubblica romana, germaniche etc., assume come “‘tipo ideale’ nel senso weberiano, il parlamento dei moderni Stati liberaldemocratici quale risulta dalla lenta evoluzione del Parlamento inglese nonché dalle accelerazioni impresse dalla Rivoluzione francese e, in parte, da quella americana”; M. Cotta, *Parlamento*, in *Il Dizionario di Politica*, di N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino, Torino, 2004, 666 ss., il quale si interroga sulla esistenza o meno di un legame o di una continuità tra i parlamenti medievali e i parlamenti moderni ed afferma che “L'esame delle caratteristiche strutturali e delle modalità di svolgimento delle funzioni specifiche rivela tra p. 'medievali' e p. 'moderni' un forte distacco che riflette quello altrettanto netto tra stato medievale e stato moderno”. Ciononostante sembra ravvisare un qualche elemento di continuità nei principi che accomunano le due esperienze e specificamente tra quello medievale *quod omnes tangit ab omnibus probetur* e quello moderno della rappresentanza. Per G. Fontana, *Parlamento. Contributo ad un dizionario di storia costituzionale*, in *Diritto@Storia, Riv. Internaz. Sc. Giur.e trad. rom.*, n. 9/2010, 1 ss.: “assonanze e corrispondenze tra le esperienze feudali, moderne e contemporanee del parlamentarismo non sono impossibili da individuare, ponendosi le istituzioni parlamentari, comunque configurate, come momento, più o meno significativo, nel processo di direzione politica e di coordinamento delle componenti costitutive dell'ordinamento di riferimento ovvero, ancora, come è stato osservato, per essere ‘i canali mediante i quali la società si proietta verso il potere’”. Rintraccia una certa continuità R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 101, per il quale “Questi parlamenti del basso medioevo (...) non erano solamente i diretti precursori delle istituzioni rappresentative contemporanee, poiché in alcuni casi c'è una continuità (quasi) ininterrotta tra il medioevo e il presente (...)”.

<sup>6</sup> Termine che preferisce in luogo di “assemblea di stati” A. Marongiu, *L'istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 46. Per l'Autore, la trasformazione ed il passaggio da preparlamenti a parlamenti veri e propri è il risultato di una rivoluzione spirituale e politica: “Quale che sia stata la spinta la quale abbia indotto il re a riconoscere alle assemblee funzioni non più soltanto consultive, ma anche deliberative (...)” la trasformazione stessa “è stata l'effetto e il punto di arrivo di tutta una serie di, non sempre visibili, modificazioni nel sistema sociale, economico, giuridico e politico; ma in primo luogo un fatto spirituale e psicologico (...) un mutamento nell'ordinamento dello Stato, vale a dire il concorso di volontà dell'organo sovrano di questo”(56-57).

<sup>7</sup> T.R. Burns-U. Corte-M. Kamali, *L'evoluzione dei parlamenti. Panorama storico-comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica*, in *Storia d'Italia*.

mento in senso moderno diviene qualcosa di ineludibile e di indefettibile nell'ambito dell'organizzazione statale<sup>8</sup>, e l'immagine hegeliana di "istituzione porticato"<sup>9</sup>, sede di raccordo tra Stato e società civile, luogo di snodo tra circuito della rappresentanza/legittimazione e circuito della decisione<sup>10</sup>, restituisce il segno tangibile della sua imbricazione rispetto alla forma Stato<sup>11</sup>.

E per ciò – pur con i dovuti distinguo – di esempi o modelli di assemblee e corpi collegiali diversamente denominati (*curia*, *consilium cortes*, *Reichstag* o *statamento* etc.)<sup>12</sup> ne è ricolma la storia<sup>13</sup>, a partire dall'esperienza

---

*Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 1261-1262.

<sup>8</sup> G. Fontana, *Parlamento. Contributo ad un dizionario di storia costituzionale*, in *Diritto@Storia, Riv. Internaz. Sc. Giur. e trad. rom.*, n. 9/2010, 1 ss., il quale scrive che "la storia del parlamentarismo moderno (è) intimamente legata alla nascita e allo sviluppo della forma di stato nazione".

<sup>9</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1995, 16.

<sup>10</sup> S. Sicardi, *Parlamento (Organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, 648; G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950, 502: "Il parlamentarismo è in un certo senso il luogo geometrico di tutte le istituzioni che garantiscono le libertà individuali, è un regime il cui liberalismo non si presta ad alcuna esclusiva e consente a tutti i cittadini, quale che ne sia l'origine, di eguagliare i più favoriti, un regime nel quale i governanti agiscono solo sotto il controllo dell'opinione, espressa sia attraverso la stampa sia attraverso la tribuna parlamentare, un regime, infine, in cui la protezione dell'individuo è elevata a rango di principio costituzionale e nel quale ciascuno è sicuro di non avere niente da temere dall'autorità pubblica fin tanto che rispetta le leggi".

<sup>11</sup> Tanto che nella sua più compiuta evoluzione approderà allo *Stato legislativo parlamentare* cfr. C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, München-Leipzig, 1932 (trad. it. a cura di P. Schiera, *Legalità e legittimità*), in Id., *Le categorie del «politico». Saggi di teoria politica*, Bologna, 1972, 213 ss. (238-239).

<sup>12</sup> F. Politi, *Parlamento*, in S. Mangiameli (a cura di), *Diritto costituzionale – Dizionari sistematici*, Milano, 2008, 919: "Nel Medioevo il termine *parlamentum* (o *parliamentum* o – alla francese – *parlement*) insieme e quelli di *curia*, *consilium* o *colloquium*, indicava inizialmente le riunioni solenni di Corti o Consigli regi allargate alla partecipazione dei signori feudali e dignitari ecclesiastici e laici. Il termine era riferito alla riunione (e non a un corpo organizzato) che aveva carattere politico-giudiziario ove il monarca (in Francia) rendeva giustizia ai sudditi e (in Inghilterra) adottava anche decisioni in accordo con i baroni del Regno".

<sup>13</sup> L. Violante, *Il futuro dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, XXI, il quale ricorda come "Nell'Odissea, Omero fa dire a Ulisse, per descrivere la barbarie dei Ciclopi, che quella popolazione era priva di assemblea". In questa stessa direzione E. Mohrhoff, *Parlamento*, in *Novissimo digesto italiano* (diretto da) A. Azara-E. Eula, vol. XII, Torino, 1965, 402, ricordando la vicenda millenaria del Parlamento ricorda che "l'Orlando ebbe a sottolineare che

dell'età di mezzo<sup>14</sup> caratterizzata dallo svolgimento di riunioni solenni ovvero di occasioni di incontro in luoghi ove le idee venivano confrontate e discusse pubblicamente, e le decisioni comunicate<sup>15</sup>.

Nella ampia ed estesa cornice del basso medioevo tali assemblee rappresentavano di fatto una realtà distante – se non anche opposta – rispetto a quella che oggidì il Parlamento esprime. Come scrive *Tomaso Perassi* “i parlamenti del nostro tempo non si possono confondere con i parlamenti, che con diverso destino vissero negli Stati medievali”<sup>16</sup>. E l'elemento di grande distinzione va ricercato non solo nel loro stretto legame (*rectius*: dipendenza) col Re<sup>17</sup>, essendo esse stesse l'espressione diretta del suo potere

---

umili ne furono le origini, ma altissimo lo scopo: quello, cioè, di creare l'“organo giuridicamente atto alle manifestazioni della volontà di un ente collettivo pubblico”. In sostanza, il Parlamento, quale organo sovrano, che *suis legibus et consuetudinibus consistit*, rappresenta un momento ineliminabile della vita costituzionale degli Stati più progrediti, anche se non deve sfuggire l'intensità e la vastità del processo di evoluzione morfologica che lo distingue, dal rudimentale grado sociologico delle prime organizzazioni politiche di cui è espressione, fino alla complessa funzione che viene ad assolvere nel quadro istituzionale del moderno Stato di diritto, in cui si afferma e si riconosce compiutamente la nozione di rappresentatività democratica”; G. Ferrara, *La forma dei parlamenti*, in, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 1166-1167; G. Fontana, *Parlamento. Contributo ad un dizionario di storia costituzionale*, in *Diritto@Storia, Riv. Internaz. Sc. Giur.e trad. rom.*, n. 9/2010, 1 ss.

<sup>14</sup>T. Perassi, *Parlamenti medievali e Parlamenti moderni*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1919, 460; A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962; Id., *L'istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949; F.P.G. Guizot, *Histoire des origines du gouvernement Représentatif en Europe*, Paris, 1880; H. Lord, *The Parliaments of the Middle Age and the Early Modern Period*, in *Chat. Hist. Rev.*, XVI, 1930, 128 ss.

<sup>15</sup>A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 12: “L'uso e la frequenza di simili grandi e solenni riunioni (...) erano diffusi ed accettati dovunque, senza difficoltà, rappresentando l'occasione e l'opportunità dei contatti e degli scambi di vedute e di opinioni tra i grandi responsabili dell'andamento della cosa pubblica”.

<sup>16</sup>T. Perassi, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni. Contenuto e limiti della distinzione*, in *Riv. dir. pubbl.*, anno II, 1910 parte prima, 460. In particolare l'Autore ravvisa una sostanziale diversità di funzioni tra parlamenti medioevali e parlamenti moderni: “I parlamenti medioevali, se avevano talune funzioni di altissima importanza, quale il consenso alla imposizione dei tributi, lasciavano per altro al di fuori di sé il centro della vita dello Stato. Questo si impersonava nella monarchia”. Mentre “per quanto non dispongano in tutti del medesimo potere, negli Stati moderni i parlamenti sono assorti ad una importanza più alta. La loro tendenza, agevolata dallo svolgimento democratico delle società moderne, è di diventare l'organo preponderante fra gli organi dello Stato” (p. 468).

<sup>17</sup>F. Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997, 22, il quale sembra sottolinearne una intima dipendenza quando scrive che “Mai avrebbero però

sovrano ed il risultato della progressiva trasformazione dei Consigli regi, cui “partecipa(va)no, anche i maggiori signori feudali, e dignitari, ecclesiastici e laici”<sup>18</sup>, ma anche nel loro carattere *particolare* di assemblee rappresentative di ordini e corpi privilegiati che formavano l’ossatura ordinamentale di quel tempo<sup>19</sup>.

Esse, come scrive lo storico *Antonio Marongiu*, non sono che “un congegno dello Stato corporativo medievale, inteso come società di stati (*Ständestaat*) od ordini, cioè formazioni corporative, primarie, secondarie e terziarie, di aggregati sociali maggiori e minori”<sup>20</sup>. Tali assemblee possiedono connotati corporativi e privatistici per cui non esiste, in questa epoca, un solo *tipo* di Parlamento ma più e molteplici Parlamenti<sup>21</sup> a riprova di quel particolarismo proprio della società medievale, organizzata su privilegio e disuguaglianza. È, dunque, la stessa fisionomia del sistema feudale a generare un sistema istituzionale composito, ove le singole realtà sia feudali sia cittadine partecipano col Monarca all’esercizio di alcune sue prerogative<sup>22</sup>. La giustificazione storica sopra cui poggia l’esperienza dei Parlamenti medievali è la loro *strumentalità* rispetto all’esercizio del potere regio e al soddisfacimento di certe esigenze politiche talora coincidenti con quelle di alcune *élites*, sì da prefigurare tra quest’ultime e Re una relazione tra eguali,

---

realmente aspirato a contendere al sovrano l’espressione unitaria e suprema che di quella autorità costituisce il necessario substrato”.

<sup>18</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 725-726.

<sup>19</sup> A. Marongiu, *L’istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 287 e sottolinea come “nei parlamenti medievali molti intervenivano *iure proprio* o quali titolari di determinati uffici e dignità e gli altri traevano il titolo della loro partecipazione da una scelta fatta non dal popolo, ma soltanto da organi e collegi o da categorie straordinariamente limitati di sudditi” (p. 254); Id., *I parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato*, Milano, 1931, 62, per il quale i parlamenti si sarebbero affermati come luoghi privilegiati di incontro fra il potere sovrano e i diversi ceti o ordini in cui la società si componeva; T. Perassi, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni. Contenuto e limiti della distinzione*, in *Riv. dir. pubbl.*, anno II, 1910 parte prima, 473: “tra le assemblee medioevali e le assemblee moderne vi è l’antitesi che separa lo Stato medioevale dallo Stato moderno, l’uno consorzio di gruppi, l’altro corporazione di individui”.

<sup>20</sup> A. Marongiu, *L’istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 51, nota 112.

<sup>21</sup> D. Nocilla-I. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1985, 554: “la verità è che non esiste un ‘tipo’ di Parlamento medioevale identico per tutti gli ordinamenti, ma esistono tanti diversi Parlamenti, le cui funzioni e le cui strutture variano da Paese a Paese e, all’interno di ciascuno di questi, da epoca a epoca”.

<sup>22</sup> G. Fontana, *Parlamento. Contributo ad un dizionario di storia costituzionale*, in *Diritto@Storia, Riv. Internaz. Sc. Giur. e trad. rom.*, n. 9/2010, 1 ss.

“in condizione di parità, non solo giuridica (...) ma anche politica”<sup>23</sup>.

Sullo sfondo di tale giudizio storico non si è tuttavia rinnegata la posizione di preminenza del Re in occasione dello svolgimento di tali riunioni, restando la gestione e l'amministrazione di esse nella sua piena ed indiscussa disponibilità. Dalla convocazione alla composizione, dalla scelta dei partecipanti, alla cadenza temporale, il Re era unico arbitro delle “convocazioni e della chiusura delle assemblee”<sup>24</sup>. Egli era e restava l'unico decisore, “capo naturale e presidente” dell'assemblea parlamentare<sup>25</sup>, “capace di giustificarsi da sé, titolare del potere di decidere per l'intero reame: tutore ultimo e supremo del potere statale e fonte di ogni legittima autorità”<sup>26</sup>. E pur così intesi, i parlamenti medievali esprimevano una rappresentanza di fronte al monarca, per la quale si poteva mettere in dubbio che questo da solo potesse rappresentare lo Stato<sup>27</sup>.

A tal riguardo, se s'interroga ancora la storiografia, soprattutto quella del periodo postcarolingio, ci s'avvede come la frequenza con cui tali riunioni vengono convocate si fa più ricorrente che in passato, tanto da divenire occasioni di incontro permanenti (solenni o generali), alimentate da quel rapporto di mutua fiducia che spinge il Re-signore feudale a ricercare collaborazione e a condividere con i feudali scelte e responsabilità su importanti, e talora impopolari, decisioni<sup>28</sup>. Simile circostanza inizia a delineare un fe-

---

<sup>23</sup> A. Marongiu, *L'istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 290.

<sup>24</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 738.

<sup>25</sup> A. Marongiu, *I parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato*, Milano, 1931, 71; F. Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997, 38: “Titolare del potere di decisione era e restava allo stesso modo il sovrano, il quale, per quanto abbisognasse del consenso finale delle collettività rappresentate, godeva comunque della incontestata competenza a *pensare* l'interesse generale degli interessi del regno, a sottoporre le relative questioni al parlamento, e quindi, pur se sulla base dell'assenso di questo, ad adottare le conseguenti decisioni”.

<sup>26</sup> F. Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997, 39.

<sup>27</sup> V. in tal senso C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it., Milano 1984, 271 ss.: “Nella realtà della vita politica esiste tanto poco uno Stato che possa rinunciare agli elementi strutturali del principio di identità, quanto poco uno Stato che possa rinunciare agli elementi strutturali della rappresentanza. Anche là dove è fatto il tentativo di realizzare incondizionatamente un'identità assoluta, rimangono indispensabili gli elementi e i metodi della rappresentanza (...)”.

<sup>28</sup> A. Marongiu, *L'istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 32, qui l'Autore ricorda come la convocazione di tali riunioni fosse un diritto ma anche un dovere del re anche e soprattutto per affrontare e risolvere situazioni di necessità: “Consiglio di saggezza e fiore di quella virtù che ha come nome necessità era stata la raccomandazione

nomeno più stabile, nel contempo rivestito di una certa ufficialità, in cui comincia ad intravedersi un nucleo fondamentale che tipizza progressivamente la conformazione di queste stesse riunioni. Sicché entrano in uso vocaboli sino ad allora inconsueti ed inediti come *colloquium*, *conventus*, *tractatus* “e non molto più tardi, anche quello che avrebbe finito per trionfare, *parlamentum*”<sup>29</sup>. Giova sottolineare che, stante la mutazione nominale, ciascuna di queste espressioni riferiva l’esistenza di “assemblee consultive di stati convocati ‘a parlamento’, prive di qualsiasi funzione di rappresentazione e di identificazione delle società, nonché di effettivi poteri decisionali”<sup>30</sup>. In questa loro figurazione, i *parlamenti* medioevali esprimevano un *fatto*, un’occasione di incontro e di colloquio tra i signori e i loro vassalli<sup>31</sup>; una forma di collegamento istituzionale fra il Re e i sudditi, distante – per ciò – rispetto a quel che più avanti il Parlamento avrebbe significato.

Orbene simili tratti, che sono unici e riconducibili a quella determinata esperienza ordinamentale, raffigurano i *parlamenti* medievali come un’esperienza assolutamente originale, come *momento* di congiuntura tra Monarca e sudditi e come *fatto* in occasione del quale si *svolge* e si *esercita* la sovranità regia non da sola, bensì congiunta o in presenza alla forza espressa dalla rappresentanza. Ed è proprio rispetto a questa circostanza che i moderni Par-

---

fatta da Lotario, re di Francia, al figliolo Luigi V, di governare d’accordo (*consilio et dispositione*) con i grandi”; Id., *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 7: “Il feudalesimo (...) è esso stesso un regime, un principio e modo di essere e di atteggiarsi, del potere del sovrano; non in senso autoritativo (...) ma per esprimere e realizzare mutua fiducia, concordia e reciproco impegno di collaborazione e di aiuto. Questi feudali che il re ha volontariamente trasformato da sudditi in compagni della sua vita, comandanti, consiglieri, ministri, pubblici amministratori, vivono con il re in simbiosi”; R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un’introduzione*, Roma, 2003, 101.

<sup>29</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 15. Come riferisce ancora l’Autore: “l’annalista Ottone Morena userà una parola ancora inconsueta *parlamentum*” per indicare una delle diete di Roncaglia (19).

<sup>30</sup> G. Rivosecchi, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Milano, 2006, 1100 ss.; A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 13: “Simili convegni mancavano di periodicità, si tenevano ora qua ora là e mancavano tra loro di un nesso giuridico istituzionale, né rappresentavano essi medesimi un’istituzione o un collegio deliberativo, né la loro importanza era data da norme giuridiche”.

<sup>31</sup> A. Marongiu, *Parlamento (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 728, riferendosi all’esperienza inglese e ai documenti del parlamento di Westminster della festa di S. Ilario del 1365, scriveva che “Parlamento era il modo di essere, il nome delle solenni riunioni del Consiglio e del re. Nient’altro”.

lamenti – percependola come una distorsione – fioriranno sotto la spinta del metodo democratico per combattere e limitare proprio quella sovranità e, portando a compimento i principi della rappresentanza, della partecipazione e del consenso, sostituiranno a quella regia la sovranità del Parlamento, che continuava ad essere inteso come *the King in Parliament*<sup>32</sup> e che nel continente avrebbe portato con la rivoluzione alla sovranità della Nazione prima e del popolo<sup>33</sup> poi, e tenderanno ad essere espressione dei veri e reali interessi di larghi corpi elettorali e non più e soltanto degli interessi di *élites* particolari<sup>34</sup>.

### 1.1. Segue: *le assemblee di “stati” e lo sviluppo delle prime istituzioni recto sensu parlamentari*

Se la storiografia parlamentare medievale restituisce un’istantanea lontana, sfocata non sovrapponibile a quella che alcuni secoli dopo restituirà l’immagine dei moderni Parlamenti nati in seno allo Stato nazionale, le grandi assemblee di “stati”<sup>35</sup> sviluppatasi a cavallo del XIII e XIV secolo gettano, invece, il seme di una mutazione genetica che condurrà alla lenta fioritura delle primordiali forme di Parlamento dell’Occidente europeo.

Certamente le grandi assemblee medievali annunciano il segno di una profonda – anche se non immediata e percepibile – trasformazione dell’ordinamento, cui si accompagna “un valore interamente nuovo: quello del riconoscimento e dell’esercizio del principio rappresentativo congiunto al principio ideale della collaborazione e del consenso”<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> V. Ann Hughes, *The King, the Parliament, and the Localities during the English Civil War*, in *Journal of British Studies*, 1985, 236-263.

<sup>33</sup> V. in proposito l’art. 3 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino (1789), che disponeva “*Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un’autorità che non emani direttamente da essa*”; che via via sarà trascritta nelle costituzioni francesi sino all’affermazione che “La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum” e che “Nessuna frazione del popolo né alcun individuo può attribuirsi l’esercizio” (art. 3 Cost. 1958).

<sup>34</sup> Cfr. A. Marongiu, *L’istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 304.

<sup>35</sup> E. Lousse, *Parlementarisme ou corporatisme? Les origines des assemblées d’états*, in *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 14, n. 4, 1935, 683.

<sup>36</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 64.

Il processo evolutivo storico vede infatti la realizzazione di nuove istituzioni parlamentari che, esaltando la dimensione locale della vita pubblica, consentono al Re di comunicare, chiedere ai suoi vassalli consiglio e aiuto nonché di intercettare le grandi correnti di opinioni ed armonizzarle, portando a compimento e sintesi obiettivi, finalità ed interessi generali del Regno.

Rispetto ai Consigli regi e alle assemblee dell'ordinamento feudale, ristretti e riservati ai pochi dignitari e fiduciari del Re, le assemblee di "stati" sono occasioni di incontro più frequenti ed ampie, alle quali il popolo – o comunque molti cittadini e rappresentanti delle città – partecipa<sup>37</sup>. Esse presentano caratteri di novità che le avvicina a forme parlamentari più evolute, in cui sono gli "stati" stessi ad imporre al sovrano la loro partecipazione e "i loro pareri e consigli non sono solo un aiuto, ma sono (...) indispensabili e obbligatori per decidere certe questioni"<sup>38</sup>.

Ne sono un esempio le *Cortes generales* spagnole<sup>39</sup>, quelle aragonesi e catalane<sup>40</sup>, le quali tradiscono una impostazione di fondo che molto si allontana dai *parlamenti* medievali. E se in questi ultimi il modello s'era sviluppato attorno alla figura del sovrano e alla sua esclusiva ed escludente autorità decisionale, nelle assemblee di "stati" inizia a delinearci un rapporto di diversa intonazione tra sudditi e sovrano che, sia pure embrionalmente, profila lineamenti più attenuati di cui il riconoscimento di diritti, libertà, fran-

<sup>37</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 111: "Queste assemblee – probabilmente assai più numerose di quanto a noi non risulti – sono variamente denominate: spesso si parla di 'curie generali', (...). Ad una di esse tenuta nel 1192 (...) intervengono non solo i prelati e gli 'altri religiosi' e tutti i 'magnati e cavalieri' (cioè la nobiltà alta e bassa) ma anche i 'probi uomini' e il popolo tanto delle città quanto dei centri minori".

<sup>38</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 81.

<sup>39</sup> Del resto, come osserva, R.C. Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 102, "I più antichi parlamenti medievali si erano riuniti nella Spagna settentrionale nella seconda metà del secolo XII, quando alla *curia regis* erano stati aggiunti i rappresentanti delle città. Per tutto il resto del medioevo i parlamenti spagnoli ebbero un peso notevole, tanto che alla fine del XV secolo la Spagna era famosa per la forza delle sue istituzioni parlamentari".

<sup>40</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 125, per il quale sono due esempi che finirono "nel corso del secolo XIV, per diventare una solida e consistente realtà. Lo mostrarono i giorni, ed il momento giuridico e politico, del *congresso* di Caspe. Anche i rappresentanti valenziani parteciparono col loro voto alla scelta del nuovo re di Aragona".

chiglie, attraverso la promulgazione di atti legislativi, ne rappresenta una primissima conferma<sup>41</sup>.

In questo senso, il passaggio storico-politico e giuridico più interessante è senz'altro costituito dall'esperienza inglese, apripista del parlamentarismo moderno pur se disseminata dalle note intemperie reali e dalle lotte politiche baronali. *William Stubbs*, il più grande degli storici del parlamento inglese, riteneva che il popolo inglese avesse avuto proprio la missione di instaurare il regime parlamentare<sup>42</sup> e le numerose assemblee di "stati", di cui molte dette *parliamentum*, sono una anticipazione delle moderne assemblee parlamentari: esse possedevano in *nuce* gli elementi propri delle assemblee politiche costituzionali<sup>43</sup>, vi prendevano parte categorie di persone, collettività ed individui singoli, cavalieri, la piccola nobiltà, il ceto non privilegiato delle città e dei borghi, insomma una ampia gamma di soggetti espressione dei diversi strati dell'opinione pubblica<sup>44</sup>.

E se è vero, come è vero, che il Parlamento inglese raggiunse nel corso del XV secolo la sua massima potenza, condividendo con il Re la funzione legislativa, già da allora era evidente il segno di una evoluzione prossima al compimento e tale da non potersi più confondere con i vecchi grandi Consigli regi. Diversa era infatti la sua collocazione all'interno dell'organizzazione dello Stato<sup>45</sup> e la sua *capacità* rappresentativa era mutata e quantitativamente e qualitativamente. Esso appariva alla stregua di una realtà significativa, dotata di poteri di controllo e di freno nonché di ampia e di incisiva

---

<sup>41</sup> Senz'altro fondamentale per quanto riferito nel testo è la concessione, nel 1215, della *Magna Charta Libertatum* da parte di Giovanni Senzaterra. Alcuni secoli dopo la stessa Carta fu "un'importante fonte di ispirazione per l'opposizione parlamentare all'assolutismo degli Stuart". Cfr. R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 100.

<sup>42</sup> W. Stubbs, *The constitutional history of England*, vol. 3, Oxford, 1880; A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 126.

<sup>43</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 139-140.

<sup>44</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 146-147.

<sup>45</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 152: "La nuova istituzione, della quale alcune delle grandi assemblee precedenti erano state, si può dire, fuggevoli anticipazioni o prefigurazioni, cresce, in certo modo, a sbalzi: appare, scompare per poi ricomparire adulta, vale a dire un vero e proprio istituto parlamentare, un organo centrale e fondamentale della costituzione dello stato".

forza interlocutoria. Come riferisce la storia costituzionale inglese, già nel 1255 – durante il periodo pasquale – si era riunito a Westminster un (*suum magnum parlamentum*) di abati, conti e baroni in occasione del quale fu respinta una richiesta di *subsidiium* avanzata da Enrico III per un viaggio (*peregrinatio*); successivamente il Re fu costretto ad accettare i “provvedimenti di Oxford” (*ordinationes et provisiones Oxoniae*)<sup>46</sup>, i quali lo impegnavano a convocare tre parlamenti all’anno; e, ancora dopo, nel 1295 si riunì, per volere di Edoardo I, *the great and model Parliament* (Parlamento modello) che adunava in sé ecclesiastici, nobili e comuni. Nel corso del XIV secolo si rafforza e si sviluppa un modello parlamentare dalle sembianze assolutamente moderne, caratterizzato – come già richiamato – dalla stretta relazione col Re come testimonia il sistema del *King in Parliament*<sup>47</sup>.

In questo stesso torno di tempo, anche gli Stati Generali francesi conoscono un momento di grande importanza, ricoprendo un ruolo di primo piano nell’ambito della complessa architettura della monarchia tradizionale<sup>48</sup>. Composti dai tre ordini del regno (clero, nobiltà e terzo stato), gli Stati generali esercitano funzioni consultive oltre a votare per il donativo. Senonché la loro prerogativa più importante, quella in materia fiscale, qualificante tutte le istituzioni rappresentative di Antico regime, fu abolita con l’editto di Orléans del 1439, il quale introducendo la regola del rinnovo annuale, disposto *motu proprio* dal sovrano, della taglia a favore dell’esercito<sup>49</sup> provocò un drastico ridimensionamento del suo ruolo.

Non troppi rilevanti sviluppi ebbero, invece, rispetto alle assemblee del periodo postcarolingio le assemblee germaniche del XIII e XIV secolo, considerate assemblee di notabili (*Notabelversammlungen*) convocate più o meno frequentemente e senza mai ospitare nessuna rappresentanza cittadina<sup>50</sup>

<sup>46</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 137.

<sup>47</sup> W. Bagehot, *The English Constitution*, II ed., London, 1867, trad. it. *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995.

<sup>48</sup> F. Bonini, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Torino, 2002, 27.

<sup>49</sup> F. Bonini, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, Torino, 2002, 28.

<sup>50</sup> Come sottolinea A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 171-172 “L’evoluzione (...) più o meno completa – in tanti altri paesi sembrerebbe quindi non essersi compiuta. La curia continua ad essere curia di principi e baroni, un’assemblea strettamente feudale, un’assemblea di principi territoriali, ognuno sovrano (...) nel proprio territorio, alla quale ciascuno interviene come persona singolarmente interessata per la sua particolare situazione giuridica, priva perciò di un’organica funzione rappresentativa”.

che, quando presente, prendeva supinamente atto delle decisioni del sovrano. Qui lo sviluppo delle istituzioni rappresentative matura con tempi diversi rispetto all'Inghilterra, alla Spagna e al Regno di Sicilia<sup>51</sup> e, secondo il giudizio degli storici, tale diverso sviluppo sarebbe conseguenza delle più importanti e capienti risorse finanziarie dell'Imperatore che, a differenza degli altri sovrani europei, non necessitava di ricorrere ai *parlamenti* come strumenti di finanziamento. È invece nel XV secolo che la Germania sviluppa un sistema istituzionale più compiuto attraverso il *Kaiser* elettivo e il *Reichstag*, l'assemblea rappresentativa dell'Impero costituita da *Kurfürsten* (elettori), *Reichsfürsten* (principi) e *Reichsstädte* (città imperiali). Similmente a quella germanica, l'esperienza del Regno di Sicilia non manifesterà immediatamente una *sostanza* propriamente parlamentare, anzi essa è allacciata a quella del precedente periodo storico dei preparlamenti e continua ad assolvere alla funzione di "permettere ai sudditi di 'contemplare la maestà e la serenità del sovrano e di udirne il verbo'"<sup>52</sup>. Questa sua configurazione sembrerebbe confermata dalla Costituzione del 25 marzo del 1296, *De curia semel in anno facienda* che appunto prevedeva la convocazione dell'assemblea per discutere della felicità del Re e dei siciliani<sup>53</sup>. Solo un secolo dopo si assisterà ad una graduale e progressiva mutazione tanto morfologica (con la divisione nei tre bracci militare, ecclesiastico e demaniale) quanto funzionale, grazie alle prime convocazioni di Parlamenti *aperti* a città, villaggi, clero, aristocrazia che, con spirito solidale, concorrevano col Re a comporre il nuovo ordine. Un processo storico di evoluzione quello del modello parlamentare siciliano che ha consentito a storici e costituzionalisti di ritenerlo il primo modello europeo, sì che "la fisionomia complessiva del parlamento (siciliano) appare quella di un organo non solo importante ma pienamente investito e conscio della sua funzione di rappresentanza dell'isola"<sup>54</sup>. E pur non

---

<sup>51</sup> Esperienze altrettanto interessanti, ancora nel prisma della comparazione, furono anche quelle del parlamento friulano, le assemblee dei domini sabaudi e dello Stato della Chiesa.

<sup>52</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 179; N. Palmieri, *Saggio storico e politico sulla costituzione del Regno di Sicilia infino al 1816: con un'appendice sulla rivoluzione del 1820*, Losanna, 1847.

<sup>53</sup> Cfr. A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-bari, 1999, 14.

<sup>54</sup> Si è sostenuto che il parlamento siciliano sia stato il primo parlamento d'Europa dopo quello islandese: V.E. Orlando, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, anno I, 1951, 13 ss., il quale scrive: "Conversavo, tempo fa, con un autorevole personaggio inglese intorno alla storia costituzionale dei due Paesi, e avendo io rilevato più o meno scherzosamente, che in Sicilia il primo

avendo avuto uno sviluppo lineare, la misura di quanto rivestisse un ruolo significativo si coglie nelle parole del principe di Castelnuovo, che era stato membro della Camera dei Pari di Sicilia, il quale proclamava appunto che “in Sicilia il Re non poteva esigere imposte senza una legge del Parlamento”<sup>55</sup>, recependo pienamente il principio della *tassazione consapevole* che già intorno al XIII secolo andava affermandosi per poi compiersi completamente all’esito delle rivoluzioni liberali.

Durante lo snodo temporale successivo – che interessa i secoli XIV, XV, XVI – la partecipazione alle assemblee parlamentari continua ad essere un *fatto* consueto o anche un’occasione di incontro tanto nelle *Cortes* degli Stati della Corona di Aragona e delle città di Cagliari, di Oristano e di Alghero<sup>56</sup> quanto nella Sicilia insulare e nel Regno di Napoli. Qui, come altrove, il tratto comune di queste riunioni era il loro carattere strumentale e – se si può dire – propriamente assistenziale, alimentato dal bisogno – ma anche dallo spirito – di collaborazione tra Sovrano e coloro i quali a lui erano legati da rapporti di fedeltà e corresponsabilità nell’amministrazione dei territori. Di là da siffatta connotazione, e pur nel loro limitato sviluppo, non si nega come tali realtà fossero l’espressione di un progresso istituzionale che si sarebbe perfezionato da lì in poi, lasciando già intravedere in maniera piuttosto

---

Parlamento in senso proprio, cioè con l’intervento dei comuni, aveva preceduto, sia pure soltanto di un paio di decenni, il primo Parlamento inglese, il mio interlocutore, anch’egli scherzosamente, ma nel tempo stesso con una certa fierezza, aveva replicato che se anche alla Sicilia fosse spettata la precedenza dell’origine dell’istituto parlamentare, non lo aveva essa però ne sviluppato né mantenuto”. Da esso deriverebbe il nome *parliament* di quello inglese, N. Palmieri, *Saggio storico e politico sulla costituzione del Regno di Sicilia*, Lausanne, 1847; A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, 1999, 14.

<sup>55</sup> V.E. Orlando, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, anno I, 1951, 14; A. Marongiu, *I parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato*, Milano, 1931, 62; “Per i principi di diritto vigenti in Europa nel periodo in cui sorsero i Parlamenti (...) le imposte e le prestazioni militari dei sudditi, oltre i casi in cui esse erano dovute per dovere feudale di vassallaggio, non potevano esigersi dal paese senza che la sua approvazione nei modi consueti e per mezzo degli organi rappresentativi della Nazione (...) i Parlamenti”.

<sup>56</sup> Il parlamento sardo, in particolare, ha una rilevanza particolare per la storia parlamentare. Come riferisce A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 211, “il parlamento del 1421 è uno dei fatti più importanti non solo della storia parlamentare, ma di tutta la storia sarda dei secoli XIV-XVIII. Esso stabilì infatti norme giuridiche per lungo tempo valide ed iniziò questa prassi di consultazioni e accordi tra il sovrano e gli ‘stati’ (*estaments*) che regolò e caratterizzò fino al tardo Settecento, il regime politico-amministrativo dell’isola.

chiara un'emergente esigenza di rappresentatività, pur mescolata ad un atavico carattere negoziale e contrattuale volto a soddisfare se non tutte le volontà quanto meno parte degli interessi dei governati e del Re. A questa stregua, e se si volesse esemplificare l'esperienza parlamentare medievale e quella immediatamente successiva, pare evidente come essa abbia ruotato attorno all'asse *partecipazione-assistenza*, in base ad un rapporto di mutuo scambio tra Re e sudditi, senza che ciò intaccasse "il principio della spettanza al re di fare le leggi"<sup>57</sup>. E seppure con molta disomogeneità, dettata dalla fisiologica diversità delle esperienze ordinamentali e delle coordinate spazio-temporali, il processo storico di realizzazione delle assemblee di "stati" porterà le stesse a godere di maggiore autonomia e ad affrancarsi progressivamente dal potere regio, rinsaldando alcuni caratteri che lo avevano percorso e veicolando nel diritto pubblico il principio di diritto privato *quod omnes tangit ab omnibus approbetur*<sup>58</sup>, dotato di una irresistibile carica democratica.

---

<sup>57</sup> F. Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997, 29, il quale sottolinea che il necessario acconsentimento al donativo da parte di coloro cui veniva richiesto costituiva in realtà la *contropartita* delle umili suppliche e preghiere rivolte al monarca affinché accogliesse le proposte che il parlamento gli rivolgeva.

<sup>58</sup> Riferisce A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-bari, 1999, 14 che "appartiene alla leggenda che Edoardo I (1271-1307) abbia trasformato la massima di diritto privato *quod omnes tangit, ab omnibus probari debet* in principio di diritto pubblico. Come osserva O. Condorelli, «Quod omnes tangit, debet ab omnibus approbari». *Note sull'origine e sull'utilizzazione del principio tra medioevo e prima età moderna*, in *Ius Canonicum*, vol. 53, n. 105, June 2013, 101 ss., "Sin dalle sue origini la scienza giuridica medievale ha prestato attenzione al tema della partecipazione dei componenti di una comunità – sia essa politica o ecclesiastica – alle decisioni che riguardano la comunità stessa. Il contributo del pensiero giuridico alla elaborazione teorica dei modelli di partecipazione e agli sviluppi pratici di tali modelli può essere indagato sotto molteplici punti di vista". La formula "quod omnes tangit, debet ab omnibus approbari" "compare tra le *regulae iuris* poste alla conclusione del *Liber Sextus* di Bonifacio VIII (1298). Il principio, tuttavia, ha una storia ben più antica, perché lo vediamo circolare a partire dalla seconda metà del secolo XII. Esso fu utilizzato per secoli quale argomento giuridico e razionale nelle discussioni sulle dinamiche dell'esercizio del potere di governo". Diversamente rileva R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 103, come tale principio almeno originariamente non riguardasse l'organizzazione dello Stato, ma era piuttosto riferito all'istituto privatistico della tutela "e significa semplicemente che per certi atti nell'amministrazione del patrimonio di un minore è richiesto il consenso di tutti i tutori". Sul punto ancora A. Marongiu, *L'istituto parlamentare in Italia. Dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 66.

1.2. Segue: *i parlamenti dell'assolutismo monarchico e delle Rivoluzioni liberali borghesi. Dal principio politico princeps legibus solutus est alla forza demiurgica del principio no taxation without representation*

Sotto la suadente carica democratica della massima privatistica romana, la sorte dei parlamenti era destinata a mutar pelle, evolvendo o anche solo trasformando la loro originaria connotazione. Già verso la fine del Cinquecento e del Seicento s'intravede infatti il segno di una scalpitante, ma non ancora determinante e reazionaria, volontà di convogliare l'azione dei Parlamenti verso una diversa direzione non più passiva o di mero asservimento<sup>59</sup>. Cresce e s'afferma una consapevolezza nuova, che a sua volta fa crescere di statura le assemblee parlamentari d'*Ancien régime*, le quali avevano rappresentato sino ad allora un *fatto* (o un momento) partecipativo, privo del nerbo politico<sup>60</sup> e della piena coscienza rappresentativa<sup>61</sup>.

La nascita di quei *parlamenti* era stata dettata dalla volontà del Re “per fungere da strumento di consenso e da elargitore di fondi”<sup>62</sup>. Senonché di

<sup>59</sup> R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 104: “Lentamente, i parlamenti si liberarono di questo ruolo passivo e cominciarono ad avanzare autonomamente istanze finalizzate alla produzione di norme giuridiche, riuscendo così a rendersi partecipi del potere legislativo”.

<sup>60</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, 1962, 528: “Le loro resistenze, molto spesso, non erano degli artefici polemici, eppure, quali che ne fossero le giustificazioni, correvano il rischio di essere considerate dei procedimenti o comportamenti ostruzionistici e poco meno che dei tentativi di estorsione, atti sediziosi, oltraggi”.

<sup>61</sup> M. Cotta, *Parlamento*, in *Il Dizionario di Politica*, di N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino, Torino, 2004, 667.

<sup>62</sup> R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 104: “La loro funzione originaria consisteva essenzialmente nell'ascoltare le dichiarazioni sulla politica regia, quindi approvarle e concedere risorse richieste”; M. Cotta, *Parlamento*, in *Il Dizionario di Politica*, di N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino, Torino, 2004, 667, il quale riferisce come l'esigenza storica dei parlamenti muove da una duplice prospettiva: “Da una parte agisce il bisogno del potere centrale regio di coagulare il consenso del paese associando (e quindi impegnando) alle decisioni politiche i poteri periferici (sia feudali che cittadini), senza la collaborazione dei quali l'esecuzione di un qualsiasi programma politico diventa quasi impossibile. Pertanto, paradossalmente, è proprio il potere regio che, almeno inizialmente, fino a che non disporrà di propri strumenti amministrativi efficaci, sollecita una certa partecipazione delle componenti politicamente rilevanti del paese. Dalla parte opposta entra in gioco l'esigenza sentita dai poteri periferici di garantire i propri privilegi e di esercitare un controllo certo sull'impiego che il potere regio fa dei loro contributi personali e finanziari (si ricordi l'aforisma inglese *no taxation without representation*)”.

fronte alle richieste di finanziamenti sempre più insistenti, e talvolta arbitrarie, seguirono repliche meno concilianti che in passato, accompagnate da negazioni o (ri)negoziazioni di donativi e sussidi attraverso i voti parlamentari “chiaramente diretti ad escludere che re e governi (potessero) agire, nelle cose che toccano gli interessi dei rispettivi paesi, arbitrariamente, come se le collettività dei sudditi non contassero per niente”<sup>63</sup>.

E se i *parlamenti* medievali e le assemblee di “stati” si erano sviluppati come forme di *consultazione* tra il Re-signore e i suoi maggiori feudatari chiamati a fornire il loro *consilium* su questioni di interesse pubblico, e se essi aderivano bene al tipo di società agricola e feudale, il risveglio delle città e la trasformazione dell’economia<sup>64</sup> porta con sé un mutamento profondo del tessuto sociale che possiede in sé qualcosa di rivoluzionario, prefigurando un modello parlamentare dai tratti inediti.

Il passaggio storico-istituzionale che stava per compiersi *colpiva* direttamente il sistema medievale ed il suo carattere particolare e *scomposto* e, pur senza reciderne completamente ogni legame<sup>65</sup>, esso preludeva la nascita dell’ordine politico moderno. L’ascesa di un ordinamento spaziale come lo

---

<sup>63</sup> A. Marongiu, *Il Parlamento in Italia nel medio evo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Milano, 1962, 529.

<sup>64</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. Michetti, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, 2021, 45: “La città appariva un circuito di capitali, un traffico di persone e merci; promuoveva l’aggregazione funzionale delle attività, scambi e comunicazioni; attraverso le città emerse in embrione il concetto di spazialità e di territorialità associato allo sviluppo e alla crescita dell’economia e del commercio non più solo locale”. Nacque la classe mercantile che alimentava ricchezza, monetizzazione e animava le strade dell’Impero attraverso i territori delle diverse autorità politiche godendo di protezione da parte di queste per i beni che portavano nei castelli e nei mercati ai mercanti, riprendendo il diritto romano, era destinato un ordinamento speciale e comune in tutta Europa: il c.d. “*ius mercatorum*”. La fioritura urbana costituirà un correttivo del sistema feudale: in proposito si v. J. Le Goffe, *Il medioevo. Alle origini dell’identità europea*, trad. di G. Ferrara degli Uberti, Roma-Bari, X ed., 2007, 28-29. La città è un centro economico e culturale, attira ricchezza e attività artigianali; “il commercio qui vi ha i suoi snodi (mercati, fiere, banchi di cambi e di finanziamento degli affari ... La città diventa la sede di una nuova società il cui personaggio dominante è il mercante, il protagonista dei grandi traffici che aprono la città all’esterno verso orizzonti talora remoti” (50-51); mentre per M. WEBER, *Economia e società. Comunità*, Roma, 2005, vol. 4, 426, le città anteriori alla formazione dello Stato nazionale “non hanno conosciuto in generale un territorio di potere politico che andasse oltre l’immediato circondario e alcune piccole città”.

<sup>65</sup> O. Brunner, *Terra e potere*, Milano, 1983, 161, il quale parla di sopravvivenza degli ordinamenti medievali nei secoli moderni e se “Stato moderno e Stato medievale vengono contrapposti, ciò non avviene per negare il loro stretto rapporto genetico, ma per far risaltare il carattere specifico della statualità medievale e per impedire che, a causa di un preteso concetto generale di Stato, caratteri nascosti dello Stato moderno siano attribuiti al Medioevo”.

Stato territoriale europeo, chiuso, accentrato e sovrano, rispetto all'Imperatore e al Papa, pose fine al sistema feudale che si realizzò sotto l'egida di una istanza unitaria ed accentratrice molto forte sia sotto il profilo istituzionale che territoriale<sup>66</sup>. Il tramonto del sistema medioevale si consumò attraverso la nascita dello Stato moderno sovrano del XVI secolo, segnando il passaggio dalla monarchia feudale alla monarchia assoluta, e ridusse se non anche azzerò i poteri dell'esperienza parlamentare sino a quel momento maturata<sup>67</sup>.

La formula assolutistica, plasmata sul calco di una monarchia forte, tenderà a consolidare e ad accentrare il potere nelle mani del Re, ricorrendo al potentissimo strumento teorico della sovranità<sup>68</sup> e della *ragion di stato*<sup>69</sup>, e

---

<sup>66</sup>N. Matteucci, *Lo stato moderno, Lessico e percorsi*, Bologna, 1997, 33; C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 69-70, l'accentramento del potere nelle mani del sovrano era volto sostanzialmente al superamento del particolarismo giuridico, tipico dell'età medioevale.

<sup>67</sup>T. Perassi, *Parlamenti medievali e Parlamenti moderni*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1919, 473: "Negli Stati continentali codesta preponderanza del monarcato nel processo di rafforzamento dello Stato travolge con i gruppi anteriori i parlamenti, la cui composizione trovava in quelli la sua base (...)"; G. Ferrara, *La forma dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 1169: "La transizione dalla monarchia feudale alla monarchia assoluta comportò il declino del parlamento non soltanto in Francia, ove la monarchia assoluta raggiunse il massimo del suo fulgore, ma anche in Inghilterra (...)".

<sup>68</sup>J. Bodin, *Les six livres de la Republique*, Paris, 1580, trad. it., di M. Parente, Torino, 1964, vol. I, 345, "Per sovranità s'intende quel potere assoluto e perpetuo ch'è proprio dello Stato"; P.P. Portinaro, *Lo Stato*, Bologna, 1999, 53; "Attraverso l'assolutezza della sovranità Bodin mira a superare il 'dualismo' costruttivo della società per ceti: di qui l'insistenza sull'indivisibilità come conseguenza necessaria dell'assolutezza"; N. Matteucci, *Lo stato moderno*, cit., 30 e 81-82, "il concetto di sovranità è un potentissimo strumento teorico per l'affermazione dello Stato moderno: è l'arma più raffinata per vincere tutte le possibili resistenze dal basso, ma sancisce anche la separazione dello Stato dalla società, non più padrona del suo *ius*". Ed ancora la sovranità è il "concetto politico-giuridico che consente allo Stato moderno, con la sua logica assolutistica, di affermarsi sull'organizzazione medioevale del potere, basata, da un lato, sui ceti e sugli stati, e, dall'altro, sulle due grandi coordinate universalistiche del Papato e dell'Impero: questo avviene secondo un'esigenza di unificazione e di concentrazione del potere, per realizzare in una sola istanza il monopolio della forza in un determinato territorio e sopra una determinata popolazione, per realizzare nello Stato la massima unità e coesione politica". In senso analogo, M.S. Giannini, *Sovranità, (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, 1990, XLIII, 224 ss.

<sup>69</sup>G. Botero, *Della Ragion di Stato*, 1589. *Introduzione*, ed. a cura di L. Firpo, Torino, 1948. Inoltre si v. S. Pistone, (voce) *Ragion di Stato*, in N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 2004, 793 ss.; F. Meinecke, *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Firenze, 1970, 429; M. Stolleis, *Stato e ragion di Stato nella prima età moderna*, Bologna, 1998; L. Zuccolo, *Della ragion di Stato*, in B. Croce-S. Caramel-

asseconderà quell'esigenza di unificazione e di concentrazione del potere che il superamento dell'organizzazione medievale aveva imposto. In "quel potere assoluto e perpetuo ch'è proprio dello Stato" Jean Bodin coglie un'essenza prevalentemente legislativa, identificando la sovranità nel potere di fare e abrogare le leggi, essendo, la sovranità *summa legibusque soluta potestas*<sup>70</sup>. L'assolutismo si affermerà – almeno inizialmente – come "assolutismo pragmatico"<sup>71</sup>, teso al consolidamento di poteri centrali e, per essi, della supremazia del potere regio<sup>72</sup>. E proprio la dottrina della *ragion di Stato* sarà utilizzata per *piegare* l'esercizio del potere a superiori esigenze statali<sup>73</sup>, consentendo al potere centrale di prevalere sugli altri centri di potere presenti sul suo territorio in nome della sicurezza e della potenza-Stato<sup>74</sup>.

La realtà istituzionale e politica tratteggiata all'interno del perimetro della formula *princeps legibus solutus est*<sup>75</sup> è una realtà che ignora (o dimensionerà) le forme parlamentari fiorite tra le pieghe del costituzionalismo del basso medioevo<sup>76</sup>, ed è espressione tangibile del *Fürstenstaat* (Stato del

---

la (a cura di), Bari, 1930; A. Passerin D'Entrèves, *La Dottrina dello Stato. Elementi di analisi e di interpretazione*, II ed., Torino, 1967, 69 ss.

<sup>70</sup> J. Bodin, *I sei libri dello Stato*, Torino, 1964, vol. I, cap. VIII, 358: "Chi è sovrano, insomma, non deve essere in alcun modo soggetto al comando altrui, e deve poter dare la legge ai sudditi, e scancellare o annullare le parole inutili in essa per sostituirne altre, cosa che non può fare chi è soggetto alle leggi o a persone che esercitino potere su di lui. Per questo la legge dice che il principe non è soggetto all'autorità delle leggi; e anche in latino la parola legge significa il comando di chi ha il potere sovrano".

<sup>71</sup> G. Amato, *Forme di Stato e di governo*, cit., 33 ss. "... la comune tendenza dei sovrani ad accentrare il potere è mossa dall'esigenza prioritaria di trovare di continuo nuove entrate, necessarie per rafforzare le burocrazie, per rendere stabili (e non più 'prestatì' dai feudatari) gli eserciti, per sostenere le guerre."

<sup>72</sup> L'espressione è ripresa da F. Cuocolo, (voce) *Forme di stato e di governo*, cit., 502.

<sup>73</sup> N. Machiavelli, *Il principe*, Torino, 1965, 75. La dottrina della ragion di Stato raggiungerà una più compiuta sistemazione teorica nell'ambito della riflessione tedesca dell'Ottocento e dei primi anni del Novecento. V.S. PISTONE, (voce) *Ragion di Stato*, cit., 793 s.

<sup>74</sup> L. Levi, *Il federalista*, Bologna, 1997, 63, "Nella cultura dominante l'idea della ragion di Stato è considerata superata. Da una parte, è associata indissolubilmente a un'epoca storica, quella della formazione dello stato moderno, e alla struttura assolutistica di questo. D'altra parte, si ritiene che l'umanizzazione del potere politico con la trasformazione dello Stato in senso liberale, democratico e socialista abbia sconfitto la ragion di Stato".

<sup>75</sup> J. Bodin, *Les six livres de la Republique*, Paris, 1580, trad it., di M. Parente, Torino, 1964, vol. I, 345.

<sup>76</sup> G. Fontana, *Parlamento. Contributo ad un dizionario di storia costituzionale*, in *Diritto@Storia, Riv. Internaz. Sc. Giur.e trad. rom.*, n. 9/2010, 1 ss., "Con la nascita degli stati assoluti si assisterà, non a caso, ad un momento di crisi di vitalità delle esperienze parlamen-

principe), compendiato efficacemente da Luigi XIV di Francia con la celebre affermazione *l'Etat c'est moi*, sebbene la teorica dell'assolutismo, pur ammettendo tale principio, non prescriveva affatto l'inesistenza di leggi che vincolassero i principi. Invero, il sovrano non era tenuto a rispettare le leggi che emanava e che poteva, egli solo, interpretare in modo autentico, perché queste erano comunque il frutto della sua volontà, ma doveva rigorosamente rispettare le leggi di natura, perché, in quanto leggi di Dio, queste stavano sopra il sovrano e lui doveva sottostarvi<sup>77</sup>.

La pervasività dell'assolutismo regio si insinua comunque tra le crepe di un ordine politico andato in pezzi, fiaccato dalle continue lotte fra le diverse componenti parlamentari che, per l'effetto, rafforza il potere monarchico il quale, per portare a compimento la sua opera di consolidamento, si serve proprio delle debolezze delle assemblee parlamentari. Per di più, l'aristocrazia che di quei parlamenti aveva costituito una componente essenziale e vitale viene domata e pretermessa dall'esercizio del potere<sup>78</sup>, mentre la nascente borghesia è avviluppata nel bozzolo di una gestazione ancora lontana dal divinare matura<sup>79</sup>. Nel clima della nuova cultura politica, al di fuori dei vincoli delle leggi divine, il governo è privo di limiti e freni, le decisioni sono appannaggio del solo Monarca, la sua volontà è legge e non esiste per essa alcun limite se non quello dell'osservanza, appunto, delle leggi divine. Per i massimi teorici dell'assolutismo “la legge non è altro che il comando del sovrano nell'esercizio del suo potere” e la sovranità avrebbe nella titola-

---

tari destinate e soccombere di fronte ai processi di consolidamento, in senso accentrato ed assolutistico, del potere sovrano”.

<sup>77</sup> Così, J. Bodin, *I sei libri sulla sovranità*, a cura di M. Isnardi Parente e D. Quaglioni, 3 voll., Torino, 1964-1997, I, 7, il quale in forza di questo principio riconosce che il sovrano assoluto dovesse rispettare sempre la vita dei sudditi, su cui non avrebbe avuto dominio, e la proprietà dei beni che questi si sarebbero procurati con il loro lavoro o grazie alla fortuna, senza creare nocumento agli altri. Come osserva, P. Slongo, *Sovranità e dominio nella République di Jean Bodin*, in *Res Publica Revista de Historia de las Ideas Políticas*, 24 (2), 2021, 143: “Il rapporto che Bodin stabilisce tra il suddito (sujet-subeict-subditus) – che per essenza obbedisce e non comanda – e il sovrano, che per essenza comanda soltanto e non obbedisce a nessuno (fuorché a Dio e al diritto di natura) appare quindi del tutto analogo all'arché despotiké aristotelica”.

<sup>78</sup> G. Ferrara, *La forma dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 1171, il quale sottolinea come l'aristocrazia fosse stata espropriata di ogni potere politico, ma al tempo stesso ricompensata con la “trasformazione della proprietà da feudale che era in allodiale (...) con il pieno diritto, quindi, di sfruttamento della massa contadina”.

<sup>79</sup> R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 113.

rità del potere legislativo il segno maggiore di distinzione<sup>80</sup>; su tale premessa, perciò, siede l'edificio egemonico, assolutistico e monocratico del Monarca, neutralizzante ogni forma di mediazione, di negoziazione, di condivisione e di concertazione che lo sviluppo, sino a quel momento raggiunto, dei parlamenti aveva assicurato. È vero però come tale condizione non fosse comune a tutti gli Stati del Continente tanto che mentre di qua dalla Manica l'assolutismo regio aveva interrotto la tradizione parlamentare medievale, di là dal Canale e, dunque, nell'Isola "allo svolgimento dello Stato si accompagna di pari passo lo svolgimento delle istituzioni parlamentari"<sup>81</sup>.

L'Inghilterra rappresenterà, in questo senso, la patria del parlamentarismo moderno e del costituzionalismo contemporaneo, e nel laboratorio rivoluzionario dei secoli XVII e XVIII troverà un fecondo arsenale per combattere l'idea assolutistica del potere, avviandone inizialmente un processo di razionalizzazione e, più avanti, di *costituzionalizzazione*<sup>82</sup>. Un processo che avrà sviluppi diversi<sup>83</sup> nell'esperienza del costituzionalismo inglese (rispetto a quella francese ed americana), la quale – pur senza una costituzione scritta – condurrà all'affermazione di principi avveniristici, fondamentali per il processo di riforma del potere nel Continente e non solo<sup>84</sup>.

L'assolutismo monarchico inglese dei *Tudor* governò l'Inghilterra in modo autoritario<sup>85</sup>, per quel tanto che era necessario a rafforzare la struttura dello Stato, ma senza intaccare le importanti istituzioni medievali tra cui la tradizione della *common law* e l'ordinamento parlamentare importato dai Normanni<sup>86</sup>, strumenti che furono utilizzati dalla borghesia e dalla piccola

---

<sup>80</sup> J. Bodin, *Les six livres de la Republique*, Paris, 1580, trad. it., di M. Parente, Torino, 1964, vol. I, 114.

<sup>81</sup> T. Perassi, *Parlamenti medievali e Parlamenti moderni*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1919, 473.

<sup>82</sup> C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, trad. it., Venezia, s.d. II ed., 8, "L'assolutismo, in tutte le sue forme, prevede la concentrazione dell'esercizio del potere; il costituzionalismo, al contrario, la ripartizione dell'esercizio del potere".

<sup>83</sup> A. D'Atena, *Federalismo e regionalismo*, in *ID.*, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Torino, 2006, 60.

<sup>84</sup> P.P. Portinaro, *Lo Stato*, Bologna, 1999, 66, gli inglesi sono considerati i primi ad aver sviluppato le loro istituzioni politiche in senso costituzionale e per questo considerati "guide del costituzionalismo moderno".

<sup>85</sup> G.R. Elton, *England under the Tudors*, London, 1955.

<sup>86</sup> R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 127: "I Tudor non pensarono mai di governare facendo a meno del Parlamento (...)" sebbene il suo ruolo fu fortemente ridimensionato. Come rileva l'Autore "Sotto i Tudor, il Parlamento inglese ebbe uno sviluppo duplice. Da un lato sfumò la sua natura di tribunale (...) e si accentuò quella di forte istituzione legislativa, titolare (in collaborazione,

nobiltà per avversare il principio monarchico, spogliandolo gradualmente dei suoi tratti autocratici<sup>87</sup>. In verità, il difficile rapporto con il Parlamento – evidente già con i *Tudor* – s’inasprì maggiormente con gli *Stuart* per via delle aperte tendenze assolutiste di Carlo I e delle ripetute violazioni dei principi della *Magna Charta* (*no taxation without parliamentary consent*). Ne costituisce una dimostrazione l’espedito cui ricorse il sovrano che, introducendo la tassa *Ship money* senza il voto parlamentare, innescò immediata l’insurrezione del Parlamento che fu sedata proprio con lo scioglimento dell’Assemblea. Ma di lì a poco, per via dei problemi finanziari legati alle guerre di Scozia e Irlanda (*Parlamento breve*), essa venne riconvocata ancorché sprovvista di qualunque potere decisionale in materia finanziaria e fiscale. Nel 1628, l’approvazione della *Petition of Right* fu solo una parentesi della tormentata vita parlamentare inglese, poiché nonostante la dichiarata illegalità delle misure imposte dal sovrano essa non ostacolò questi dal perpetrare una lunga serie di atti gravosi e tirannici. Chiaramente il conflitto istituzionale, sempre più insostenibile, sfociò nel drammatico epilogo della decapitazione di *Carlo Stuart*. E attraverso le due guerre civili condotte dal Parlamento inglese, la prima nel 1649 nella quale peraltro si ebbe il superamento del Parlamento normanno a favore del Parlamento bicamerale, e la *Glorious revolution* nel 1688-1689<sup>88</sup>, l’Inghilterra combatterà l’assolutismo regio con le armi del *balanced government*<sup>89</sup>, che conserverà il principio *the King in Parliament* come risultato in grado di contenere le esigenze dei tempi<sup>90</sup>.

---

sempre, con la corona), di una potestà sovrana senza limiti di competenza. D’altra parte la sua posizione nei confronti del potere reale risultò indebolita rispetto al passato medievale, come apparve estremamente chiaro negli affari ecclesiastici, rispetto ai quali il Parlamento si mostrò docile al punto da approvare in rapida successione, nel rispetto del volere del monarca, una serie di leggi contraddittorie” (112).

<sup>87</sup> R.C. van Caenegem *Il diritto costituzionale occidentale. Un’introduzione storica*, Roma, 2003, 129 ss.

<sup>88</sup> Sul punto si v. G. Burton Adams, *Constitutional History of England*, London, 1951; D.E. Kennedy, *The English revolution, 1642-1649*, London, 2000; J.R. JONES, *The revolution of 1688 in England*, New York, 1972; J.P. Kenyon, *The Stuart Constitution, 1603-1688: documents and commentary*, Cambridge, 1966; J. Morrill, *The nature of the English Revolution*, London, 1993; L. Stone, *The causes of the English Revolution 1529-1642*, London, 1972; W. Stubbs, *The Constitutional History of England*, Oxford, 1890; G.M. Trevelyan, *The English Revolution 1688-1689*, Oxford, 1968.

<sup>89</sup> Sulla nozione di governo bilanciato si veda G.G. Florida, *Fortuna e crisi del governo misto nella storia costituzionale inglese*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2000, Bologna, 305 ss.

<sup>90</sup> W. Bagehot, *The English Constitution*, II ed., London, 1867, trad. it. *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995.

Come noto, le crepe dell'assolutismo inglese si erano già palesate durante la Repubblica puritana di *Cromwell*<sup>91</sup> quando, sia pur silentemente, iniziò a prendere piede l'idea di un pervasivo e suadente parlamentarismo<sup>92</sup>, destinato a divenire di lì a poco una realtà più che dirompente<sup>93</sup> che *Blackstone* non esitò a definire "sovereign and incontrollable authority" nella quale risiedono i poteri sovrani"<sup>94</sup>. Infatti, già le vicende che segnarono la fine dell'assolutismo degli *Stuart* avevano di fatto innestato profonde trasformazioni nella monarchia inglese. Ancor prima del loro avvento questa aveva convissuto con il Parlamento, la Costituzione e la *common law*. Un sodalizio non certo pacifico, né sempre felice cui pose rimedio la rivoluzione *cromwelliana* prima e la rivoluzione gloriosa dopo. Così, allorquando il Parlamento inglese chiamò al trono *Guglielmo III d'Orange* e la consorte *Maria II Stuart* poco o nulla era residuo della precedente esperienza e la ricostituzione di un certo equilibrio avvenne con la sottoscrizione del *Bill of Rights* del 1689 che sembrò portare a compimento il lungo processo di rivendicazioni parlamentari con il riavvicinamento alla costituzione tradizionale.

In particolare, il Re s'impegnò a rispettare i principi che impedivano di interferire con la vigenza e la portata delle leggi (il potere di sospendere le

---

<sup>91</sup> Come riferisce R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale*, cit., 139–140, "La parentesi puritana contenne alcune iniziative di grande interesse in diversi settori del diritto; scopo fondamentale dei puritani, infatti, era la democratizzazione e la riorganizzazione dello stato, onde conformarlo alle loro convinzioni religiose".

<sup>92</sup> Th. Smith, *De Republica Anglorum*, (1565), cap. 49-9, ed. a cura di Mary Dewar, Cambridge, 1982: "il più elevato ed assoluto del reame d'Inghilterra risiede nel Parlamento ... Il Parlamento abroga vecchie leggi, ne fa di nuove, dà regole alle cose passate ed a quelle a venire, cambia i diritti ed i possessi dei privati, legittima i bastardi, stabilisce forme di culto, modifica i pesi e le misure, fissa le regole di successione alla corona, decide sui diritti contestati dove non ci sia già una legge, stabilisce sussidi, taglie, tasse ed imposte, concede i perdoni e le assoluzioni più liberatorie, riabilita nella discendenza e nel nome in qualità di Corte Suprema, condanna o assolve coloro che il principe ha sottoposti a tale giudizio".

<sup>93</sup> Già nel corso del 1600 il Parlamento aveva approvato una serie di atti come la *Petition of rights* (1628), l'*Habeas corpus* (1679), il *Bill of rights* (1689) volti a limitare le prerogative regie. A conferma di questa impostazione, dopo la Gloriosa Rivoluzione furono approvati altri documenti che, a partire dall'*Act of settlement* del 1701 al *Regency Act* del 1707, consacrano il principio dell'onnipotenza del Parlamento inglese, mentre la Corona è sottoposta a regole e condizioni per la sua stessa esistenza. Ma è l'*Instrument of government* del 1653 il primo vero tentativo di divisione del potere e, quindi, del dimensionamento del potere della Corona. Sul punto si v. almeno M.B. Young, *The Origins of the Petition of Right Reconsidered*, in *The Historical Journal*, 2, XXVII, 1984, 449 ss.

<sup>94</sup> W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford, 1765-69, rist. New York, 1966. V. anche A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1959.

leggi o l'esecuzione delle leggi e il potere di dispensare dalle leggi o dall'esecuzione delle leggi); inoltre, si obbligò a non reclutare truppe e a non adottare provvedimenti finanziari senza il consenso del Parlamento. Da questo momento, non vi fu più alcun tentativo di reintrodurre l'assolutismo, ma piuttosto s'inverò un modello di monarchia costituzionale<sup>95</sup>, in cui i poteri della Corona, ancorché non simbolici, si accompagnarono alla crescente supremazia del Parlamento. Su queste premesse lo sviluppo del modello costituzionale inglese e britannico, oltre a subire forte l'influenza delle teorie contrattualistiche di *Locke*, si era plasmato sull'idea dell'esistenza di un patto fondativo e di diritti individuali da tutelare, secondo una tradizione più che risalente, la quale ancorava alla *Magna Charta* prima, e al *Bill of Rights* (e *l'Act of Settlement*) dopo, il consolidamento del potere delle istituzioni parlamentari e, in particolare, il principio della *sovereignty of Parliament*.

La strada per raggiungere quell'ambito ed importante risultato che il Parlamento inglese aveva conquistato prima ed in virtù della continuità e del legame, mai reciso completamente, con l'ordine medievale<sup>96</sup> sarà per la Francia una strada sediziosa e turbolenta, che solo all'esito della Rivoluzione del 1789 porterà alla piena affermazione di una nuova istituzione parlamentare. La cifra della condizione del sistema parlamentare francese – durante l'assolutismo monarchico – è ben condensata nella celebre e forte affermazione di Luigi XV che rivolgendosi ai suoi sudditi in un momento di contestazione, ricordò loro: “è nella mia persona che risiede l'autorità sovrana, solamente a me appartiene il potere legislativo (...) da me emana l'intero ordine politico”.

Stando così le cose, lo sviluppo del sistema parlamentare francese non avrebbe potuto che essere differente, più lento ed arretrato di quello inglese: gli Stati generali e i parlamenti, in particolare quello di Parigi, rappresentavano gli unici due strumenti di opposizione al governo del Re, ma per la loro scarsa significatività non rappresentarono mai un reale ed incisivo argine al

---

<sup>95</sup> F. Bonini, *Lezioni di storia delle istituzioni politiche*, II ed., Torino, 2010, 51.

<sup>96</sup> G. Radbruch, *Lo spirito del diritto inglese*, Milano, 1962, 5 ss., in cui afferma che “molti dei tratti essenziali dello spirito popolare inglese hanno il loro fondamento nel fatto che in Inghilterra l'epoca moderna non è separata dal Medioevo come nel Continente da una profonda frattura, ma piuttosto si protrae nel presente senza soluzione di continuità. Così il Parlamento inglese si è sviluppato immediatamente dalla rappresentanza medievale delle corporazioni, mentre nel Continente lo Stato corporativo fu liquidato dall'Assolutismo e solo successivamente subentrò al suo posto lo Stato costituzionale (...)”; C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, 40-41, in cui viene messo in risalto, quale aspetto caratteristico dell'esperienza inglese la sopravvivenza degli istituti feudali che “non sono rinnegati radicalmente, così come in Francia, e quindi non si verifica una frattura violenta e profonda come quella prodotta dalla Rivoluzione francese (...)”.

potere illimitato del Sovrano. Qui, come altrove, non mancarono momenti di confronto tra Re ed assemblee, secondo lo stile proprio delle istituzioni parlamentari feudali che la Francia aveva pure conosciuto, ma il più incisivo consolidamento della monarchia ne aveva determinato una progressiva riduzione, impedendo agli Stati Generali di imporsi come organismo legislativo del Regno<sup>97</sup>.

Si sa, infatti, che gli Stati Generali francesi non furono più convocati dal 1614 al 1789<sup>98</sup>, ovvero per ben centosettantacinque anni l'assemblea consultiva francese non ebbe più occasione di riunirsi dopo l'ultima sessione decisa da Maria de' Medici allorché i rappresentanti della borghesia si opposero alle rivendicazioni della fronda guidata dal principe di Condé. Nel torno di tempo di forzata quiescenza degli Stati generali di Francia aveva potuto rafforzarsi il potere della Corona e della sua dispendiosa corte, così da diffondersi a mano a mano il seme rivoluzionario innescato da una profonda *crisi fiscale*, rapidamente tramutatasi in una vera e propria *crisi politica*, al centro della quale venne rimessa in discussione proprio l'autorità regia.

La diseguaglianza fiscale e un sistema tributario asimmetrico prodigo di privilegi solo per clero e nobiltà indubbiamente accesero i moti rivoluzionari dell'Ottantanove<sup>99</sup> dopo che il Parlamento di Parigi si rifiutò di approvare il progetto governativo di *Calonne*, contenente misure di modernizzazione del sistema fiscale ed il principio secondo il quale il Re non poteva imporre tasse senza il consenso degli Stati Generali. Sicché solo a crisi aperta, Luigi XVI fu costretto a far convocare da *Necker*, il 5 maggio del 1789 a *Versailles*, gli Stati Generali di Francia per procurarsi le risorse utili per risanare il grave *deficit* statale. Di lì a qualche giorno, il Terzo stato – insofferente di fronte alla intempestiva azione del governo, mostratosi indolente rispetto ai

---

<sup>97</sup>T.R. Burns-U. Corte-M. Kamali, *L'evoluzione dei parlamenti. Panorama storico-comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, 2001, 1264.

<sup>98</sup>Come riferisce R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica*, Roma, 2003, 120 "Gli Stati generali si riunivano di rado, e solamente in periodi di tensione o di crisi. Luigi XI li convocò una volta sola, nel 1468, quando ebbe bisogno del loro sostegno contro una rivolta baronale. Gli Stati generali che si riunirono a Tours nel 1483, anno della sua morte, pubblicarono delle dichiarazioni contro i metodi autoritari e vollero porre fine alle tassazioni imposte dal re senza il loro consenso (...)".

<sup>99</sup>G. Salvemini, *La Rivoluzione francese 1789-1792 (1905)*, Milano, 1964, 1984 ss.; G. Lefebvre, *La Révolution française*, Paris, 1951 (trad. it. *La Rivoluzione francese*, Torino, 1958, 126); A. Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, 1975.