

DONO
BRONDI

Op. h.
1175

ANTONIO FERRACCIU

Professore ord. di Diritto Costituzionale nella R. Università di Siena

LA CONSUETUDINE COSTITUZIONALE

I.

CONCETTO, GENESI, UFFICIO



TORINO

FRATELLI BOCCA, EDITORI

Librai di S. M. il Re d'Italia

Via Carlo Alberto N.º 3.

ROMA

Corso Umberto I, 216-217

MILANO

Corso Vittorio Emanuele 21

FIRENZE

P. Lumachi Success.

Depositario generale per la Sicilia: Orazio Fiorenza, PALERMO.

1913.

ANTONIO FERRACCIU

Professore ord. di Diritto Costituzionale nella R. Università di Siena

—

LA CONSUETUDINE COSTITUZIONALE

I.

CONCETTO, GENESI, UFFICIO



TORINO

FRATELLI BOCCA, EDITORI

Librai di S. M. il Re d' Italia

Via Carlo Alberto N.º 3.

ROMA

Corso Umberto I, 216-217

MILANO

Corso Vittorio Emanuele 21

FIRENZE

P. Lumachi Success.

Depositaro generale per la Sicilia. Orazio Fiorenza, PALERMO.

—
1913.

Estratto dagli *Studi Senesi* Vol. XXIX. (Vol. IV. della II. Serie) fasc. 3-4-5

Siena, 1912 — Stabilimento Tipografico Ditta Carlo Nava.

LA CONSUETUDINE COSTITUZIONALE (*)

I.

CONCETTO, GENESI, UFFICIO

SOMMARIO: 1. Il concetto di consuetudine in generale. — 2. Accezione della consuetudine costituzionale. — 3. Difficoltà di delimitazione del concetto di costituzione. — 4. Suoi principali significati. — 5. Significato e contenuto della consuetudine costituzionale. — 6. Differenza fra le leggi e le consuetudini costituzionali. — 7. Causa generale di origine della consuetudine costituzionale — 8. Ufficio e valore di essa, in Inghilterra, rispetto alla sua irruzione storica. — 9. Le moderne carte costituzionali negli altri Stati, e la necessità storica delle consuetudini. — 10. Confronto fra l'Inghilterra e gli altri Stati al riguardo. — 11. Cause del valore prevalente della consuetudine nel diritto pubblico, in specie costituzionale, secondo la dottrina tradizionale — 12. Reazione della dottrina più recente al riguardo. — 13. Valutazione generica di queste dottrine. — 14. Ulteriore specificazione della importanza della consuetudine nel campo del diritto pubblico. — 15. Ufficio proprio della consuetudine costituzionale.

1. La consuetudine è fuor di dubbio, accanto alla legge, uno dei modi onde il diritto si manifesta, nel regolare i diversi rapporti sociali (1-2); comunque si possa discutere, ancora

(*) Il presente saggio vuolsi considerare come il primo d'una serie di studi che verremo successivamente pubblicando intorno a questo argomento, sul quale finora, in Italia, l'indagine scientifica non si è specificamente volta, se si eccettua qualche saggio di delineazione generale connesso alla importanza della consuetudine in altro ramo del diritto, ed a prescindere dalla ricca letteratura giuridica in materia di consuetudine rispetto al diritto comune.

(1-2) Il diritto consuetudinario, anzi, è stato giustamente considerato

e sempre, sulla maggiore o minore importanza di essa nelle singole sfere giuridiche e sul fondamento della sua forza obbligatoria.

Non è facile peraltro fissare in una nozione precisa e indipendente il fenomeno complesso della consuetudine giuridica, se non si voglia semplicemente comprendere, sotto la qualifica di diritto consuetudinario, ogni formazione di regole giuridiche operantesi al di fuori della legge scritta (1).

Il concetto più generalmente accolto è quello che la fa consistere in genere nella ripetizione tacita, costante ed uniforme di un determinato modo di agire, alla quale si accompagni la convinzione giuridica della obbligatorietà di esso.

Alcuni assumono il *fatto* della consuetudine, determinato dalla costanza di un dato modo di operare, siccome creatore di diritto, produttore per sé stesso di norme giuridiche, in quanto varrebbe ad originare la convinzione giuridica medesima; mentre altri, fra i più recenti scrittori, pretendono che il fatto della consuetudine costituisca piuttosto l'aspetto sensibile, l'indizio ed il segno esterno del diritto anziché il diritto stesso (2).

Comunque, par certo che, se e finché non sia sorta la convinzione della necessità giuridica di esso fatto, la cosiddetta *opinio necessitatis*, il fatto stesso non debba avere significato giuridico, e quindi di giuridica consuetudine non possa parlarsi: questa, bensì, trae valore ed efficacia appunto dalla convinzione che la norma da essa segnata si imponga come necessaria, venga osservata come norma giuridica.

quale forma originaria di apparizione del diritto (Cfr. Gierke, *Deutsches Privatrecht*, Leipzig, 1895, p. 161).

Taluno persino ha affermato, per quanto con qualche riserva, che sarebbe giusto riguardare tutto il diritto soltanto come consuetudinario (Cfr. Zitelmann, *Gewohnheitsrecht und Irrthum*, in *Archiv für die Civilistische Praxis*, 1883, p. 459).

(1) Così il Geny, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positive*, Paris, 1899, p. 277.

(2) Vi hanno recentemente accennato Del Vecchio, *Il concetto del diritto*, Bologna, Zanichelli, 1906, pp. 76-77, in nota, e Scialoja A., *Le fonti e l'interpretazione del diritto commerciale*, Perugia, 1907, pp. 20-21.

2. Anche nel campo specifico del diritto costituzionale la consuetudine viene riguardata quale uno dei modi di manifestazione della volontà dichiaratrice del diritto; ed in esso, anzi, si vuole abbia speciale importanza.

Ora, in quanto la consuetudine si esplica e svolge in questo ramo del diritto che si riferisce alla costituzione statale, si designa appunto come costituzionale: la determinazione del significato e della portata di essa dipende quindi dalla precisazione della nozione generale di costituzione politica.

3. A dir vero, dal punto di vista *formale*, la riduzione della costituzione ad un concetto sintetico parrebbe ostacolata dalla differenza dei diversi Stati in rapporto all'origine ed al modo di loro costituzione, nonché alla natura ed alla portata della medesima: onde le varie e ben note distinzioni fra le costituzioni in *cumulative* e *decretate*, *organiche* e *meccaniche*, *scritte* e *non scritte*, *rigide* e *flessibili* (1).

Ed in specie, dalla dottrina dominante si eccipisce l'impossibilità di una precisa limitazione delle vere e proprie leggi costituzionali di fronte alla semplice legislazione, altrimenti che mediante caratteristiche esterne; per cui il concetto di legge costituzionale si vorrebbe estraneo agli Stati con costituzione non scritta, nonché a quelli che, pur avendo una costituzione scritta, non contemplano forme speciali per il suo mutamento: onde ancora la conseguenza, che in quegli Stati, i quali non fanno alcuna differenza formale fra le loro leggi, non spetterebbe praticamente alcun valore giuridico alla costituzione (2). Il cui concetto andrebbe perciò allargandosi a tal punto, da poter comprendere perfino tutto l'insieme delle leggi emanate dallo Stato sin dalla sua origine: effetto evidente di una tendenza del tutto antiscientifica, per la sua stessa indeterminatezza (3).

(1) Nulla di nuovo aggiunge alle precedenti distinzioni quella del Fahlbeck, *La constitution suédoise et le parlementarisme moderne*, Paris, 1905, pp. 3-6, fra costituzioni dottrinarie e storiche.

(2) Cfr. per tutti Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, ed. 1905, p. 520.

(3) Questa tendenza ad allargare il concetto di costituzione è stata ben segnalata dal Minguzzi, *Il limite delle attività avverse alla costi-*

Sembra, peraltro, che le apparenze non riescano a distruggere la realtà. Imperocchè sta in fatto che, da un lato, negli Stati con costituzione non scritta, come l'Inghilterra e l'Ungheria, viene attribuito a certe leggi un valore più elevato che ad altre, onde, ad es., malgrado la mancanza di caratteristiche giuridiche, la letteratura inglese può ben parlare della costituzione inglese e della sua storia; e d'altro canto, anche in quegli Stati che non conoscono forme speciali per lo stabilimento e mutamento della costituzione, vi ha un certo numero di istituzioni fondamentali, alle quali la forza dei rapporti storici politici e sociali, com'è stato giustamente rilevato, attribuisce una maggiore stabilità che ad altre (1). Epperò le costituzioni in genere vengono riguardate come leggi, per generale convinzione giuridica dotate di una stabilità speciale, non propria della legislazione comune (2).

Gli è che vi ha un contenuto *materiale* ed *essenziale* per ogni costituzione statuale, più di proposito studiato riguardo alle leggi costituzionali fondamentali: nè, allo stato attuale della scienza, appare impossibile la constatazione sufficiente di un tale contenuto, del quale vuolsi tener conto ai fini della nostra indagine.

4. Invero, nel senso più generale e più semplice della parola, si è convenuto di considerare la costituzione dello Stato come l'insieme di quelle norme giuridiche che sono dirette alla organizzazione di esso, la quale, come per qualunque altra collettività umana, consiste nella determinazione degli organi attraverso i quali si manifesti la sua volontà ed

tuzione, Milano, Hoepli, 1899, p. 105; *Sulle modificazioni della legge politica fondamentale*, Estratto dai « Rendiconti » del R. Ist. Lomb. di scienze e lettere, Serie II, Vol. XXXIII, 1900, p. 2.

(1) Cfr. Jellinek, op. cit., pp. 518, 520.

(2) Da questo punto di vista, giustamente va ricordato, col Laband, *Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung*, Dresden, 1895, p. 1, che esse rappresentano quelle codificazioni delle basi dell'ordinamento dello Stato e del diritto, le quali per solito derivano da grandi trasformazioni politiche; per cui anche il Borgeaud, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, 1903, p. IV, qualifica, non a torto, le costituzioni come le grandi pagine della vita delle nazioni.

attività (1). Lo Stato, si dice, al pari di ogni altra persona giuridica, ha una costituzione sua propria, basata sulla organizzazione, cioè sulla qualità e sul modo con cui sono disposti i suoi organi (2): esso anzi apparisce come personalità soprattutto mediante la sua costituzione, e le prime norme giuridiche della medesima sono sempre norme costituzionali (3).

Più specificamente, rispetto allo Stato, con la parola costituzione s'intendono designare solo le norme *fondamentali* sulla organizzazione di esso: quelle, cioè, che si riferiscono alla fissazione degli organi fondamentali o costituzionali (4), nonché alla determinazione delle loro competenze e dei loro rapporti, reciproci e di fronte ai singoli (5). Essa, perciò, si connette propriamente a quel complesso di principi fondamentali di ordinamento dello Stato, che ad esso imprimono una fisionomia specifica e costituiscono le fondamentali caratteristiche del suo modo di essere (6-7).

(1) Così, fra i più recenti, Ranelletti, *Diritto amministrativo*, I, Napoli, Pierro, 1912, pp. 171-172.

(2) Cfr. Kohler, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, Leipzig, 1908, p. 130.

(3) Cfr. Hermann von Herrenritt, *Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderung*, Tübingen u. Leipzig, Mohr ed., 1901, p. 45.

(4) Questi organi, la cui qualità funzionale determinerebbe appunto la forma di governo, sono designati dal Seidler, *Das juristische criterium des Staates*, Tübingen, 1905, p. 68, come *constitutivi*. Egli però pretende che sia incompleta la definizione della costituzione data dalla letteratura di diritto pubblico, la quale avrebbe tenuto d'occhio solo alle norme sulla organizzazione e sulle funzioni degli organi costitutivi, trascurando quelle sulla popolazione e sul territorio, che pure al pari delle altre sarebbero parti integranti della costituzione stessa (v. ivi, p. 70). Ma una tale opinione è isolata nella dottrina.

(5) Cfr. Ranelletti, op. cit., p. 172; Jellinek, op. cit., p. 491; Hatschek, *Allgemeines Staatsrecht*, I, Leipzig, 1909, p. 148.

(6-7) Cfr. Solazzi, *Note critiche sulla libertà giuridica individuale*, Bologna, Zanichelli, 1910, p. 163. Più concisamente, il Redlich, *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, Leipzig, 1905, p. 4, definisce senz'altro la costituzione come « la organizzazione della potestà statale »; e di recente, l'Anzillotti, *Corso di diritto internazionale*, Roma, 1912, p. 84, come « la struttura dello Stato nella sua espres-

Ma in senso più stretto, e più generalmente accolto, la esistenza di una costituzione implica che, accanto alle regole fondamentali sulla forma dello Stato e del governo, sieno garantiti i cosiddetti diritti fondamentali di libertà dei cittadini, mediante i quali da un lato vengono determinati i limiti concreti della subordinazione di questi agli organi del potere pubblico, dall'altro viene ad essi consentito un diritto di partecipazione alla formazione degli organi dello Stato (1); ed è propria dello Stato rappresentativo moderno (2), il cui ordinamento fondamentale è appunto studiato dal moderno diritto costituzionale.

Tale ordinamento avrebbe trovato la sua più elevata espressione formale in quei solenni documenti, in cui gli Stati del continente europeo, dopo le rivoluzioni degli Stati Uniti e della Francia, consacrarono le regole supreme della organizzazione politica: documenti che, secondo la diversa origine loro (3), la quale fa capo al popolo, od al principe,

sione giuridica», la quale rappresenta appunto la organizzazione della potestà d'impero.

Donde derivi il diritto materiale di costituzione, è ognora oggetto di disputa: cfr. Jellinek, *Staatenverbindungen*, Berlin, 1882, pp. 265-266; Seidler, op. cit., pp. 71-72; Krabbe, *Die Lehre der Rechtssouveränität*, Groningen, 1906, p. 121, in nota; Duguit, *L'État*, II, Paris, 1903, pp. 51-52; Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, Paris, 1906, p. 137, nota 1^a. Ma da una tale disputa noi possiamo prescindere, agli scopi del presente studio.

(1) Cfr. Seidler, op. cit., pag. 70: la importanza ed il valore della pratica degli Stati moderni, che hanno inscritto nelle loro carte costituzionali l'espresso riconoscimento di alcune fondamentali manifestazioni del diritto di libertà dei cittadini, sono stati di recente lumeggiati dal Solazzi nell'op. già citata.

(2) Cfr. Ranelletti, scritto cit., pag. 172.

(3) Cfr. su queste distinzioni specialmente Racioppi, *Commento allo Statuto*, Torino, 1909, Vol. I, pp. 45-46. Non mancano scrittori tedeschi, i quali si fermano al significato *formale* di costituzione, intendendo per essa più specialmente la carta costituzionale: così ad es. Seydel, *Das Staatsrecht des königreichs Bayern*, Freiburg, 1894, in *Handbuch des öffentlichen Rechts*, II, p. 119; Arndt, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Berlin, Häring, 1901, pag. 186; Meyer G., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, Leipzig, 1905, p. 553.

od anche all'accordo di entrambi gli elementi (1), nel qual caso è diffusa abitudine parlare di patti (2), si dissero pure *costituzioni* o *carte costituzionali*, e che non contengono certo *tutte* le norme fondamentali relative all'organizzazione statale, nè, sempre, la designazione di *tutti* gli organi costituzionali dello Stato.

Sembra dunque che si possano ben distinguere due principali significati della costituzione, secondochè essa si assuma in senso *materiale*, per volersi riferire all'intero organismo delle norme fondamentali di organizzazione statale, le quali determinano l'ordinamento, le attribuzioni, i limiti degli organi costituzionali, ed i rapporti fondamentali fra essi e coi cittadini; oppure in senso *formale*, per volersi semplicemente riferire a quella suprema legge scritta, o legge costituzionale fondamentale degli Stati ordinatisi a libertà, la quale legge contiene la parte principale scritta di quelle norme, consistenti altresì in un complesso di usi, precedenti e consuetudini (3). Evidentemente, per la determinazione delle norme costituzionali non basterà fermarsi alla forma ed alla lettera di questa legge suprema e di quelle che la integrano; ma occorrerà spingersi più oltre, nel campo proprio della consuetudine, quale fonte di norme giuridiche.

5. Pertanto il punto di riferimento del concetto della consuetudine costituzionale viene rappresentato dall'accennato contenuto materiale e sostanziale della costituzione: per cui, vuolsi parlare di una tale specie di consuetudine, come di una delle fonti onde risultano le norme regolatrici dell'ordinamento fondamentale dello Stato rappresentativo moderno, e precisamente quelle che, in modo diretto od indiretto, si riferiscono alla formazione dei suoi organi costituzionali, alla determinazione ed esplicazione delle rispettive loro attribuzioni, alla disciplina dei rapporti fondamentali fra essi organi, e fra lo Stato e i cittadini (4).

(1) Cfr. Jellinek, op. cit., p. 517.

(2) Sulla inammissibilità di questo concetto contrattuale., cfr. Racioppi, op. cit., p. 48 e seg.: un tale concetto è inerente, dal punto di vista storico, ad alcuni dei principali statuti inglesi.

(3) Analogamente, Racioppi, op. e vol. cit. pp. 43, 188.

(4) Occorre appena avvertire che il contenuto di codesta fonte del

Diciamo, non a caso, direttamente od indirettamente.

Nei principali Stati moderni, oltre le *leggi costituzionali fondamentali*, che hanno determinato l'impronta specifica della forma di governo e dell'ordinamento giuridico statuale nel senso dianzi accolto, vi ha una serie di leggi costituzionali che potrebbero dirsi di formazione successiva, in quanto intervenute posteriormente per integrare mano a mano e delineare meglio quei lineamenti principali. E si può, del pari, affermare che vi sieno *consuetudini costituzionali fondamentali*, le quali si riferiscono alla configurazione delle linee fondamentali dell'ordinamento statuale in maniera diretta e visibile, per guisa da rappresentare una parte essenziale della costituzione stessa, mentre altre solo per via indiretta ed accessoria contribuiscono ad accentuare successivamente i tratti caratteristici e le modalità funzionali di quel dato ordinamento: ma le une e le altre ugualmente di natura costituzionale, in quanto si riferiscono alla costituzione in senso materiale e di essa fanno parte.

6. La differenza più caratteristica, poi, fra le *leggi* e le *consuetudini* costituzionali, di carattere fondamentale, sembra possa riporsi in ciò: che, mentre le prime si riferiscono a dir così alla parte *statica* della costituzione politica, intorno alla quale si evolve progressivamente la coscienza giuridica del popolo rispetto alle politiche istituzioni, le consuetudini invece rappresentano e racchiudono di preferenza la parte *dinamica* della costituzione, attraverso il cui tramite le leggi fondamentali vengono ad assumere una fisionomia tutta propria per ogni singolo Stato, anche quando sia analoga la lettera di esse leggi.

In queste predomina il lato *formale*, e da tal punto di vista la loro importanza è di solito maggiore nel loro com-

diritto, come del resto di quella legislativa, per riguardo alla organizzazione dei diversi poteri pubblici ed alle ripercussioni della medesima nel campo dei rapporti fra essi e coi cittadini, va inteso con quella diversità di estensione che la dottrina ha omai fissato, nella distribuzione delle materie che rappresentano il contenuto delle varie discipline di diritto pubblico interno (Cfr. al riguardo la giusta osservazione del Ranelletti, *Diritto amministrativo*, già cit., p. 497).

plesso, se non nelle singole disposizioni, alcune delle quali irrilevanti o quasi; nelle consuetudini della stessa specie predomina invece il lato *sostanziale*, e sotto questo aspetto è di gran lunga superiore, di fronte alle prime, il loro valore.

Si direbbe che le leggi costituzionali rappresentino piuttosto la costituzione *legale*, le consuetudini costituzionali invece la costituzione *reale*, ove i due concetti si potessero tenere separati con un'antitesi, come non lo sono invece nella realtà della struttura e della vita statuale; rispetto alla quale le une e le altre sono ugualmente parti integranti dell'ordinamento giuridico fondamentale dello Stato, di cui additano nel loro complesso la impronta specifica.

7. L'adattamento della costituzione di qualunque Stato alle condizioni speciali e concrete della sua esistenza rappresenta una condizione essenziale della sua vita e del suo sviluppo. E per l'appunto la necessità di cosiffatto adattamento ha dato origine alla consuetudine costituzionale (1), la quale si è presentata come la fonte giuridica più appropriata per conseguirlo.

Essa si è rivelata sin dai primordi quale mezzo precipuo di creazione stessa e di elaborazione ad un tempo delle norme più fondamentali della costituzione statuale, poscia di preferenza come mezzo efficace di conseguire la possibilità di cambiamenti costituzionali senza determinare scosse od interruzioni dannose alla vita dello Stato.

Ma assai diversamente, in rapporto all'origine storica, si è manifestato l'ufficio ed il valore della consuetudine costituzionale nei riguardi fra l'Inghilterra e gli altri Stati.

8. In Inghilterra, non solo è stata riconosciuta l'efficacia continuativa del diritto costituzionale consuetudinario, come ha notato il Jellinek (2), ma questo medesimo sostanzialmente ha determinato le linee basilari della costituzione.

(1) Avvertasi che, parlando di origine, non si vuol fare richiamo all'organo od agli organi elaboratori della consuetudine, di cui si dirà in seguito, ma in quella vece alla *irruzione storica* della medesima, siccome fonte di norme relative alla costituzione.

(2) Op. cit., p. 522.

Fin dai tempi più remoti della storia nazionale inglese, si può dire che il diritto consuetudinario abbia costituito la fonte originaria, inesauribile ed indistruttibile del diritto pubblico (1); sicchè la maggior parte delle istituzioni inglesi esiste solamente per consuetudine (2). Così, tutto quanto riguarda in particolare la organizzazione dello Stato, le competenze i rapporti ed il funzionamento dei diversi organi del medesimo, e forma a dir così l'anima della costituzione, non è stato disciplinato da leggi scritte; le quali, ad es., nulla, determinano sulla convocazione annuale del Parlamento, sulla divisione di esso in due Camere, sulla priorità dei Comuni in materia d'imposta, sulle attribuzioni ed i privilegi delle due Camere e su altre consimili materie di altissima importanza costituzionale. La costituzione si basò in gran parte su un complesso di usi e di precedenti fondati esclusivamente su una pratica più o meno lunga, rappresentata dalla *common law* (3).

In realtà, però, sino al 1688 si può dire che non esistessero speciali consuetudini costituzionali distinte dalla medesima: solo dopo quella famosa rivoluzione la teoria e la pratica costituzionale andarono modificandosi per tal guisa, che l'Inghilterra, attraverso un lavoro silenzioso e latente determinato da nuove consuetudini e convenzioni, venne a subire le più profonde mutazioni nella sua costituzione materiale, senza che esse abbiano trovato espressione in alcuna legge, anzi determinandosi talvolta persino in contrasto con la legge stessa, come lo stesso Governo parlamentare di Gabinetto (4),

(1) Cf. Redlich, op. cit., Introd., p. 2.

(2) È questo un rilievo così di frequente ripetuto, da doversi ritenere che costituisca ormai un luogo comune.

(3) Mi limito a ricordare, fra i tanti scrittori che ciò constatarono, Ugo, *Sulle leggi incostituzionali*, Macerata, 1887, p. 135; Morelli, *La funzione legislativa*, Bologna, Zanichelli, 1893, p. 180; Brunialti *Formazione e revisione delle costituzioni moderne*, in « Bibl. di scienze politiche » 1892, Vol. 2.^o, p. 286 e seg.; Longo, *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico*, in *Archiv. di Dir. Pubbl.*, Palermo, Serie II, Vol. II, 1894, pag. 11.

(4) Cfr. Freeman, *Lo svolgimento della Costituzione inglese*, in « Bibl. di scienze politiche, Ser. II, Vol. II, p. CXXXIII; Jellinek, op. cit. 522; Redlich, op. cit., p. 345 e segg.

il cui nome, al pari di quello del Primo Ministro, è perfino ignorato dal diritto scritto (1).

Certo, lo sviluppo di queste nuove consuetudini costituzionali ha molti punti di contatto con quello stesso della *common law*; ed anzi tratterebbesi più che altro di un nuovo adattamento inglese alla consuetudine, cioè sostanzialmente di una maniera diversa di praticare quest'ultima, determinata dalla impossibilità di definire in tutti i casi i rapporti costituzionali in modo preciso e categorico (2).

Comunque, è accertato che la costituzione inglese si determinò e sviluppò principalmente come emanazione della consuetudine, dapprima sotto la forma della *common law* ed in seguito del convenzionalismo (3).

(1) La prima occasione in cui apparve in un documento ufficiale la parola « Gabinetto » fu probabilmente nella sessione del 1900, (v. Low, *The Governance of England*, London, 1906, pp. 28-29); così, anche il titolo di Primo Ministro non si trova menzionato in un pubblico documento prima del 1878 (ivi, p. 154): ma una tale menzione non potrebbe considerarsi quale un riconoscimento giuridico (cfr. Redlich, op. cit., p. 351, in nota). In realtà il Gabinetto è un corpo attualmente sconosciuto al diritto positivo, così come due secoli fa (cfr. Redlich, op. cit., p. 5; Hearn, *The Government of England*, London, 1887, p. 124); esso dal punto di vista strettamente legale, è un mero fantasma (cfr. Taylor, *The Origin and Growth of the English Constitution*, II, p. 437); non ha, cioè, una forma legale di riconoscimento, e può al più essere descritto come un « fortuitus concourse » (così Courtney, *The working Constitution of the United Kingdom and its outgrowths*, London, 1901, p. 116). Questo corpo tuttora sconosciuto alla legge inglese (al pari del Primo Ministro che non ha esistenza legale) avrebbe trovato sinora non solo il suo « alfa » ma anche il suo « omega » nella consuetudine, come con frase caratteristica si esprime il Blauvelt, *The development of Cabinet Government in England*, New York, 1902, pp. 1-2. — È vero che una clausola dell'« Act of Settlement » del 1701 implicava il ristabilimento dell'autorità del Consiglio privato, ai cui antichi poteri si fece capo al tempo della regina Anna (cfr. Blauvelt, op. cit., pp. 94, 119); ma una tale clausola venne abolita, per guisa da ridurre il Consiglio Privato ad una semplice posizione formale (cfr. Jenks, *Parliamentary England*, London, 1903, p. 117).

(2) Cfr. Freeman, op. e loc. cit., p. CXLIX; Morelli, op. cit., p. 184.

(3) Della natura intima e specifica del fenomeno del convenzionalismo inglese sarà discusso in altro studio successivo, e propriamente in riguardo alla consuetudine introduttiva.

9. La consuetudine, che ha determinato con decisiva prevalenza la costituzione inglese, cotanto celebrata da questo punto di vista dai suoi molteplici ammiratori (1), ha avuto pure un'influenza notevole nella delineazione del diritto pubblico anteriore alle moderne carte costituzionali; il quale, fino al grande movimento d'idee prodotto nel secolo XVIII dalla Rivoluzione americana e dalla francese, nei diversi paesi di Europa era in gran parte o quasi unicamente consuetudinario (2).

Lo straordinario influsso esercitato dalle teorie contrattualistiche, così fiorenti nel secolo anzidetto e nel continente alimentate dalla scuola di diritto naturale, determinò la necessità di considerare la costituzione politica come tale da doversi consacrare in una legge scritta, fondamentale e sistematica, in cui venisse condensata la vasta materia del diritto costituzionale, anche e soprattutto nella fiducia che le costituzioni così redatte potessero fornire un eccellente mezzo di educazione politica (3).

Ma fu assai scarso il vero contenuto delle numerose carte costituzionali o statuti fondamentali che ne seguirono (4), segnando, in tutti i paesi nei quali furono adottate, l'inizio di una nuova era attraverso un radicale rinnovamento del re-

(1) Assai diverse, peraltro, sono le tendenze recenti, siccome è stato messo in luce dalle fasi del recentissimo conflitto costituzionale, e dal risultato finale conseguito col *Parliament Act*, che si sostituisce di colpo alla *common law* mutando radicalmente le basi della costituzione (cfr. Arangio Ruiz, *L'odierna questione costituzionale inglese*, in *Riv. di diritto pubblico*, 1911, I, p. 445 e segg.; Siotto Pintor., *le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, 1912, p. 74, nota 3.^a).

(2) Cfr. Longo, scritto e loc. cit., p. 299; Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, ed. 1909, p. 503; Romano, *Le prime carte costituzionali*, Discorso inaugurale letto nella R. Università di Modena il 3 novembre 1906, pp. 6-7.

(3) Cfr. Esmein, op. cit. pp. 503-504; Romano, op. cit., p. 11-13. Com'è noto, fu la costituzione degli Stati Uniti la prima delle cosiddette costituzioni moderne, trapiantate, dopo la Rivoluzione del 1789, in Francia e negli altri principali Stati europei.

(4) Cfr. Romano, *ivi*, pp. 21-22, 23.

gime politico (1), diretto alla istituzione del sistema rappresentativo ad imitazione di quello inglese ed al riconoscimento a favore dei cittadini delle cosiddette libertà fondamentali, le quali infatti vennero sancite in tutti gli statuti predetti e ripetute nelle attuali costituzioni moderne.

Tanto le prime e più vecchie di queste carte costituzionali, che avevano inteso di dichiarare i principi fondamentali del nuovo ordinamento politico quali erano stati ricevuti nella prima fase del costituzionalismo, come quelle attualmente vigenti, e che si erano pure ispirate all'idea di poter consacrare nelle loro disposizioni i principi fondamentali dell'ordinamento statale nella loro totalità, non potevano per certo condensare tutta la complessa materia fondamentale del diritto costituzionale in un numero più o meno scarso di disposizioni di questa natura.

Epperò, per quanto possa giustamente considerarsi vantaggioso il fatto che le predette carte costituzionali fossero scritte in modo incompleto e presentassero molte lacune e reticenze, in quanto ne derivò la possibilità di molti adattamenti e l'idoneità a quella specie di elaborazione interna e di rinnovazione che serve ad evitare violenti crisi politiche (2); s'intende pure facilmente che le disposizioni di esse carte siano tali da potersi rassomigliare a semplici intestazioni di libri (3), per cui attorno ad esse dovesse necessariamente svolgersi un complesso di leggi suppletive non solo, ma più specialmente di usi e di consuetudini destinate a costituire, attraverso le formanti tradizioni, tutta una integrazione materiale della costituzione politica.

Ed infatti, fra i meandri lasciati dai principi fondamentali segnati, se non da tutte, pure dalla maggior parte di quelle disposizioni costituzionali, il diritto consuetudinario andò mano mano svolgendosi nel suo complesso, come evoluzione ulteriore del fenomeno del costituzionalismo, per guisa da con-

(1) Cfr. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, Soc. Ed. lib., 1912, p. 59.

(2) Cfr. Romano, scritto cit. pp. 20-21.

(3) Così le appella il Romano, a proposito del nostro Statuto (*ivi*, p. 20).

ferire una speciale fisionomia ed un particolare atteggiamento alle singole costituzioni attuali, che pure più o meno si rassomigliano nella lettera.

10. Nei rapporti, poi, fra l'Inghilterra e gli altri Stati moderni, per una giusta valutazione del valore del diritto consuetudinario rispetto all'origine storica, giova avvertire che, fra le carte costituzionali di cui si è parlato, e gli antichi documenti inglesi nei quali furono talvolta consacrati principii fondamentali di diritto pubblico, intercede una notevole differenza.

La quale è fondata non tanto, forse, sul fatto che i più importanti statuti inglesi, come la Magna Carta la Petizione dei diritti il Bill dei diritti e simili, concernono solo alcuni punti speciali dell'ordinamento politico (1), quanto, piuttosto, su ciò, che essi sono intervenuti a rappresentare a dir così la formulazione legale dei risultati raggiunti in concreto dalla evoluzione costituzionale con la conferma solenne della pratica consuetudinaria di antiche libertà e guarentige, da quei documenti più specialmente consacrate: in quella vece le carte costituzionali, nel senso moderno della parola ed in riguardo alla loro origine storica, rappresentano tutte o quasi un risultato di concessioni principesche o di rivoluzioni dirette al nuovo assetto degli ordini politici, pel quale i popoli moderni si credettero maturi e su cui pensarono di adagiarsi, dopo compiuto il ciclo del processo storico, che dagli antichi ordinamenti ha condotto attraverso le forme intermedie agli attuali regimi.

Pertanto, nei principali Stati moderni, l'antico diritto pubblico consuetudinario scompare interamente per dar luogo al diritto costituzionale consacrato nella loro carta fondamentale, la quale rappresenterà a dir così il punto di partenza per il nuovo diritto costituzionale consuetudinario, che verrà formandosi e sovrapponendosi a quella, con un processo rapido di sviluppo dettato dalla necessità urgente dei nuovi improvvisi

(1) Ci sembra che a quegli statuti abbia inteso di alludere il Romano, a proposito di questa constatazione, che troviamo da lui fatta nello scritto più volte citato, a p. 8.

adattamenti, di fronte al diritto pubblico del passato. In Inghilterra, invece, dove i principali Statuti stanno piuttosto ad indicare le *tappe* più notevoli di quel processo continuativo di sviluppo che ha segnato sempre la caratteristica più spiccata della sua costituzione, avvenne che i nuovi prodotti del diritto determinato dalle più recenti consuetudini costituzionali poterono presentarsi, siccome di già avvertimmo, quale ulteriore elaborazione degli antichi principii già fissati dalla *common law* o, se si vuole meglio, come inizio di nuova vita della medesima.

Quindi si spiegano la radice più solida e la base più duratura che, in confronto degli Stati continentali, quivi si offrono pel consolidamento di tali consuetudini, e la conseguente maggiore organicità e stabilità della costituzione inglese, spesso rilevata dagli storici del diritto pubblico, che vuolsi in gran parte dovuta per l'appunto alla storica continuità della consuetudine quale fonte produttiva di diritto.

Comunque, però, possa rivelarsi variabile nel tempo e nello spazio la misura ed il grado di consistenza della consuetudine, questa, per la sua stessa derivazione genetica, vuolsi che conservi ognora una notevole importanza nel campo nostro.

II. Il problema che vi si riferisce è stato dalla dottrina tradizionale esaminato, se non sempre approfondito, nei rapporti fra la sfera delle materie di diritto pubblico e quella propria del diritto privato.

E da questo punto di vista, la persistente influenza della consuetudine, nel diritto pubblico in genere ed in ispecie costituzionale, si è voluta principalmente dedurre:

a) dalla differente natura dei rapporti destinati ad essere regolati dai due rami del diritto, pubblico e privato: possibili, quelli di diritto privato, sia per l'indole dell'obbietto più ristretto e più ben definito, sia per la secolare loro elaborazione fatta sulla base del diritto romano, di essere nella loro configurazione attuale nettamente racchiusi ed enunciati in una formola precisa, che interamente li disciplini e ne additi il razionale e logico esplicamento per le varie contingenze pratiche; inadattabili invece, molte volte, quelli svolgentisi

nel campo del diritto pubblico, di formazione più recente com'è, alla chiara e precisa determinazione della regola giuridica e della disciplina legislativa;

b) dalla conseguente necessità di supplire, per mezzo della consuetudine, alla generale scarsezza ed insufficienza delle disposizioni contenute nelle leggi fondamentali di diritto pubblico dei principali Stati moderni, al contrario di quanto si verifica per quelle di diritto privato, abbondanti e dettagliate; e dalla necessità di esprimere, attraverso gli atteggiamenti di essa, tutta la portata ed estensione delle disposizioni contenute nelle leggi predette;

c) dalla maggiore idoneità della consuetudine, come forma giuridica, a fissare taluni rapporti di diritto pubblico di natura prevalentemente politica e disciplinarne la esplicazione normale, pur consentendo una certa possibilità di apprezzamento di quelle politiche circostanze che suggeriscono eventuali deviazioni; e ciò in grazia di quella maggiore elasticità e flessibilità, che per la consuetudine, nella sfera dei rapporti pubblicistici, diventerebbero vere e proprie qualità positive, mentre sarebbero negative per il diritto privato, che preferisce affidarsi alla rigidità della legge per l'indole dei rapporti che regola;

d) dalla conseguente inutilità della dichiarazione legislativa, a proposito di parecchi principii attinenti ad importanti istituti di diritto pubblico, sottoposti agli adattamenti delle fluttuanti esigenze delle opportunità politiche; e dalla eventuale dannosità della legge, per la possibilità di conflitto fra l'applicazione rigida di essa e le imperiose necessità della coscienza collettiva popolare, in grazia sempre dell'intervento dell'elemento politico in una gran parte dei rapporti di diritto pubblico, e che esula invece da quelli di diritto privato;

e) infine, dalla necessità di assicurare una sanzione, altrimenti mancante, in specie nel campo del diritto costituzionale, costretto spesso ad affidarsi, per l'osservanza di parecchie sue norme, alla intrinseca efficacia propria; a differenza del diritto privato, le cui norme giuridiche sono di solito munite di una sanzione effettiva e danno per lo più adito alla

riparazione, a favore di chi abbia sofferto la violazione, mercé l'azione giudiziaria.

Questo complesso di motivi e coefficienti diversi ha fatto sì che in genere nel campo del diritto pubblico, ma in specie in quello costituzionale, alla consuetudine sarebbe stato assegnato un posto prevalente fra le fonti del diritto, per guisa da doversi ad essa riconoscere un ufficio ed una efficacia tutta sua speciale, quella di supplire sviluppare ed integrare la legge (1).

12. Non s'ignora che i risultati della dottrina più recente avrebbero assodato, come il campo di applicabilità della consuetudine in genere debba ritenersi oltremodo limitato, anche per ciò che riguarda il diritto pubblico (2).

Tale dottrina, nelle sue formulazioni ultime, ama considerare come impedimento essenziale, per la formazione del diritto consuetudinario nella sfera del *diritto pubblico*, la diffusa mancanza della prova di una pratica costante, ossia di uno degli elementi della consuetudine (3); ed in specie, pretende che i cultori del diritto costituzionale abbiano spesso fatto ricorso alla medesima per ovviare alla difficoltà di dedurre senz'altro dalla legge stessa il fondamento di istituti anche importantissimi, come il Gabinetto, che pure ad essa potrebbero direttamente riconnettersi (4-5).

(1) Per la enumerazione dei principali, fra i numerosi scrittori che in più o meno larga misura e più o meno esplicitamente hanno affermato ciò, rinviamo al Donati, *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, Soc. Ed. Libr., 1900, note a pag. 147-148.

(2) Cfr., anche per la bibliografia, Donati, op. cit., spec. a pp. 142-144.

(3) Cfr. Hatschek, *Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildungen in öffentlichen Recht*, in *Jarbuch des öffentlichen Recht*, Bd. III, 1909, p. 37; in senso analogo Donati, op. cit., p. 149.

(4-5) Cfr. Donati op. cit. p. 149 e segg., che è il più risoluto oppugnatore della dottrina tradizionale.

Qui tralasciamo di considerare quegli scrittori che, come il Siotto Pintor, alla consuetudine non riconoscono alcun valore, partendo però da ben altro punto di vista, quello della mancanza ad essa inerente di una sanzione giudiziaria: per la confutazione di quest'ordine d'idee rinviamo senz'altro al nostro lavoro *Il diritto costituzionale e le sue zone grigie*, Perugia, 1905, p. 55 e segg.

13. Ma una serena valutazione generica di entrambe queste opinioni ne rivela, ugualmente, il lato esagerato.

Contro la teorica fino a questi ultimi tempi dominante, che reclama un'assoluta prevalenza a favore della consuetudine nel diritto pubblico in confronto del privato, deducendola soprattutto dalla diversa natura dei rapporti regolati dai due rami, non sarebbe forse fuor di luogo l'osservare che la consuetudine di diritto privato regola rapporti *sociali*, la quale qualifica, da un certo punto di vista, equivarrebbe a quella dei rapporti *politici* nel campo del diritto pubblico, con la sola differenza che, mentre qui viene considerata l'esigenza reale dello Stato, nel diritto privato invece è presa di mira quella dei singoli; epperò la importanza accordata nel primo caso all'elemento politico potrebbe ugualmente rivendicarsi a quello sociale in molti rapporti di diritto privato.

È giusto ritenere, peraltro, che nella sfera dei rapporti privatistici la funzione della consuetudine sia venuta restringendosi sempre più, al punto da doversi riconoscere che lo Stato è divenuto ormai l'organo esclusivo del diritto, la cui dichiarazione ha assunto generalmente la forma legislativa, elaborantesi attraverso determinati procedimenti costituzionali, ed alla consuetudine non rimane efficacia se non in quanto sussista, in questo senso, un comando esplicito od implicito del legislatore (1).

Tuttavia, l'errore dei seguaci della teorica predetta sta nel non avere segnato la misura della influenza ed estensione della consuetudine nei diversi rami del diritto pubblico, e nello aver preteso d'altro canto, che una notevole quantità di rapporti rientranti nel dominio di esso in genere, in grazia dell'indole loro speciale, che li sottrarrebbe alla legge e vi adatterebbe meglio la consuetudine, sieno veramente regolati da norme di diritto consuetudinario.

In realtà, una più accurata analisi avrebbe chiarito che parecchi di codesti rapporti, svolgentisi specialmente nella

(1) Il Donati, invece, op. cit., p. 144 in nota, non vorrebbe riconoscere obbligatorietà alla consuetudine, indipendentemente da un richiamo del legislatore, per *nessun* ramo del diritto.

sfera costituzionale, se è vero che non possono rientrare nel dominio legislativo, sono d'altronde disciplinati da una serie di norme semplicemente convenzionali, di natura essenzialmente politica, e come tali, incapaci di assurgere al grado di norme giuridiche vere e proprie o non ancora sufficientemente elaborate e consolidate in guisa da poter accedere, comunque, al campo giuridico.

Così si comprende ed in parte si giustifica la reazione dei più recenti scrittori, i quali a lor volta, considerando la menomata efficacia della consuetudine in alcuni rami del diritto pubblico, o negandone addirittura l'influenza in base ai principii generali, sono andati spingendosi sino ad eliminare il valore della medesima anche nel campo del diritto costituzionale, senza tener conto sufficiente della grave conseguenza che deriverebbe a parecchi istituti e rapporti fondamentali propri di esso diritto, che verrebbero per tal modo ad essere destituiti di fondamento giuridico. Alla quale conseguenza non sarebbe possibile sfuggire per coloro, cui non sembri facile consentire nell'opinione che, nei casi più rilevanti, tali istituti e rapporti possano fondamentalmente ricondursi alla disciplina legislativa, siccome appunto vorrebbe il Donati (1).

Noi crediamo che la revisione della dottrina tradizionale potrebbe condurre ad una conclusione meno radicale, rispetto al modo di valutare l'importanza che alla consuetudine va tuttavia attribuita nella cerchia specifica dei rapporti di natura costituzionale.

Ma occorre, anzitutto, far capo ad una distinzione preliminare.

(1) La dottrina al riguardo assai penetrante del valoroso scrittore (cfr. op. cit., p. 149), che rappresenta uno dei più notevoli ed incisivi contrasti contro talune esorbitanti esagerazioni di impenitenti apologeti della consuetudine, sarà presa in esame in uno studio successivo. Frattanto, se posso convenire nel condannare, con lui, la tendenza di coloro che hanno dimostrato di raffigurare come essenzialmente consuetudinario tutto il diritto costituzionale (come l'Amabile, *Le fonti del diritto costituzionale*, Catania, 1897), riconosco d'altra parte che, fra i due poli opposti, vi può esser luogo forse ad un giudizio più temperato e meno esclusivista sulla importanza della consuetudine nel campo nostro.

14. Una più esatta specificazione, infatti, indurrebbe in primo luogo a ritenere che, nel diritto costituzionale, l'influenza della consuetudine sia di gran lunga più elevata che negli altri rami del diritto pubblico interno, dove, analogamente a quanto si verifica nel diritto privato, è pure ammessa e legittimata la prevalenza della forma scritta sulla consuetudinaria, in quanto essi sono destinati a regolare un complesso di rapporti che per l'indole loro han potuto trovare nella legge un riconoscimento quasi generale: com'è avvenuto più specialmente pei rapporti di diritto penale e per tutti in genere quelli di diritto giudiziario (1), forse meno per quelli di diritto amministrativo (2).

Per altro verso, la funzione esercitata dalla consuetudine nel diritto interno in genere è senza dubbio meno spiccata e notevole di quello che non sia nella sfera dei rapporti di diritto pubblico esterno; rispetto ai quali ultimi, l'importanza ed estensione del diritto consuetudinario rimarrebbero addirittura invertite, data la mancanza, in una comunità giuridica non organizzata come quella degli Stati, di organi appositi per la formazione e manifestazione della volontà collettiva e quindi del diritto (3).

(1) Ha avvertito espressamente il Miceli, *La forza obbligatoria della consuetudine considerata nelle sue basi sociologiche e giuridiche*, Perugia, 1899, pp. 177-178, che nel campo penale come in quello della procedura la consuetudine propriamente detta perde la sua efficacia, o meglio apparirebbe soltanto sotto forma negativa. Per il diritto penale, cfr. fra i più recenti, Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, Bocca, 1908, Vol. I, n. 126, pp. 186-187, il quale vi annette una importanza minima.

(2) Sulla questione cfr. specialmente Longo, op. cit., cap. VII, p. 410 e segg.; Orlando, *Le fonti del diritto amministrativo*, nel Vol. I del « Trattato completo », p. 1064 e segg.; e fra i più recenti Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano, Soc. Ed. Libr., ed. 1906, p. 25-28; il quale, colpisce il vero posto, nel sistema, della consuetudine amministrativa, allorchè assegna alla medesima un'importanza intermedia fra quella massima che la consuetudine assume nei rapporti di diritto costituzionale e quella che le spetta nei rapporti di diritto privato (ivi, p. 25-26).

(3) Cfr. Anzilotti, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, Bologna, 1905, p. 290: per le altre differenze, non attinenti però a questo

Sicchè, a nostro avviso, la consuetudine costituzionale, in ordine all'importanza dell'ufficio che compie, verrebbe ad occupare un posto intermedio fra quello che al diritto consuetudinario spetta nella sfera dei rapporti privatistici e negli altri rami del diritto interno, ed il posto ad esso assegnato per il regolamento dei rapporti propri del diritto internazionale (1).

15. In realtà, l'ufficio specifico della consuetudine costituzionale sta attualmente nella destinazione naturale di essa a servire quale mezzo altrettanto efficace quanto adeguato per concretare i mutamenti più importanti che, rispetto al diritto costituzionale materiale, sieno improrogabilmente suggeriti dal progresso del tempo.

E diciamo specifica tale funzione, in base alla innegabile impossibilità di esprimere, altrimenti che con questa forma giuridica, tutta la portata ed estensione degli atteggiamenti concreti dell'ordinamento fondamentale dello Stato, e le sfumature molteplici di quel costante ed indefettibile svolgimento cui va soggetta ogni costituzione politica: impossibilità di riproduzione, derivante dalla complessità difficoltà ed inopportunità di frequenti mutazioni delle leggi costituzionali, in confronto delle altre.

Le qualità naturali, che sono proprie della consuetudine, la rendono per l'appunto idonea ad assolvere il compito di concretare le più rilevanti trasformazioni del diritto costituzionale vigente, sia eventualmente derogando alle leggi fon-

punto, v. ivi, p. 285-286. Della consuetudine, nel campo del diritto internazionale, si è di recente occupato il Cavaglieri in un duplice studio (cfr. *La consuetudine giuridica internazionale*, Padova, 1907; *L'elemento consuetudinario nel diritto internazionale privato*, Padova, 1908): ne aveva espressamente avvertita la necessità, nell'opera succitata, l'Anzilotti, che, anche recentissimamente, ha ribadito la importanza immensa di questa fonte di diritto nei rapporti internazionali (cfr. *Corso di Diritto internazionale*, Roma, Athenaeum, 1912, pp. 49-50.).

(1) Sulla valutazione dell'importanza della consuetudine nei riguardi del diritto pubblico, ma in senso non del tutto conforme, cfr. Brie, voce *Gewohnheitsrecht*, in *Wörterbuch des Deutschen Staats-und Verwaltungsrecht* di Stengel, 1911, Bd. II, pp. 289-290.

damentali, sia interpretandole sviluppandole ed integrandole, per modo da metterle in costante armonia con le esigenze della realtà della vita statuale, ossia con le mutanti condizioni situazioni e relazioni di fatto del potere politico, che, nello svolgimento della vita costituzionale dello Stato, vanno in modo più o meno vario delineandosi sulla via di una possibile concretazione in un contenuto di norme giuridiche.

Su questa base, che la ricollega al suo fondamento d'origine, è d'uopo riconoscere alla consuetudine costituzionale una ragion d'essere autonoma, pur fatta astrazione dall'esempio tanto ripetuto d'Inghilterra, assai istruttivo in verità nel senso di dimostrare come possano rimanere affidati all'impero di essa quasi tutti i principi fondamentali dell'organizzazione politica, parecchi dei quali, del resto, continuano ognora anche altrove a lasciarsi dominare dal diritto consuetudinario, od almeno, notevolmente influenzare da esso.

Dalla successiva delineazione della natura specifica e degli atteggiamenti propri della consuetudine, di cui è parola, risulterà meglio definito il suo compito e chiarito il fondamento degli inestimabili vantaggi di cui essa è capace.

