

## Il cerimoniale, tra Stato e Regioni, e la correttezza costituzionale

di Quirino Camerlengo  
(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2009)

1. «Tapis rouge et bonnes manières: le protocole est souvent réduit à ses aspects pratiques les plus pittoresques et, semble-t-il, les plus futiles»<sup>1</sup>.

Tappeto rosso e buone maniere, dunque. Questa immagine cavalleresca, che pare riecheggiare i fasti e gli sfarzi di un'epoca tramontata, descrive un fenomeno che apparentemente, rifugge dalla forza di attrazione esercitata dalle categorie giuridiche. Il protocollo, il cerimoniale, l'ordine delle precedenze, sembrano appartenere alla sola rappresentazione simbolica del potere.

In verità, anche il cerimoniale può divenire oggetto di controversia, la cui composizione non è rimessa a giurì d'onore o altre istanze sociali, risultando in ipotesi suscettibile di essere demandata ad autorità giurisdizionali.

Questa constatazione stride con il diffuso convincimento che l'ordine delle precedenze anche nelle cerimonie pubbliche sia in fondo rimesso al «bon sens» e alla logica. L'invocazione del buon senso può rivelarsi congeniale in strutture ordinate secondo un rigido criterio gerarchico, formalizzato da regole organizzative note e consolidate. Quando, tuttavia, non v'è gerarchia, il solo buon senso risulta inutile.

Si pensi, infatti, alle cerimonie pubbliche che si svolgono in un ordinamento strutturato in più livelli di governo politico, quale può essere uno Stato federale o uno Stato autonomistico. Si pensi alla compresenza di rappresentanti ufficiali di tali livelli.

Certo, parlare di «livelli di governo» potrebbe rendere le cose più facili. Senonché, dietro questa espressione si cela una insidia. In un ordinamento federale o autonomistico non sussiste alcuna relazione gerarchica tra lo Stato centrale e gli enti territoriali. In questo senso, sarebbe preferibile parlare di «anelli istituzionali». E se non c'è gerarchia, se persino si arriva a parlare di «pari dignità istituzionale» tra tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, l'ordinamento, il ricorso alla logica o al buon senso non può che essere destinato a fallire.

Le pronunce di seguito annotate, ascrivibili al contenzioso Stato/Regioni, concorrono a dimostrare come anche la definizione normativa dell'ordine delle precedenze in una cerimonia pubblica possa essere motivo di contrasto.

2. La decisione qui annotata va letta congiuntamente alla precedente sentenza n. 311 del 2008. Le due pronunce, invero, sono accomunate dalla medesima questione sottoposta alla Corte circa la spettanza del potere di disciplinare l'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche.

Nel giudizio deciso con la prima delle due succitate decisioni, il Presidente del Consiglio aveva impugnato, con conflitto di attribuzione, il regolamento della Regione Marche 15 novembre 2007, recante l'«ordine delle precedenze nelle cerimonie a carattere locale». Il ricorrente sosteneva che spettasse «esclusivamente» allo Stato la disciplina dell'ordine delle precedenze fra le varie cariche pubbliche in occasione di pubbliche cerimonie e manifestazioni.

Nel secondo giudizio, si assiste ad una inversione delle parti processuali. Questa volta la Regione Marche ha impugnato, sempre con conflitto di attribuzione, il decreto

---

<sup>1</sup> F. FORET, *Le protocole de l'Union européenne ou la mise en forme d'un ordre politique inachevé*, in *Annuaire français de relations internationales*, 2004, 410.

del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2008, recante l'aggiornamento delle disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche.

3. L'ordine delle precedenze è stato oggetto di disciplina a partire dall'unificazione dello Stato italiano: si pensi al regio decreto 19 aprile 1868, n. 4349 (*Ordine per le precedenze tra le varie cariche e dignità a Corte e nelle funzioni pubbliche*).

Ulteriori "aggiornamenti" si sono avuti con il regio decreto 16 dicembre 1927, n. 2210 (*Ordine delle precedenze a Corte e nelle funzioni pubbliche*), di seguito modificato dal regio decreto 25 gennaio 1937, n. 70.

La "materia" è stata poi regolata dalla circolare n. 92019/12840/6 del Presidente del Consiglio dei ministri, emanata il 26 dicembre 1950. La suddetta circolare è stata oggetto di successive integrazioni e modifiche. Con la nota 10 dicembre 1959 è stata, ad esempio, inserita la posizione protocollare del Presidente della Corte costituzionale, inizialmente non oggetto di disciplina.

Recentemente, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 aprile 2006 (*Disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche*), modificato dal d.P.C.m. 16 aprile 2008.

4. Appare interessante ripercorrere, sia pure brevemente, gli itinerari argomentativi seguiti dalle parti nei due suddetti giudizi.

4.1. Quanto al primo, la difesa erariale lamentò, innanzitutto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost.: la Regione Marche non avrebbe potuto disciplinare, neppure con legge regionale, «la posizione protocollare delle cariche straniere e delle rappresentanze diplomatiche», in quanto l'intervento regionale, incidendo «significativamente sugli indirizzi di politica estera e nelle relazioni internazionali e diplomatiche», non avrebbe consentito al Governo «di assicurare l'uniformità di trattamento nel territorio nazionale delle autorità estere in visita o ospiti».

Il ricorrente contestò, altresì, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. c), Cost., avendo impugnato regolamento individuato «una posizione protocollare distinta da quella definita dal Governo per le cariche ecclesiastiche e per le altre figure religiose e del culto», nonché delle lett. f), g) e p) dello stesso secondo comma, che demandano alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina rispettivamente degli organi statali, dell'ordinamento e dell'organizzazione dello Stato e degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

A corredo di tali doglianze, il Presidente del Consiglio ha altresì sottolineato che il principio di sussidiarietà e la finalità dell'esercizio unitario, contemplati dall'art. 118, primo comma, Cost., costituiscono «i due concetti chiave dai quali deriva l'attribuzione allo Stato della disciplina in materia». Sicché, lo Stato sarebbe «l'unico soggetto in grado di adeguatamente ed opportunamente dosare ed apprezzare il confronto e l'intreccio dei poteri statali e costituzionali con quelli regionali e locali, con le autorità estere e con i rappresentanti di organismi comunitari e con le organizzazioni internazionali».

Infine, posto che le regioni furono invitate al procedimento di formazione del d.P.C.m. del 2006 e che la disciplina generale in materia di protocollo in esso contenuta è stata adottata «sulla base di un testo elaborato con il continuo apporto di

un tavolo tecnico Governo-Regioni e Consigli regionali», il ricorrente ha denunciato la violazione del principio di leale collaborazione.

La resistente, dal canto suo, obiettò che l'ambito di applicazione dell'atto impugnato fosse, in realtà, circoscritto «esclusivamente» alle cerimonie a carattere locale, essendo espressamente previsto, per quanto attiene alle cerimonie nazionali o internazionali, un «rinvio mobile» alla normativa statale vigente. A fronte dell'indiscussa competenza statale nella individuazione delle cerimonie a carattere nazionale o internazionale», la Regione avrebbe una competenza residuale nel disciplinare l'ordine delle precedenze nelle cerimonie che si svolgono ad iniziativa propria ovvero degli enti da essa dipendenti.

Per la difesa regionale, una data materia non avrebbe potuto essere «considerata statale "per la sua natura intrinseca"», dovendosi piuttosto «fare riferimento alle disposizioni costituzionali che individuano in termini tassativi le attribuzioni dello Stato». Pertanto, non essendo prevista la posizione protocollare tra le materie elencate dall'art. 117, secondo comma, Cost., la Regione ha rivendicato la propria competenza residuale.

4.2. Quanto al giudizio da ultimo deciso, ad avviso della ricorrente, l'atto impugnato, nel disciplinare la posizione protocollare degli organi della Regione, degli enti da essa dipendenti, nonché degli organi di altri enti autonomi territoriali, avrebbe violato l'art. 117, quarto comma, Cost., essendo riservata alla competenza esclusiva dello Stato la sola disciplina delle cerimonie "nazionali" ed "internazionali".

Secondo la ricorrente, il d.P.C.m del 2008 avrebbe dovuto considerarsi un mero atto amministrativo di indirizzo e di coordinamento di funzioni amministrative regionali, illegittimo in quanto non idoneo a condizionare le materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni e in quanto assunto senza il necessario rispetto del principio di leale collaborazione.

In subordine, la difesa regionale ha insistito nel lamentare la violazione degli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost., non potendo lo Stato adottare norme a contenuto regolamentare in materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

La parte resistente ha eccepito l'inammissibilità del conflitto, risultando l'atto impugnato privo «di sostanziale contenuto innovativo», in quanto destinato a correggere alcuni errori materiali contenuti nel decreto del 2006 e ad adeguare le disposizioni protocollari in tema di precedenze «rispetto alle novelle intervenute nell'ordinamento dello Stato nel biennio trascorso dall'adozione» del predetto decreto.

Nel merito, la difesa erariale ha insistito nel rivendicare la competenza esclusiva dello Stato alla luce dei parametri costituzionali già invocati nel precedente giudizio. Il resistente ha, inoltre, sostenuto che «la necessaria inscindibilità della disciplina» delle posizioni protocollari e delle precedenze dovesse ritenersi ascrivibile anche agli artt. 3, sotto il profilo sia «del pari trattamento sia (...) della pari dignità sociale» e 5 Cost.: «se si dovesse riconoscere alle Regioni il potere di intervenire nella disciplina della materia protocollare e delle precedenze tra le cariche pubbliche si giungerebbe al risultato di avere tante distinte definizioni dell'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche della Repubblica quanto sono le stesse autonomie territoriali».

5. La Corte ha deciso i due conflitti riconoscendo la competenza esclusiva dello Stato in tema di disciplina dell'ordine delle precedenze.

In via preliminare il giudice costituzionale, nella sent. n. 311 del 2008, non ha ritenuto «di per sé sufficiente» il richiamo, operato dalla difesa dello Stato, alla sent. n. 496 del 1989, «risalendo ad epoca precedente alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione»<sup>2</sup>.

Con quella pronuncia, la Corte reputò la disciplina dell'ordine delle precedenze «una delle più tradizionali prerogative dello Stato». La Corte negò la sussistenza di titoli legittimanti l'esercizio di funzioni legislative o amministrative da parte delle istituzioni regionali. Soltanto lo Stato «è effettivamente in grado di disciplinare l'ordine di precedenza fra le alte cariche e fra queste e le altre istituzioni della Repubblica di vario livello, anche non costituzionale. Così come soltanto allo Stato spetta di precisare e coordinare le precedenze dei vari organi statali localmente decentrati, tenendo conto anche delle corrispettive competenze territoriali a livello interregionale, regionale, provinciale o locale». Inoltre, quanto alle varie autorità degli enti territoriali autonomi, «soltanto lo Stato ha la possibilità di inserirle adeguatamente fra le altre cariche dello Stato, opportunamente apprezzando e dosando precedenze che, in tal caso, vengono necessariamente a confronto con poteri statali istituzionali e persino costituzionali. Situazione che diventa delicata, poi, quando interferiscano alti rappresentanti di Stato esteri e di organizzazioni comunitarie e internazionali».

Premesso quanto, la Corte, nella pronuncia del 2008, ha statuito che «il coinvolgimento di organi statali che, nell'individuazione e coordinamento del sistema delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, viene in rilievo, comporta che ad essere implicata sia la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"; materia che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, per assicurarne l'esercizio unitario».

La sent. n. 104 del 2009 non ha fatto altro che ribadire la perentorietà della statuizione resa pochi mesi addietro.

Questa coppia di decisioni perviene ad un risultato, anche solo intuitivamente, ineccepibile. La consistenza dell'esito di tali conflitti può essere ulteriormente corroborata accedendo ad un percorso ricostruttivo che appare per molti versi immanente al complesso dei principi costituzionali invocati nei rispettivi giudizi.

#### 6. L'ordine delle precedenze è ascrivibile al "cerimoniale".

Il cerimoniale è il complesso delle regole volte a disciplinare atti e comportamenti posti in essere con funzione celebrativa. Il cerimoniale include le «norme relative alla precedenza, con particolare riguardo alla distinzione dei posti ai conviti ufficiali (*placement*)»<sup>3</sup>. Il cerimoniale, rispecchiando il "rango" dei singoli intervenienti, mira a garantire l'ordinato svolgimento della cerimonia secondo criteri di uniforme cortesia e deferenza nei riguardi delle autorità presenti. Invero, «le norme del cerimoniale trovano la loro giustificazione nella particolare natura dei rapporti che tendono a regolare sotto l'aspetto protocollare»<sup>4</sup>.

Nella teoria generale del diritto pubblico, il cerimoniale viene sovente ricondotto tra le regole della cd. correttezza costituzionale, intesa come «quell'atteggiamento che pospone la convenienza particolare alle esigenze del buon funzionamento del sistema costituzionale»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> In questa *Rivista*, 1989, 1897 ss.

<sup>3</sup> A. MARESCA, voce *Cerimoniale diplomatico*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 749.

<sup>4</sup> A. MARESCA, *op. cit.*, 746.

<sup>5</sup> G. ZAGREBELSKY, voce *Correttezza costituzionale*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1988, 1. V. più diffusamente F. SACCO, voce *Correttezza (dir. cost.)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano, 2006, 1536 ss., e, volendo, Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto*

Di rilievo, al riguardo, appare la posizione assunta sul punto dal Santi Romano, per il quale la correttezza costituzionale «è morale politica (...); è misura media di equità, di buona fede, di diligenza e valore nella vita pubblica; è buon uso di poteri discrezionali; è intesa, impegno d'onore fra i partiti; educazione politica per i singoli; mutua deferenza, rispetto, cortesia fra i pubblici poteri; è cerimoniale, etichetta, prassi, routine, convenzionalismo»<sup>6</sup>.

Di analogo tenore è, poi, la tesi definitoria concepita dal Crisafulli, a mente del quale le regole della correttezza costituzione concernono «il cerimoniale, la cortesia tra titolari degli organi supremi dello Stato»<sup>7</sup>.

Lo stesso Zagrebelsky, nel riportare alcune esemplificazioni della correttezza costituzionale, premette di tralasciare «le norme del semplice galateo, delle precedenze tra i titolari degli organi costituzionali, del protocollo», lasciando così intendere di includere tali ipotesi nella categoria concettuale in oggetto<sup>8</sup>.

7. Le regole della correttezza, per quanto controversa sia la loro natura, confluiscono senz'altro nel "sistema costituzionale", vale a dire in quell'insieme di principi e norme, interpretazioni giurisprudenziali, consuetudini, convenzioni e regolarità consolidate nella prassi istituzionale, che nella loro organicità concorrono a disciplinare la materia costituzionale<sup>9</sup>.

Il sistema costituzionale è un insieme coerente e razionale non solo in quanto configura modelli cogenti di comportamento entro i quali sussumere fatti concreti, senza che vi siano antinomie, ma anche perché appare destinato a garantire il corretto ed ordinato svolgimento dei rapporti giuridici propri della materia costituzionale.

Il buon funzionamento delle istituzioni non necessariamente si esaurisce nell'osservanza delle norme giuridiche, nella consapevolezza che «nessuna organizzazione costituzionale può soddisfacentemente esistere ed operare senza un fondamentale atteggiamento di lealtà dei suoi appartenenti»<sup>10</sup>. L'ordinato svolgimento delle relazioni tra pubblici poteri presuppone, oltre alla forza cogente delle norme prodotte dalle ordinarie fonti del diritto, anche un atteggiamento dei singoli attori istituzionali improntato al rispetto reciproco, secondo canoni di lealtà e di probità.

Le regole della correttezza, e dunque del cerimoniale, mirano a «garantire un modo piano e scorrevole di funzionamento del meccanismo costituzionale», in quanto «evitano asprezze e risentimenti, prevengono equivoci e incomprensioni»<sup>11</sup>.

---

costituzionale, Milano, 2002, 179 ss.

<sup>6</sup> Santi ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, I, 483 ss., ora in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 344.

<sup>7</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1962, 214.

<sup>8</sup> G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 2.

<sup>9</sup> Su questo aspetto, sia consentito rinviare a Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007, 97 ss. Sul concetto di "materia costituzionale" v., in particolare, L. VIOLINI, *Prime considerazioni sul concetto di "Costituzione europea" alla luce dei contenuti delle vigenti Carte costituzionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, spec. 1227 ss.

<sup>10</sup> G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 1.

<sup>11</sup> G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 149.

In questo senso, si suole parlare di norme di “educazione politica”<sup>12</sup>, di “etica costituzionale”<sup>13</sup>, di “leale cooperazione” tra gli organi ed i soggetti politici<sup>14</sup>.

Il ricorso ad una terminologia non prettamente giuridica per designare la correttezza costituzionale (educazione, lealtà, etica, ecc.) è il sintomo della collocazione delle relative regole al di fuori dell’ambito dominato dal diritto. Secondo l’opinione più diffusa<sup>15</sup>, invero, le regole della correttezza costituzionale non sono norme giuridiche in senso stretto<sup>16</sup>.

Decisamente autorevole è la tesi sostenuta dal Santi Romano, per il quale la correttezza «sorregge, circonda, alimenta, vivifica, integra il diritto. Ma non è diritto»<sup>17</sup>. Così come non meno suggestiva è la percezione che di questo fenomeno ha il Biscaretti di Ruffia, secondo cui la correttezza costituzionale «rimane estranea al diritto, pur costituendone un indispensabile complemento»: la correttezza costituzionale, quindi, come una sorta di «alone che avvolge il diritto costituzionale, o meglio, una specie di atmosfera, nella quale stanno come in sospensione una quantità di elementi, che potranno in seguito scendere nella zona del diritto, ovvero si mantengono ancora sui confini e appaiono quali consuetudini in via di formazione»<sup>18</sup>.

Sicché, lungi dal determinare l’irrogazione di sanzioni giuridiche in senso proprio, le regole in esame una volta disattese provocano sentimenti di rammarico, disistima, astio, vale a dire «pure e semplici riprovazioni di ordine politico-morale»<sup>19</sup>. Si ritiene, peraltro, che solo nei casi più gravi, tenuto conto dell’importanza rivestita dal singolo precetto violato, dal mero biasimo si possa passare al meccanismo, anch’esso non giuridico, della responsabilità politica, analogamente a quanto dovrebbe discendere, secondo la ricostruzione che ha riscosso maggiori consensi, dalla inosservanza degli impegni assurti a convenzioni costituzionali<sup>20</sup>.

Non mancano, tuttavia, voci fuori del coro. Così, innanzitutto, alle predette regole è stato riconosciuto il «valore di norme sociali giuridicamente obbligatorie per l’esecuzione delle norme di diritto, quando da esse siano richiamate»<sup>21</sup>. Questa tesi, comunque, non conduce ad una qualificazione delle regole della correttezza

---

<sup>12</sup> Norme che hanno un «notevole valore per il buon funzionamento delle istituzioni costituzionali»: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme della correttezza costituzionale*, Milano, 1939, 129.

<sup>13</sup> Così G. TREVES, voce *Correttezza costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano 1962, 716, e A. REPOSO, *Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, 1977, 264.

<sup>14</sup> V. già V. MICELI, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1913, 84 e 942, che invocava una feconda cooperazione tra gli organi costituzionali, nonché G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 148, che parla di «serena e fiduciosa collaborazione fra i soggetti sovrani», e C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. I) Premesse generali*, Napoli, 1992, 191, che sottolinea la necessità di una «armonica convivenza e collaborazione». V., pure, A.M. SANDULLI, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1960, 705. Cfr., più in generale, R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3 ss.

<sup>15</sup> Anzi, per G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 2, vi sarebbe un «unanime accordo» sul punto.

<sup>16</sup> V., ad esempio, O. RANELLETTI, *La consuetudine come fonte del diritto pubblico interno (costituzionale e amministrativo)*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1913, I, 171-172, n. 3; C. GIROLA, *Le consuetudini costituzionali*, in *Studi urbinati*, V, 1931, 84; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1941, 27; F. PERGOLES, *Saggi su le fonti normative*, Milano, 1943, 21; G. TREVES, *op. cit.*, 716; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, 1997, 197; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1998, 708.

<sup>17</sup> Santi Romano, *op. cit.*, 346.

<sup>18</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, 122.

<sup>19</sup> G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 2. Così pure G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 149, e A. REPOSO, *op. cit.*, 265-267.

<sup>20</sup> Di questo avviso T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, 93.

<sup>21</sup> A. TESAURO, *La consuetudine costituzionale e le norme di correttezza costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, 501.

costituzionale come precetti giuridici *tout court*, essendo carente qualsiasi forma di riconoscimento da parte dell'ordinamento statale come fonti proprie. Esse, tuttavia, in virtù di questa impostazione teorica, «hanno valore giuridico per l'esecuzione delle norme del diritto costituzionale, sia quando costituiscono un mezzo indispensabile per assicurare il rispetto della costituzione nella sua fondamentale ragione di essere e di operare (...), sia quando le norme del diritto costituzionale devono trovare esecuzione in base ad una valutazione discrezionale che impone ai diversi organi di conformarsi all'orientamento collettivo che trova la sua più imponente manifestazione nelle norme di correttezza»<sup>22</sup>. Ancor più perentoria si rivela, poi, l'affermazione per cui «le regole di correttezza, e persino quelle del cerimoniale e dell'etichetta assorgono (...) al livello delle norme giuridiche»<sup>23</sup>.

Nel tentativo di identificare la ragione ultima di osservanza delle regole della correttezza, alcuni autori hanno richiamato l'art. 54 Cost., che prescrive ai cittadini titolari di funzioni pubblici un dovere di adempimento delle stesse «con disciplina ed onore»<sup>24</sup>.

Tuttavia, questa tesi non ha suscitato una diffusa adesione. Il riferimento ad una simile previsione, al fine di identificare una base positiva idonea a legittimare la vincolatività anche giuridica delle regole in discussione, è parso ascrivibile ad una interpretazione sin troppo estensiva e, comunque, non del tutto in sintonia con gli intendimenti dei compilatori<sup>25</sup>.

Le regole del cerimoniale, dunque, non sono, allo stato attuale, qualificabili come norme giuridiche: «la loro osservanza o la loro disapplicazione non comportano conseguenze istituzionali di sorta, neppure nella prospettiva della lotta politica immediata»<sup>26</sup>. Difettando di tale carattere, la violazione delle regole del cerimoniale non comporta l'irrogazione di sanzioni. L'inosservanza delle stesse potrebbe suscitare reazioni di biasimo, di riprovazione, di critica. Semmai, potrebbe ipotizzarsi una qualche forma di responsabilità disciplinare a carico del responsabile dell'ufficio cerimoniale<sup>27</sup>.

In definitiva, le regole di correttezza, prive di natura giuridica, vengono osservate in nome di una diffusa percezione della morale costituzionale, come canone di leale comportamento, cui si correla l'aspettativa di conforme adesione da parte degli altri attori istituzionali<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> A. TESAURO, *op. cit.*, 506, il quale aggiunge che dette regole, «pur non essendo norme giuridiche, hanno valore giuridico per il rinvio che la costituzione fa ad esse», anche se si tratta, per lo più, di un rinvio indiretto ed implicito.

<sup>23</sup> F. MODUGNO, voce *Fonti del diritto. I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989, 17.

<sup>24</sup> Così G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 175 ss.; P. GROSSI, voce *Giuramento (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 148; L. VENTURA, *Commento all'art. 54*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 117.

<sup>25</sup> Cfr., infatti, G. TREVES, *op. cit.*, 717; V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 189; G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 2.

<sup>26</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 402, in relazione al «galateo istituzionale».

<sup>27</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 2.

<sup>28</sup> Se per G. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, 2, questa aspettativa non contraddistingue, diversamente dalle convenzioni costituzionali, le regole in esame, non così categorico appare S. BARTOLE, *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in G. Mor, S. Ninatti, Q. Camerlengo, G.E. Vigevani (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Milano, 1999, 16, a detta del quale l'aspettativa di correttezza, pur non integrando l'intima essenza della regola in questione, ne influenza tanto l'identificazione quanto il rispetto: «una regola di correttezza, per la quale non vi sia aspettativa, difficilmente troverà osservanza nel tempo e vedrà, quindi, perpetuarsi la sua esistenza aldilà di una prima, occasionale sua affermazione».

8. Il fatto che le regole della correttezza, e dunque del cerimoniale, non abbiano carattere giuridico non esclude la loro rilevanza in termini di effettività del sistema costituzionale.

Innanzitutto, e in termini generali, non si può fare a meno di constatare come la ricerca della natura giuridica di una determinata regola sia spesso condotta alla stregua di un criterio – la previsione di una sanzione coattiva – che ha mostrato nel tempo una scarsa attendibilità sul punto. Non mancano, invero, norme giuridiche sprovviste di sanzione.

In secondo luogo, il sistema costituzionale, come prima definito, aspira a garantire il corretto svolgimento delle relazioni tra le istituzioni. Tale fine non necessariamente esige l'attivazione di meccanismi giuridici in senso proprio. Così, le regole del cerimoniale, in quanto espressione della correttezza costituzionale, assolvono ad una funzione strumentale o accessoria rispetto al "diritto" costituzionale e, dunque, con esso fanno sistema: il sistema costituzionale, per l'appunto. Suggestiva, a questo proposito, appare la teorizzata proporzione secondo cui «nell'ordinamento internazionale le regole del cerimoniale stanno alle norme del diritto diplomatico come, nell'ordinamento interno, le regole della correttezza costituzionale si pongono rispetto alle norme del diritto costituzionale»<sup>29</sup>. Del resto, il completamento o l'integrazione del diritto costituzionale con regole di natura non giuridica non è un fenomeno sconosciuto: basti pensare all'opinione più diffusa circa la conformazione complessiva delle convenzioni costituzionali.

La correttezza costituzionale, dal canto suo, esprime la consapevolezza che le relazioni istituzionali, oltre ad essere rette da norme giuridiche, risentono delle peculiari condizioni di dignità e di prestigio che denotano le persone fisiche titolari di cariche pubbliche.

Invero, i cerimoniali sono atti simbolici espressivi della struttura di riferimento<sup>30</sup>. Anche quando non sono configurabili rapporti gerarchici in senso stretto, il "rango" di ogni soggetto istituzionale, pur indifferente al diritto, aspira a conformare lo svolgimento delle relazioni tra pubblici poteri, specie – come nel caso appunto delle cerimonie – nei frangenti in occasione dei quali si compie in pubblico un'attività rituale.

Infine, non è da escludere che le regole del cerimoniale si trasformino in autentiche norme giuridiche. Un esempio di codificazione è rinvenibile nel succitato r.d. n. 2210 del 1927. In una prospettiva *de iure condendo*, poi, si pensi al disegno di legge A.S. 602 del 12 giugno 2006 (*Ordine delle precedenzae tra le alte cariche della Repubblica sul territorio nazionale*)<sup>31</sup>. E a conferma di ciò si può far riferimento anche ad esperienze straniere<sup>32</sup>.

Quand'anche lo Stato si limitasse, con circolari o decreti del Presidente del Consiglio, a svolgere una sorta di azione meramente ricognitiva di modelli di comportamento invalsi in via di prassi, nondimeno verrebbe assicurato l'innesto delle stesse regole della correttezza nel sistema costituzionale. E tale innesto favorirebbe la cogenza delle predette regole seppur non nel medesimo senso proprio delle norme giuridiche.

---

<sup>29</sup> A. MARESCA, *op. cit.*, 747.

<sup>30</sup> Cfr. A.R. RADCLIFFE-BROWN, *The Andaman Islanders*, Cambridge, 1922, *passim*.

<sup>31</sup> Peraltro, lo stesso proponente, essendo caduta la proposta di legge del 2006 per sopravvenuto scioglimento delle Camere, ha reiterato l'iniziativa con la p.d.l. A.S. 513, presentata il 14 maggio 2008.

<sup>32</sup> Cfr., ad esempio, per la Francia il *Décret* n. 95-1037 del 21 settembre 1995, relativo alle cerimonie pubbliche, o alla *Lei das precedências do Protocolo do Estado Português* n. 40/2006 del 25 agosto 2006.

A conferma di ciò, il medesimo decreto presidenziale del 2006 considera «la necessità, segnalata anche dalle amministrazioni statali, regionali e locali, di codificare e di conformare all'ordinamento giuridico-costituzionale le *prassi* in materia di cerimoniale, nonché l'esigenza di garantire la loro più generale e uniforme applicazione da parte degli organi pubblici, nel contesto delle incrementate relazioni nazionali e internazionali»<sup>33</sup>.

9. La competenza esclusiva dello Stato, quanto alla disciplina dell'ordine delle precedenze nelle cerimonie pubbliche, si fonda, secondo le pronunce qui considerate, sul titolo di legittimazione poggiante sulla lett. g) dell'art. 117, secondo comma, Cost. La Corte ha, così, sia pure tacitamente, valorizzato l'unitarietà degli interessi sottesi a tali interventi normativi. Il tema dell'ordine delle precedenze, essendo emerso in un contenzioso tra Stato e Regioni, è stato dalla Corte affrontato e definito attingendo al criterio materiale consacrato nella citata previsione costituzionale. L'ordine delle precedenze, dunque, come un problema di allocazione materiale delle funzioni legislative tra Stato e Regioni.

Sarebbe interessante immaginare, allora, la traslazione di tale profilo sul piano dei rapporti tra poteri dello Stato, ipotizzando, ad esempio, un conflitto interorganico originato proprio dalla inosservanza di una delle regole fissate dai decreti presidenziali più volte richiamati, in relazione – al fine di riconoscere il «tono costituzionale» del conflitto – al principio di leale collaborazione. Quale collocazione avrebbe, in questo caso, una simile questione ?

Ad ogni modo, la qualificazione delle regole del cerimoniale quali regole di correttezza costituzionale contribuisce a confermare l'indefettibile omogeneità, a livello nazionale, delle medesime. E ciò si evince da una lettura combinata di tutte le disposizioni che reggono, a livello costituzionale, l'assetto dei rapporti tra gli enti che, secondo il nuovo art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica.

Innanzitutto, la dimensione locale ovvero nazionale della cerimonia non può essere utilizzata quale criterio per radicare in capo alla Regione ovvero allo Stato il potere di disciplinare l'ordine delle precedenze. Si pensi ad una cerimonia locale, organizzata da un Comune per celebrare un anniversario che riguarda quella specifica comunità territoriale, cui però partecipa un parlamentare o un ministro: cerimonia locale o nazionale ? Si dovrebbero, forse, avere discipline differenziate (nazionali e regionali o, perché no ?, locali) da attivare a seconda dei partecipanti e della loro effettiva presenza ?

Più in generale, è la teorizzata ascrivibilità delle regole in commento alla correttezza costituzionale e, dunque, al sistema costituzionale a fugare ogni dubbio circa la competenza esclusiva dello Stato. Le regole della correttezza costituzionale concorrono a garantire l'ordinato ed efficiente funzionamento dell'apparato istituzionale. Il sistema costituzionale, di cui tali regole sono espressione, si manifesta anche attraverso i rapporti tra i diversi livelli di governo. Anche le Regioni, dunque, contribuiscono a garantire il corretto funzionamento del sistema. Essendo direttamente toccato il sistema costituzionale della Repubblica, le regole a tal fine poste dalle istituzioni statali non possono che essere uniformi su tutto il territorio nazionale, a prescindere dalla dimensione – locale ovvero nazionale – della cerimonia. È, dunque, il sistema costituzionale, complessivamente considerato, a legittimare l'opera di normazione esclusiva dello Stato, in quanto necessariamente omogenee debbono essere le regole di inveroimento di tale sistema.

---

<sup>33</sup> Così l'epigrafe (il corsivo è nostro).

Questo titolo di legittimazione, in quanto intimamente connesso alla materia costituzionale, fonda la competenza statale, essendo immanente alla complessiva trama dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, come intessuta dall'art. 5 Cost. e dal Titolo V della Parte seconda della stessa Costituzione.

10. La vicenda processuale appena descritta offre lo spunto per riflessioni di più ampio respiro, anche se le finalità essenziali di una nota a sentenza suggeriscono di circoscriverne la portata.

L'affermazione di regole del cerimoniale in un ordinamento costituito da più livelli di governo, *recte* da più "anelli istituzionali", può in qualche misura essere considerata alla stregua di un indicatore del grado di razionalizzazione del sistema policentrico. Certamente non il più importante, ma sicuramente un fattore sintomatico del tasso di consolidamento dell'assetto istituzionale complessivo di uno Stato così strutturato.

A conferma di ciò si allega l'esperienza dell'Unione europea, che, ai fini della presente trattazione, può considerarsi «comme un système de pouvoir à multiples niveaux qui ne cessent pas de s'enchevêtrer, où les acteurs composent des configurations mouvantes sans que des hiérarchies claires se dégagent»<sup>34</sup>.

Il protocollo europeo non è stato codificato, risultando in verità rimesso a consuetudini<sup>35</sup>.

L'assenza di regole scritte favorisce comportamenti spontanei informati ad una diffusa percezione di un «égalité consensuel» tra i vari attori istituzionali. Si è, quindi, affermato un sistema flessibile, consolidato su alcuni elementi basilari, ma per il resto adattabile alle circostanze del caso.

L'Unione europea è una entità istituzionale dalla controversa configurazione, senza dubbio non sussumibile entro nessuna delle tradizionali categorie concettuali del diritto e dello Stato. L'incerta fisionomia dell'Unione trova riscontro anche sul versante qui considerato, dove la conformazione del cerimoniale è fortemente condizionata dalle prassi invalse nei singoli Stati.

È stato perspicuamente osservato che il protocollo, pur espressione di un dato ordine politico, «constitue historiquement un mode de mise en forme d'une territorialité»<sup>36</sup>. Ogni comunità organizzata, nel proprio territorio, tende ad imporre le proprie regole, anche in questo ambito. Quanto all'ente "Stato", la sua sovranità si esprime anche imponendo le proprie regole del cerimoniale, tant'è vero che le stesse istituzioni europee, prive di un territorio quale elemento costitutivo degli Stati sovrani e indipendenti, si piegano alle regole del Paese nel cui ambito spaziale si trovano ad operare.

E se il territorio rappresenta il fattore di legittimazione delle regole del cerimoniale, si comprende come le stesse Regioni o *Länder* o *Comunidades autónomas* rivendichino una propria competenza in materia. Il policentrismo accentuato dell'Unione europea e l'assenza di unità delle pratiche del cerimoniale hanno precluso la codificazione di regole uniformi<sup>37</sup>. Il policentrismo sostenibile degli Stati autonomistici ha, al contrario, favorito e reso necessario conformare il cerimoniale a regole omogenee quale segno di ragionevole aggregazione intorno a valori simbolici condivisi.

<sup>34</sup> F. FORET, *op. cit.*, 412.

<sup>35</sup> V., al riguardo, B. TAULÉNE, *Le Conseil européen*, Parigi, 1993, 213.

<sup>36</sup> F. FORET, *op. cit.*, 421.

<sup>37</sup> Sottolinea ancora F. FORET, *op. cit.*, 413, che la «timidité du protocole communautaire souligne la faiblesse de l'ordre politique européen et la difficulté intrinsèque de le donner à voir».

A riprova di quanto sin qui osservato si può citare il preambolo al *Real decreto* 4 agosto 1983, n. 2099 (*Ordenamiento general de precedencias en el Estado*)<sup>38</sup>. Dopo aver ricordato che la Costituzione spagnola del 1978 ha introdotto una nuova struttura di poteri e istituzioni, il preambolo nota come «singular relieve entraña, además, la constitucional organización territorial del Estado, en cuyo seno, y sin mengua de su unidad, nacieron y se integran (...) las diecisiete Comunidades autónomas radicadas en el respectivo marco de su territorio, de tal modo que todo el mapa nacional traduce la configuración del nuevo Estado de las Autonomías». La nuova struttura ha, dunque, imposto una revisione delle stesse regole del cerimoniale, ormai «precarias y obsoletas». Con l'ordinamento delle precedenze – prosegue il preambolo – viene data risposta a tale richiesta di riadattamento, «resolviendo de modo preciso y casuístico la prelación correspondiente».

Giova sottolineare che l'art. 5 di tale decreto reale, sensibile alle istanze autonomistiche, dispone che in occasione delle iniziative ufficiali organizzate dalle comunità autonome o dalle amministrazioni locali «la precedencia se determinará prelativamente, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Ordenamiento, por su normativa propia y, en su caso, por la tradición o costumbre inveterada del lugar».

In definitiva, se è vero che il protocollo «rappelle à chacun la place qui est la sienne, les gestes qu'il doit accomplir, (...) justifie la distribution des corps dans l'espace politique, (...) règle le mouvement et le rythme des cérémonies»<sup>39</sup>, la sua disciplina, in uno Stato policentrico, non è solo un problema di etichetta o di reciproca deferenza. Può anche integrare il ricco spettro di criteri di riferimento usualmente utilizzati per saggiare il grado di aggregazione/disaggregazione di un sistema istituzionale complesso.

---

<sup>38</sup> In B.O.E. 8 agosto 1983, n. 188.

<sup>39</sup> N. ELIAS, *La Société de cour*, Parigi, 1974, 323. V. altresì M. EDELMAN, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana (Illinois), 1985, 221 ss.