

I « precedenti » nel diritto parlamentare

di Carlo Specchia *

1. Consapevolezza che il diritto parlamentare non si riduce alle sole norme scritte; esigenza di un approfondimento del tema. - 2. Una parola sconosciuta al regolamento, ma spesso pronunziata: « precedente ». - 3. Definizione, natura e forza dei « precedenti ». - 4. La loro conoscibilità; riflessioni conclusive.

1. — Autorevolmente è stato osservato che « chi credesse di impadronirsi di un ordinamento positivo considerandone soltanto le fonti scritte, e non cercando di rendersi conto dei comportamenti effettivi, generanti consuetudini [...], si farebbe un'idea incompleta del diritto vigente »¹.

Che la conoscenza delle norme non scritte risulti necessaria per chi voglia realmente comprendere il funzionamento del sistema² non può, del resto, sorprendere ove solo si ponga mente alla dimensione temporale dell'ordinamento nel suo incessante sviluppo storico, alla possibile plurivocità della norma (per difetto della formulazione o per la molteplicità delle connessioni sistematiche esperibili), al peso in pratica di una interpretazione errata quanto si vuole ma solidamente affermata, che può giungere sino a conferire effettività (e in questo senso « verità ») alla norma in tal modo rivelatasi³, alla esistenza di lacune dell'ordinamento governate dagli usi⁴. Ovvio è perciò che anche e soprattutto nello studio del diritto parlamentare si insista sull'estrema importanza di una conoscenza esatta non solo delle norme contenute nel Regolamento, ma anche degli usi e della prassi⁵, essendo essenziale sapere « in quali termini, entro quali limiti e con quali interpretazioni vennero applicate le disposizioni dei Regolamenti nel corso di lunghi anni di esperienza parlamentare »⁶. Ribadito che « la previsione normativa non può pretendersi che sia immediatamente e totalmente rinvenuta

* Consigliere della Camera dei deputati.

nelle norme regolamentari, ma deve essere ricercata in un più largo complesso di fonti, costituenti insieme l'ordinamento parlamentare: gli usi, le consuetudini ed i singoli precedenti, la correttezza parlamentare »⁷, la dottrina non esita ad ammonire che « la procedura parlamentare è fatta di un complesso di norme scritte e anche non scritte, e talune di queste ultime spesso assai più importanti delle prime »⁸. E proprio in forza del rilievo del tutto particolare delle norme di procedura non scritte, si è notato che « la procedura [parlamentare] inglese e quelle continentali hanno seguito la via di un reciproco accostamento, la prima accedendo alla codificazione per sfolire gli usi e snellirne i modi di applicazione, le seconde creando tradizioni, precedenti e consuetudini che valgano a colmare le lacune di corpi di norme scritte incapaci di adeguarsi alle sempre mutevoli necessità delle Assemblee rappresentative »⁹.

Quanto mai valida resta comunque la lucida osservazione di un noto giurista il quale, ormai quasi un secolo fa, ebbe a rilevare che « le leggi e i regolamenti ne indicano spesso lo scheletro soltanto e alle volte anche non rappresentano che il diritto parlamentare di altri tempi, su cui le consuetudini e gli usi hanno innestata tutta una nuova vegetazione di norme e pratiche giuridiche »¹⁰. Ma se così è, stupisce che di fronte all'importanza pratica del fenomeno avvertita non solo dalla dottrina ma anche da chi quotidianamente opera nelle Assemblee legislative¹¹, manchi ancora un adeguato ed organico approfondimento della materia. Scopo, pertanto, di queste pagine è tentare di fornire un primo contributo in tale direzione.

2. — Avendo già anticipato più sopra il rilievo che assumono le norme non scritte all'interno delle Assemblee legislative¹², è facilmente comprensibile la ragione per la quale così di frequente nello svolgimento dei lavori delle Camere si faccia riferimento a fatti normativi *extra ordinem* e, in particolare, ai « precedenti ». Più che non sottolineare in questa sede come la dottrina dei vari paesi non sia sinora pervenuta a formulare una chiara e soddisfacente sistemazione dei numerosi tipi di fatti normativi *extra ordinem*¹³, sì che tutt'altro che raramente sono avvertibili anche gravi incertezze terminologiche, mette conto concentrare qui l'attenzione sull'argomento, assai meno esplorato, dei « precedenti » e notare anzitutto che nei Regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 64 della Costituzione italiana, diversamente da quanto accade in altri Parlamenti¹⁴, non compare mai la parola *de qua*. Ciò, tuttavia, non impedisce che la soluzione di complesse questioni procedurali spesso sia

rinvenuta (e sia psicologicamente meglio accolta) proprio grazie ai « precedenti ». Di fronte ad una tale loro importanza pratica conviene dunque cominciare con il vedere anzitutto che cosa con tale espressione si intenda indicare.

3. — In assenza nel nostro ordinamento parlamentare di una statuzione positiva, molto importante diviene ovviamente l'elaborazione della dottrina in materia. Ma a questo proposito è per certi versi sorprendente constatare come di tale problematica ci si sia occupati essenzialmente *incidenter tantum*, di norma preferendo cioè, piuttosto che soffermarsi su approfondimenti teorico-speculativi « astratti », analizzare alla luce dei « precedenti » registrati il concreto regime giuridico di singoli istituti regolamentari. In tale contesto per altro la nozione di « precedente » difficilmente non viene sommariamente tratteggiata o funzionalmente vincolata allo scopo pratico dello scritto in cui sia inserita. Ma, come ammoniva un antico giureconsulto¹⁵, in diritto ogni definizione è pericolosa e occorre quindi che grande attenzione sia prestata alle implicazioni che essa sottende. In questa prospettiva utili elementi anche per il prosieguo della trattazione possono perciò trarsi da confronti nella riscontrabile estesa varietà di definizioni della parola.

Se, infatti, per « precedente » si intende « la soluzione di una questione procedurale non prevista dal regolamento »¹⁶ o « il caso concreto che si verifica al di fuori di ogni regolamentazione »¹⁷, chiaramente una determinata interpretazione di norme regolamentari esistenti non potrebbe rientrare nella fattispecie, risultato che invece non si produrrebbe necessariamente con le seguenti altre due definizioni: « interpretazione che non sia stata oggetto di contestazione o che sia stata approvata dall'Assemblea »¹⁸, « decisione interpretativa adottata dal Presidente della Camera il più delle volte in occasione di richiami al regolamento »¹⁹. Al contrario, l'espressione « questione che ha richiesto l'interpretazione di singole norme regolamentari »²⁰ verosimilmente ha una portata opposta a quella delle prime due definizioni. Le seguenti « un atto singolo cui si uniforma in presenza delle medesime circostanze l'attività dell'organo che lo ha posto in essere »²¹ o « comportamento progressivo cui si adegua il comportamento parlamentare successivo »²² pongono invece l'accento su quella che è una questione distinta e delicatissima: che cosa fare dei precedenti²³. Tale problematica è enfatizzata da chi non esita a configurare il « precedente » come « una nuova norma di diritto »²⁴.

La seguente altra definizione: « una decisione anteriore del Presidente o una procedura stabilitasi che servano da guida quando si presentano casi analoghi »²⁵, se da un lato ripropone il tema poc'anzi accennato

della forza dei « precedenti », dall'altro non circoscrive la fattispecie che qui ci occupa alle sole pronunzie formali del Presidente (e, implicitamente, alle decisioni dell'Assemblea) bensì ammette la rilevanza anche di costanti procedurali concludenti; ma si potrebbe ipotizzare che esse si siano verificate nel silenzio dell'Assemblea e in tal modo balza in evidenza il suggestivo interrogativo se semplici inerzie possano portare alla creazione di « precedenti » in senso tecnico²⁶. D'altro canto configurare il « precedente » come « la scelta [concreta] di uno dei comportamenti possibili *secundum legem* e senza contenuto normativo e senza *opinio iuris* »²⁷ significa tra l'altro *in radice* escludere la possibilità di usi *contra legem*; ciò presuppone in tutta evidenza una determinata risposta all'interrogativo più generale se la legge sia superiore alla consuetudine.

In forza di quanto fin qui osservato pare quindi che la definizione più « neutra » oltre che metodologicamente più opportuna sia quella secondo cui « precedente » è « la risoluzione di un caso determinato »²⁸. Si tratta, infatti, di una espressione scarna ma nello stesso tempo elastica, che non indulge a tentazioni prolettiche rispetto a ciò che costituirà specifico oggetto del seguito della trattazione.

In materia di « precedenti » è indiscutibile la centralità del problema del loro valore, un problema la cui soluzione non è necessariamente semplificata per l'interprete in quegli ordinamenti dove sia stata introdotta una definizione positiva della parola. Non sempre, infatti, ad essa si accompagna la specificazione della forza da riconoscersi ai « precedenti »²⁹.

È quindi utile, per meglio mettere a fuoco la questione, qualche breve considerazione preliminare di carattere generale. Anzitutto è da sottolineare quella che efficacemente è stata definita la dialettica « interna » propria del « precedente », cioè fra il principio di autorità e quello di ragione; di tale dialettica (in definitiva fra osservanza o inosservanza del « precedente ») si danno varie ragioni: l'esigenza di certezza del diritto, di uguale trattamento di casi simili, da un lato, l'esigenza di correggere decisioni erranee o ingiuste, dall'altro³⁰. È evidente che ci sono innegabili vantaggi e difetti nell'una e nell'altra soluzione. Se lo *stare decisis* mette al riparo dalla taccia velenosa di incostanza o leggerezza³¹ e soddisfa l'esigenza di decidere nello stesso modo casi tra loro analoghi, è anche vero che al limite può condurre a quella situazione paradossale denunciata da un illustre filosofo inglese: che una decisione passata, seppure presa essa stessa senza una ragione sufficiente, divenga a buon diritto una ragione sufficiente per una nuova decisione³². « All'indagine coscienziosa della questione viene sosti-

tuita la ricerca materiale del modo come fu decisa dalla giurisprudenza prevalente: si studia quali opinioni siano comuni o più comuni, si calcolano i giudicati per il loro numero, anziché per il loro valore »³³. Si tratta, in altre parole, del trionfo di operazioni meccaniche di ricerca di un criterio di decisione già affermatosi che formalmente si attagli al caso da regolare³⁴.

Ciò premesso, in concreto « il ruolo assegnato al principio *stare decisis* nell'ambito dei sistemi giuridici appartenenti all'area della *common law* è diverso e più importante di quello che esso assume nei sistemi giuridici appartenenti all'area della *civil law* e tale differenza consiste principalmente in ciò, che nel primo caso al precedente è esplicitamente riconosciuta la funzione di fonte del diritto, mentre nel secondo esso è considerato come un mero strumento ausiliario per l'interpretazione della legge »³⁵. Si badi che, come bene è stato scritto, se esistono anche ordinamenti nei quali la regola *stare decisis* è stata codificata, in generale essa risulta da un principio giuridico non scritto³⁶; non si possono, pertanto, trarre conclusioni affrettate dalla circostanza di per sé dunque non del tutto risolutiva, che nessuna norma disponga in ordine all'attribuzione ai « precedenti » di una efficacia vincolante oppure solo persuasiva³⁷. Per rispondere a tale quesito, essenziale diviene perciò l'analisi attenta della dottrina e della pratica.

- Appare così come, nel Parlamento italiano, i « precedenti » rappresentino « un punto di riferimento per risolvere eventualmente altri casi analoghi »³⁸ e siano, dunque, « un modello di comportamento non vincolante »³⁹: efficaci espressioni della dottrina cui corrisponde perfettamente l'inequivoca affermazione, consacrata negli *Atti parlamentari*, secondo cui « se vi è un precedente che non persuade, è dovere della Presidenza della Camera non tenerne conto »⁴⁰. Errato sarebbe tuttavia inferire che valore giuridicamente non vincolante dei « precedenti » equivalga a loro irrilevanza. Sul piano fattuale, infatti, presentandosi un caso simile a uno già deciso, ci saranno molte probabilità che il medesimo criterio di decisione già accolto in passato venga invocato per regolare il nuovo caso, dando luogo per tale via ad una serie di decisioni conformi⁴¹. Condizione perché ciò accada è, come lucidamente è stato sottolineato, che di quella decisione forse adottata dalla maggioranza con una più o meno violenta opposizione venga nel tempo avvertita l'intrinseca ragionevolezza procedurale e in virtù di questo possa, dando luogo a polemiche sempre più smorzate a mano a mano che il « precedente » reiterandosi diviene uso costante, sopravvivere⁴². Non ci si può, infatti, nascondere come l'introduzione di « precedenti »

non di rado abbia una forte valenza politica⁴³, qualificata senza eufemismi « colpo di maggioranza »⁴⁴ che vede come « soggetti percossi » le minoranze⁴⁵.

Grave, dunque, è il pericolo che per l'ottemperanza eccessiva al « precedente » ci si sganci dalla congiuntura in cui esso è stato creato⁴⁶; autorevole rilievo che permette tra l'altro anche di cogliere il significato dell'espressione « non deve costituire precedente », espressione che non può certo valere a cancellare un fatto accaduto, bensì a sottolineare appunto la particolarissima congiuntura nella quale è maturata la decisione e ad ammonire, in definitiva, sull'arbitrarietà della pretesa di voler da essa estrapolare una soluzione regolamentare che trascenda quel caso concreto ritenuto sostanzialmente irripetibile e in buona misura solo per tale motivo accettato⁴⁷ (tale espressione serve anche, infatti, nella pratica a facilitare l'accoglimento di una certa soluzione procedurale sgradita a una minoranza la quale, avvertita che non verrà così pregiudicata la questione, potrà dare con minore difficoltà il suo assenso)⁴⁸.

Ma proprio il fatto che i « precedenti » non abbiano obbligatorietà giuridica in senso assoluto e in tanto ripresentandosi le medesime circostanze si abbia conferma delle medesime decisioni in quanto, al di là delle reazioni inizialmente suscitate, non vengano considerati espressione della brutale « legge del più forte »⁴⁹, conferma il valore del rilievo secondo cui per effetto del responsabile e prudente vaglio delle argomentazioni che di volta in volta portino a confermare o abbandonare i principi contenuti in una decisione anteriore « il precedente trova il suo posto nell'interezza del procedimento decisorio quale strumento della supremazia della ragione »⁵⁰.

Se dunque i « precedenti » in quanto tali hanno solo una efficacia persuasiva, ciò non toglie che costanti registrate nella regolazione di identici singoli casi concreti – ciò che si chiama comunemente prassi – tendano in prospettiva ad acquistare una forza obbligatoria⁵¹ che sarà propriamente tale nella misura in cui corrisponda, pervenendo al rango di norma consuetudinaria, ad uniformi e pacifiche decisioni parlamentari⁵².

Sofferinarsi per altro su tale tematica significa anche toccare un'altra delicatissima questione, quella del rapporto tra norma scritta e norma non scritta⁵³, questione che si risolve in definitiva nel problema intorno al fondamento stesso del diritto. Senza potere né volere in questa sede rispondere compiutamente a tale domanda, pare si debba anzitutto notare che chiaramente un problema di conflitto con la norma scritta

non si pone quando si sia di fronte ad usi cosiddetti *praeter legem*, sorti in occasione del verificarsi di lacune nell'ordinamento parlamentare. « Essi, non incontrando alcun ostacolo alla propria diffusione ed efficacia – il che accadrebbe invece se vi fosse una norma scritta a contendere loro il passo – sono senz'altro validi e possono dispiegare la loro forza »⁵⁴.

Ma al di fuori del caso testé considerato e nonostante la lapidaria affermazione secondo cui « gli usi parlamentari possono modificare ed abrogare usi preesistenti, ma non modificare e violare norme scritte »⁵⁵, non sembra potersi seriamente negare, sulla scorta dell'esperienza, la possibilità di conflitti fra norme scritte e non scritte⁵⁶. Ove tale evento si produca e si assista quindi alla disapplicazione di norme positive, è bene sottolineare – con ciò tranquillizzando coloro i quali sul piano garantistico siano giustamente preoccupati delle possibili conseguenze – che la nuova condotta non prevale sulla regola legale⁵⁷, sicché quest'ultima potrebbe sempre venire di nuovo applicata se nella sua responsabilità così decidesse l'organo a cui compete farla osservare⁵⁸. È quanto, in altre parole, è stato puntualizzato da chi autorevolmente ha scritto che « la prassi vive una sua vita che è legata ad un sottilissimo gioco di equilibrio tra l'esigenza reale a cui viene incontro e [...] l'opportunità di modificare una norma regolamentare in modo non del tutto tassativo »⁵⁹; consuetudini e prassi in questo senso « anticipano modifiche alle norme regolamentari sottoponendo ad una sorta di sperimentazione le nuove soluzioni procedurali »⁶⁰.

Questa flessibilità evolutiva della procedura parlamentare può scandalizzare? In verità, pare che abbiano ragione quegli autori i quali al riguardo sottolineano « l'opportunità (riconosciuta anche in sede di Assemblea costituente) che la disciplina della attività delle Camere [...] e dei modi del suo svolgimento non venga del tutto irrigidita [...] ma sia, almeno in parte, resa duttile affidandola alla creatività delle Assemblee, al fine di assicurare [...] il miglior collegamento fra le Assemblee stesse e la sempre mutevole realtà politica in cui esse operano e su cui sono chiamate ad incidere »⁶¹. L'esempio più eclatante, del resto, dell'« intrinseca cedevolezza » delle norme regolamentari è la possibilità (*coutumière*) di deroga, *nemine contradicente*, a qualunque norma procedurale, eccettuate quelle codificate nella stessa Costituzione⁶².

4. — Si è visto più sopra come il « precedente » ovvero sia la risoluzione di un caso determinato non comporti l'autorità del diritto e gli si debba invece riconoscere soltanto una efficacia persuasiva. Ma

anche così sono evidenti l'importanza e la delicatezza dell'estrazione dei « precedenti » dalle decisioni anteriori (per il rischio di dare portata e forma generale a decisioni particolari, di dare valore di decisione all'opinione emessa incidentalmente o addirittura di inventare per eccessivo acume, argomentando *a contrario* o *ab absurdo*, massime inesistenti) ⁶³.

Al riguardo è stata esattamente rilevata l'utilizzabilità anche nei paesi di *civil law* dei risultati cui l'elaborazione scientifica della dottrina del precedente è pervenuta in Inghilterra e negli Stati Uniti ⁶⁴. Anche in Italia dunque si dovrà badare a non assumere necessariamente a contenuto delle massime qualunque affermazione generale relativa a problemi di diritto eventualmente pronunciata nel corso della risoluzione del caso ⁶⁵, bensì, attentamente vigilando, distinguere tra *ratio decidendi* (il fondamento logico della concreta decisione adottata) e *obiter dicta* (affermazioni puramente incidentali ed occasionali che non possono assumere l'autorità di « precedente » o quanto meno solo in misura più attenuata) ⁶⁶. Un monito di indubbio interesse anche ai fini della tenuta (e consultazione) dell'archivio dei « precedenti » regolamentari.

A quest'ultimo proposito si deve osservare che se la codificazione sistematica dei « precedenti » non è ritenuta necessaria in quei Parlamenti dove, come in Italia, ciascuna Camera adotta un proprio regolamento ⁶⁷, gli Uffici procedono tuttavia, in tale materia, a determinate annotazioni: ciò offre un ausilio – a mano a mano che più numerosi divengono i « precedenti » e quindi più complesso il riferimento alla consuetudine e alla prassi – per disporre rapidamente degli elementi utili a « dipanare una qualche aggrovigliata matassa di norme ed usi » ⁶⁸.

Non stupisce quindi che, in presenza di un importante strumento di ricerca ormai marcatamente retrospettivo qual è il *Repertorio legislativo e parlamentare*, e dunque di fronte alla (teorica) conoscibilità dei « precedenti » attraverso la paziente e minuziosa analisi della collezione degli *Atti parlamentari* delle ultime legislature o alla loro conoscenza derivante da lunghi anni di esperienza personale, si sia da più parti ritenuto di sollecitare la messa a disposizione dei deputati, a richiesta, della documentazione in materia raccolta dagli Uffici ⁶⁹. Al di là degli effetti, collaterali, su antichi monopoli gnoseologici del diritto e della procedura parlamentare ⁷⁰, tali sollecitazioni hanno inteso rivendicare l'esigenza della « certezza della consistenza e della qualità dei precedenti » ⁷¹ e la necessità di una completa trasparenza delle « regole del gioco » ⁷² e in questo contesto si è insistito in particolare sulla « presen-

tazione pubblica dei precedenti »⁷³ e sull'opportunità dell'istituzione di una schedario elettrico⁷⁴.

In tema di pubblicità dei « precedenti » siano consentite le seguenti considerazioni finali.

Prima facie la pubblicazione di ogni singolo caso procedurale occorso potrebbe apparire la soluzione più idonea a soddisfare la sollecitata esigenza di trasparenza. Si può però dubitare che sia realmente così. Una raccolta di questo tipo, infatti, oltre che assai poco agile per la grande mole di « precedenti » riportati, risulterebbe in definitiva scarsamente fruibile per i non specialisti in conseguenza del fatto che tutt'altro che raramente i « precedenti » non sono univoci come, del resto, ben può accadere in un ordinamento dove essi sono dotati solo di forza persuasiva⁷⁵. Ma proprio questa ultima osservazione permette di rilevare che una pubblicazione integrale dei « precedenti » sarebbe, per certi versi, altresì contraddittoria con l'acclarata loro efficacia non vincolante. Pare perciò che meglio potrebbe rispondere alla esigenza in parola una edizione periodicamente aggiornata del regolamento corredata degli usi parlamentari e delle interpretazioni regolamentari pacifiche riportati sotto forma di note in corsivo ai singoli articoli⁷⁶. È quanto, storicamente, avveniva ad esempio nel *Reichstag* della Repubblica di Weimar⁷⁷ e quanto si fa attualmente al Parlamento Europeo⁷⁸.

Note

¹ N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)* in *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 1961, p. 438.

² Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1984, V ed., p. 662.

³ V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)* in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, 1964, pp. 208 e 209, nota n. 46.

⁴ Cfr. G. FERRARI, *Introduzione ad uno studio sul diritto pubblico consuetudinario*, Milano, 1950, pp. 48-51.

In generale, sull'esigenza di « pensare » le concrete manifestazioni del diritto nella totalità dei loro aspetti (« tutti nel loro insieme formano il materiale giuridico da mettere a contributo per la conoscenza di quanto va studiato ») si veda R. ORESTANO, *Le nozioni di ordinamento giuridico e di esperienza giuridica nella scienza del diritto* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, n. 4, pp. 959-1000, il quale nota come solo la nozione di « esperienza giuridica » permetta di scorgere nella congerie dei dati rapportabili al giuridico i nessi e i reciproci condizionamenti.

⁵ Cfr. R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, Roma, 1950, p. 9.

⁶ G. FUSCHINI, prefazione al *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, di F. Mohrhoff.

⁷ Così G. NEGRI, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, pp. 8-9, in Camera dei deputati - Segretariato generale *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*. Roma, 1968.

⁸ A. P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1984, p. XVI. Analogamente osserva A. MANZELLA, *Il Parlamento in Manuale di diritto pubblico* a cura di G. AMATO e A. BARBERA, Bologna, 1984, p. 415, che « a costituire il concreto sistema parlamentare concorrono, in distinti ambiti ed efficacia, oltre che il regolamento ex articolo 64 della Costituzione anche altre fonti scritte [...] e, soprattutto, fonti non scritte ». Anche T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 70, avverte che il termine « regolamento » è da intendersi « in senso lato, comprensivo cioè di tutte le norme scritte e non scritte vigenti nell'interno delle Camere ». Naturale, quindi, che P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, p. 41, in Camera dei deputati - Segretariato generale *Il regolamento cit.*, metta in guardia contro il rischio di una visione inadeguata dei problemi quale inevitabilmente si avrebbe ove non si allargasse lo sguardo « all'intero orizzonte delle fonti, dirette e indirette, del diritto parlamentare: [...] consuetudini interne delle Assemblee ed anche mere prassi applicative ».

S. FURLANI, *Guida bibliografica* in Camera dei deputati - Segretariato generale *Il regolamento cit.*, p. 688, lucidamente evince dall'analisi della sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale che « nei riguardi delle norme regolamentari costituzionalmente irrilevanti la Corte non si pone il problema della fonte della singola norma procedurale ed ammette implicitamente [...] la validità tanto della norma regolamentare scritta quanto di quella risultante dalla prassi ».

È, infine, significativo che, come testimonia E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893, n. 453, il deputato che invochi gli usi parlamentari sia ammesso a beneficiare della priorità accordata ai richiami al regolamento.

⁹ F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, pp. 405-406, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1968, vol. II.

¹⁰ V. MICELI, *Diritto parlamentare* in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, p. V, Milano, 1912, p. 432.

¹¹ Se, da un lato, come si denuncia nell'introduzione agli atti del Convegno su *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979, p. V, « il Parlamento reale [è] diverso profondamente da quello emergente dalla Costituzione e dai regolamenti », dall'altro si è notato che la mancata considerazione dei « fatti » parlamentari, di « quei fatti cioè che, in quanto legati al complesso dei rapporti sviluppati in una Assemblea politica, impongono alla prassi dei Parlamenti una continua azione di conferma, evoluzione, contraddizione e superamento del dato normativo formale » fa dubitare della possibilità stessa di « capire » il diritto parlamentare, di « interpretare correttamente cioè le regole sostanziali che ne governano i meccanismi », cfr. P. TESTORE, *Fernando Santaolalla Lopez, Derecho parlamentario español* in *Diritto e società*, 1985, n. 3, pp. 565 e 569.

A titolo puramente esemplificativo e con l'avvertenza che l'elenco seguente sarebbe ben altrimenti lungo se volesse essere esaustivo, ricordiamo che, benché previsto come normale dal primo comma dell'articolo 26 del regolamento, sarebbe in pratica evento del tutto straordinario che il Presidente della Camera annunciassero l'ordine del giorno e l'ora delle sedute dei due giorni successivi di lavoro (e non già, come invece accade, solo quello del primo giorno); sebbene l'articolo 24, primo comma, configuri il calendario come mezzo per la definizione attuativa del programma, non raro è il caso di calendari-programmi, adottati cioè senza che sia stato predisposto ed approvato il programma; quando l'Assemblea debba procedere alla votazione di mozioni e risoluzioni, nonostante la formulazione del primo comma dell'articolo 50, non si consentono dichiarazioni di voto su ogni strumento presentato, bensì solo sul loro complesso; che in ciascuna seduta almeno i primi quaranta minuti siano, ai sensi dell'articolo 130, dedicati allo svolgimento delle interrogazioni, non avviene praticamente mai; poiché l'articolo 86, settimo comma, non determina il tempo a disposizione del relatore per l'espressione del parere sugli emendamenti, esso, nel silenzio della norma, è stato ricavato *aliunde*; si è ritenuto che la dizione di cui al quarto comma dell'articolo 40 « può prendere la parola soltanto un deputato per gruppo, compresi i proponenti » non escluda che, nel caso di presentazione di più questioni pregiudiziali da parte di deputati appartenenti ad un medesimo gruppo, possa intervenire nella relativa discussione incidentale per illustrarle più di un deputato di quel gruppo. Se sia ammissibile la votazione per scrutinio segreto in Commissione in sede di espressione del parere parlamentare, *ex* articolo 143, quarto comma, su nomine governative; se si possa presentare una mozione di sfiducia individuale nei confronti di un ministro (e a quale regime essa sia eventualmente assoggettata); *quid iuris* in caso di reiezione dello stato di previsione della spesa di un Ministero: sono alcune delle tante e delicate questioni che, in concreto presentatesi e risolte, esprimono in pratica per l'operatore modelli di comportamento tanto più suggestivi ove si tratti di problematiche che non trovano nelle norme scritte elementi direttamente delucidatori e risolutivi.

Acutamente A. MANZELLA, *Il Parlamento* cit., p. 416, osserva che la sistematica rivendicazione della superiorità ed esclusività del diritto scritto e la via dell'irrigidimento del regolamento non possono evitare la permanenza di una zona *coutumière*.

¹² Oltre alle indicazioni bibliografiche riportate nella nota n. 8, si vedano altresì M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio*, Roma, 1983, pp. 168-170 e T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, III ed. agg., Milano, 1984, pp. 94-95. Emblematici, del resto, i titoli di note opere in materia: cfr. M. MANCINI-V. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887 e V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1980.

¹³ A. REPOSO, *Le regole di correttezza costituzionale nel sistema delle fonti-fatto* in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, I, Milano, 1978, p. 259.

¹⁴ Cfr., ad esempio, *Parlamento Europeo Regolamento*, III ed., 1984, articolo 111, e delle *Knesset rules of procedure*, part C, nn. 147-149, riportati in *Constitutional and Parliamentary Information*, 3rd Series, 1982, no. 129.

¹⁵ JAVOLENUS, l. 202 *de Regulis iuris*.

¹⁶ Cfr. *Knesset rules of procedure*, loc. cit.

¹⁷ V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1982, p. 27.

¹⁸ Cfr. *Parlamento Europeo Regolamento*, loc. cit.

¹⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento* cit., p. 416.

²⁰ R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti* cit., p. 233.

²¹ T. MARTINES, *Diritto costituzionale* cit., p. 93.

²² Cfr. A. P. TANDA, *Le norme e la prassi* cit., p. XVI.

²³ L'espressione è di D. THOMPSON, *Il precedente giudiziario nel diritto costituzionale inglese in La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di G. Treves, Torino, 1971, p. 180.

²⁴ V. MICELI, *Diritto parlamentare* cit., p. 434.

²⁵ Cfr. N. WILDING-P. LAUNDY, *An Encyclopaedia of Parliament*, London, 1968, p. 558.

²⁶ Cfr. P. ARMAROLI, *Elezione del Presidente della Repubblica e poteri del Parlamento in seduta comune* in Atti del Convegno su *Il Parlamento* cit., p. 64.

²⁷ A. A. ROMANO, *Rapporti tra norme regolamentari e prassi parlamentari in particolare nella VII legislatura* in Atti del Convegno su *Il Parlamento* cit., p. 70.

²⁸ V. DI CIOLO, *Le fonti del diritto parlamentare*, II ed., Milano, 1975, p. LXVII.

²⁹ Così, ad esempio, il n. 6 dell'articolo 111 del Regolamento del Parlamento Europeo dispone che le note esplicative di cui al comma precedente « costituiscono un precedente per la futura applicazione e interpretazione dei rispettivi articoli », ma non precisa se il « precedente » così definito sia vincolante o meno.

³⁰ Cfr. G. GORLA, *Giurisprudenza in Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, pp. 496 e 497.

³¹ Così G. BRANCA, *Prefazione a La dottrina del precedente* cit., p. XII.

³² D. HUME, *Ricerche sull'intelletto umano e sui principi della morale*, Milano, 1980, p. 516.

³³ E. PIOLA CASELLI, *Giurisprudenza in Digesto italiano*, XII, Torino, 1900, p. 842.

³⁴ Cfr. V. COLESANTI, *Giurisprudenza in Novissimo Digesto italiano*, VII, Torino, 1961, p. 1104.

³⁵ A. PIZZORUSSO, *Stare decisis e Corte costituzionale* in *La dottrina del precedente* cit., p. 31. Cfr. C. K. ALLEN, *Law in the making*, 7: ed., Oxford, 1964, pp. 161 e ss.; R. CROSS, *Precedent in English Law*, Oxford, 1961, pp. 147 e ss.

³⁶ A. PIZZORUSSO, *Stare decisis* cit., p. 31.

³⁷ Si ricordi per altro il distacco avvenuto in Gran Bretagna dalla dottrina « stretta » del precedente, per effetto della storica dichiarazione alla Camera dei Lord il 26 luglio 1966 del Cancelliere Gardiner, il quale precisò che da quel momento la House of Lords si sarebbe considerata libera di andare contro una decisione anteriore e di seguire una nuova regola, quando ciò fosse apparso giusto. Cfr. House of Lords, *Parliamentary Debates* (Hansard), vol. 276, n. 43, col. 677.

³⁸ Così V. LONGI, *Elementi* cit., p. 27.

³⁹ T. MARTINES, *Diritto costituzionale* cit., p. 93. Solo in senso molto atecnico si potrebbero quindi considerare — come nota V. DI CIOLO, *Le fonti* cit., p. LI — i « precedenti » fonti del diritto parlamentare. In proposito si veda altresì C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, p. 222, il quale sottolinea come esulino in Italia dal sistema delle fonti i « precedenti » parlamentari, implicito invito a non mitizzarli.

⁴⁰ Le parole sono del Presidente di turno onorevole Azzaro, il quale ebbe inoltre a precisare all'onorevole Bianchi di Lavagna che lamentava la « violazione » di un precedente, che « anche se vi è un precedente, *errare humanum est, perseverare autem diabolicum* » e pertanto dichiarò inammissibile un emendamento presentato. Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, IX legislatura, seduta del 31 gennaio 1985, pp. 23158-23162.

In questo contesto si scorge in tutta la sua delicatezza la rilevanza della funzione attribuita dagli articoli 8 e 41 al Presidente di Assemblea chiamato, come bene è stato scritto nell'Avvertenza

al volume edito dalla Camera dei deputati *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1948-1978), III ed., Roma, 1979, a « garantire la retta applicazione delle norme che regolano il funzionamento dell'Assemblea e di ogni altro organo in cui la Camera si articola: si tratta di una essenziale funzione di garanzia, a tutela delle minoranze e più in generale del rispetto delle norme e prassi vigenti, in ordine alla quale la Giunta per il Regolamento ha una mera funzione consultiva ».

Sul problema delle conseguenze di una sistematica disattesa delle fondamentali istanze dei gruppi politici in ordine al funzionamento dell'Assemblea legislativa e, in particolare, di una scorretta valutazione del rapporto tra maggioranza ed opposizione da parte del Presidente, si veda E. VOZZI, *Articolo 63* nel volume *Le Camere*, t. I, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, 1984, pp. 394, 395, 396 e 432, il quale avverte che si potrebbero anche configurare i presupposti per l'incriminazione del Presidente stesso ai sensi dell'articolo 289 del codice penale (attentato agli organi costituzionali).

Per un'agile seppur storica dissertazione sulla metodologia che informa oltre che l'interpretazione del regolamento anche l'applicazione dei « precedenti », si veda E. PIERRE, *De la procédure parlementaire*, Paris, 1887, il quale, tra l'altro, si sofferma sull'importanza di non ingrossare senza necessità il numero dei « precedenti »: il rischio è, infatti, che il regolamento finisca con l'esserne « annegato » con « lo strano risultato che ciò che deve servire ad evitare problemi ed oscurità servirebbe anche a crearli » (p. 31-32).

⁴¹ L'esatta considerazione è di V. COLESANTI, *Giurisprudenza* cit., p. 1103.

Così forte, infatti, è il fascino che in una data circostanza si sia già proceduto in un dato modo.

⁴² F. COSENTINO, *Note sui principi* cit., pp. 409 e ss., il quale mette in luce l'importanza che il « precedente » sia suscettibile di staccarsi dalla maggioranza che l'ha voluto, divenendo perciò imputabile all'organo nella sua interezza.

⁴³ Cfr. M. PACELLI, *Le radici* cit., p. 170.

⁴⁴ F. COSENTINO, *Note sui principi* cit., p. 409.

⁴⁵ S. TOSI, *Sistema politico-costituzionale e regolamento parlamentare: l'esperienza dal '71 alla VII legislatura* in *Atti del Convegno su Il Parlamento* cit., p. 8, il quale, con riferimento all'elasticità interpretativa del regolamento, denuncia « il criterio pangovernativo del "gioco dei precedenti" ». Analogamente P. ARMAROLI, *Se Guy Charbonneau ci aiutasse a riformare le nostre istituzioni* in *Il Tempo* del 10 ottobre 1985, precisato che « le prassi — salvo rare e lodevoli eccezioni — sono piuttosto illiberali », non esita a scrivere che « se è ben vero che *ex facto oritur ius*, e cioè dalla prassi nasce il diritto, è ancor più vero purtroppo che *ex facto moritur ius* ».

Su tale aspetto più volte si è insistito nelle aule parlamentari da parte di deputati delle minoranze: si vedano, ad esempio, le sedute del 6 marzo 1951 e del 1° febbraio 1952 in cui rispettivamente si è contestato che il regolamento possa essere interpretato da un voto della maggioranza e si è osservato che « non vi è più regolamento se basta un voto della maggioranza per non applicarlo ». Si tratta, in definitiva, del noto rischio, per dirla con A. CHITI-BATELLI *Il Parlamento Europeo*, Padova, 1982, p. 258, che « sotto forma d'interpretazione possano passare vere e proprie riforme del regolamento [...]. Poiché la linea di confine che passa tra l'interpretazione e la modifica è assai sottile [...], la possibilità che si faccia passare una modifica sotto colore d'interpretazione — evitando in tal modo lo scoglio della maggioranza qualificata — continua [...] a sussistere ». Esattamente l'Autore citato conclude che il rispetto di quel confine è rimesso in ultima analisi alla correttezza della maggioranza e della Presidenza.

Alla luce di quanto fin qui rilevato si può cogliere in tutto il suo significato garantistico la linea di condotta di Presidenti della Camera che sulle questioni procedurali e di interpretazione del regolamento si assumono la responsabilità e non ritengono di dover sottoporre la decisione al voto dell'Assemblea.

⁴⁶ F. COSENTINO, *Regolamento della Camera e prassi parlamentare* in *Atti del Seminario su L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*, Milano, 1973, p. 56, il quale sottolinea l'esigenza di non dimenticare l'ambiente in cui il « precedente » è nato.

Un simile ordine di idee è stato espresso di recente dall'onorevole Spagnoli quando, nella seduta del 16 gennaio 1986, in occasione di un problema regolamentare di grande delicatezza, ha dichiarato di giudicare « nulla affatto risolutivo un semplice rinvio di carattere generico ad una prassi, senza una valutazione attenta della specificità dei casi su cui si ritiene che questa si sia costituita ». Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, IX legislatura, edizione non definitiva, p. 13.

⁴⁷ Cfr. Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, III legislatura, seduta del 23 febbraio 1961, p. 19747, dove alla domanda se sia possibile che l'Assemblea assuma una determinata decisione regolamentare senza che ciò venga a costituire « precedente », il Presidente chiarì che « un precedente tale è e rimane: cioè si pone come fatto accaduto nella sequenza dei precedenti e come tale potrà essere richiamato. Ma indubbiamente la potestà regolamentare non resta diminuita né vincolata da una soluzione adottata *incidenter tantum* ».

⁴⁸ Sull'argomento, per ciò che attiene alla procedura parlamentare inglese, è interessante vedere T. MAY, *Parliamentary Practice*, London, 1983, p. 211.

⁴⁹ L'espressione è di P. ARMAROLI, *Se Guy Charbonneau* cit.

⁵⁰ Così P. G. KAUPER *La regola del precedente e la sua applicazione nella giurisprudenza costituzionale degli USA* in *La dottrina del precedente* cit., p. 293. L'espressione, forse un po' enfatica, ha per altro il pregio di sottolineare come la soluzione procedurale adottata dopo la ricerca dei « precedenti » non sia frutto di automatismi esteriori, ma sottenda una delicata opera di analisi dei presupposti di ambiente e di congiuntura che hanno condotto alle deliberazioni anteriori, opera di analisi che ben può imporre un comportamento motivatamente diverso da quello osservato in precedenza.

⁵¹ Cfr. M. ROSETTI, *Les sources de la procédure parlementaire* in *Union Interparlementaire Informations constitutionnelles et parlementaires*, 3^e Série, 1964, n. 57, p. 24. Analogamente V. FALZONE *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano* in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, p. 449, il quale scrive che « il valore pratico [della prassi] non è inferiore a quello delle norme scritte che sono applicate ed è superiore a quello delle norme scritte che applicate non sono ». Vi è però chi, probabilmente guardando più al fatto che si tratta ancora di casi controversi che non al dato dell'uniformità delle decisioni parlamentari assunte, ritiene che anche al fenomeno della prassi sia estranea qualsiasi obbligatorietà giuridica: cfr. A. REPOSO, *Le regole di correttezza* cit., p. 275, A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1981, p. 303, e M. PACELLI, *Le radici* cit., p. 170. A nessuno, tuttavia, possono sfuggire le implicazioni anche di ordine politico che avrebbe una innovazione della prassi che non fosse risolta attraverso vere e proprie iniziative di carattere normativo. In un simile ordine di idee, nella seduta del 17 maggio 1984, di fronte alla prospettiva di un cambiamento di giurisprudenza da parte del Presidente della Camera, è stato obiettato che per fare ciò occorre l'intervento della Giunta per il regolamento o, in via subordinata, il voto dell'Assemblea: cfr. Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, p. 13003.

Il contenuto « in certo senso precettivo » della prassi è messo in luce da S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 9.

Si veda, infine, Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, III legislatura, seduta del 16 novembre 1961, p. 26107, in cui il Presidente sottolinea di avere il dovere di rispettare la prassi parlamentare (e, in forza di ciò, non concede la parola a un deputato che aveva chiesto di parlare).

⁵² Cfr. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, estratto da *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, 3-4 trim., p. 4. Si vedano inoltre Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, IX legislatura, seduta del 13 giugno 1985, p. 28722, dove il Presidente afferma che « tutti i precedenti sono in tal senso e si tratta quindi di una consuetudine », e Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Discussioni*, VII legislatura, seduta comune dal 29 giugno all'8 luglio 1978, p. 3, in cui il Presidente, premesso che « la prassi [...] è così chiara e costante da

potersi ormai qualificare come consuetudine », ritiene suo dovere attenersi strettamente alle regole e ai metodi affermatasi.

Si ricorda che V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, p. 156, osservato che « anche una prassi discontinua può integrare una consuetudine, purché sussista un medio equilibrio tra comportamenti positivi e negativi aventi il medesimo oggetto », avverte che « da una prassi discontinua non può farsi derivare la necessarietà del comportamento, ma soltanto la sua liceità ».

Dato che nella seduta del 29 giugno 1978 menzionata in questa nota è stato obiettato che « la prassi si è potuta affermare unicamente perché l'Assemblea non ha mai dimostrato interesse a rivendicare i propri poteri », cogliamo l'occasione per tornare sulla questione se il silenzio o semplici inerzie possano consentire la creazione di « precedenti ». È significativo notare che la quasi totalità degli autori non accoglie la troppo sottile distinzione, avanzata al riguardo, tra prassi e non-prassi, e sottintende che, al di là di fantasiose seppur suggestive interpretazioni del silenzio dell'Assemblea, esso è prova eloquente e concreta della mancanza di contestazioni: in questo senso la costante del pacifico prodursi delle conseguenze giuridiche della decisione procedurale potrà essere indicativa del formarsi di una prassi in materia.

⁵³ Si tratta di una tematica avvertita anche nelle aule parlamentari: si vedano, ad esempio, la seduta delle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e X (Trasporti) del 25 ottobre 1984 nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 264, p. 13, e la seduta della I Commissione (Affari costituzionali) del 2 ottobre 1985 nel *Bollettino* cit. n. 458, pp. 22 e 23.

⁵⁴ Così G. FERRARI, *Introduzione* cit., pp. 127 e 128, il quale aggiunge in ordine alla *diuturnitas* che essa nella fattispecie sarebbe « un lusso inutile e dannoso ».

⁵⁵ M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Milano, 1953, p. 43.

Sul fenomeno della desuetudine di norme di regolamenti parlamentari si sofferma, invece, F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1962, vol. I, pp. 348 e 349.

⁵⁶ Che cosa, se non appunto un tale conflitto sottendono le polemiche sulla diversità tra « Parlamento reale » e « Parlamento legale » e sulle « prevaricazioni » patite dal regolamento ad opera di « prassi ignobili »? Cfr. Atti del Convegno su *Il Parlamento* cit., p. V, e Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, VIII legislatura, seduta del 27 febbraio 1981, p. 25773. Per alcuni esempi di obliterazione di espresse norme del regolamento si veda F. COSENTINO, *Note sui principi* cit., p. 408. Significativamente V. LONGI, *Elementi* cit., p. 26, scrive della possibilità che una norma regolamentare, in forza di una « interpretazione » affermatasi, sia applicata in forma diversa da quella in cui sorse. Per un caso (di cui si è occupata la Giunta per il regolamento) di discrasia tra prassi da un lato e lettera del regolamento e di circolari presidenziali dall'altro, si veda il comunicato di cui al *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 27 novembre 1979.

⁵⁷ G. FERRARI, *Introduzione* cit., p. 131.

M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 128 tiene a far notare che una prassi *contra regulamentum*, per quanto durevole, non cesserà d'essere irregolare finché non sia formalmente emendato il testo cui essa contrasta.

⁵⁸ Cfr. C. MUSCARÀ, *Manuale del deputato*, Roma, 1964, p. 197, e bibliografia ivi indicata.

Analogamente, C. ESPOSITO, *La consuetudine costituzionale in Studi in onore di E. Betti*, Milano, 1962, vol. I, p. 617, il quale ricorda che « le regole di diritto sono giuridicamente valide ed efficaci anche se nella loro singolarità siano trasgredite ».

⁵⁹ F. COSENTINO, *Regolamento della Camera* cit., pp. 56 e 57.

⁶⁰ Così M. PACELLI, *Le radici* cit., p. 169.

⁶¹ T. MARTINES, *Diritto costituzionale* cit., p. 95.

⁶² Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento* cit., p. 416.

⁶³ Così E. PIOLA CASELLI, *Giurisprudenza cit.*, pp. 842 e 843 e V. COLESANTI, *Giurisprudenza cit.*, p. 1104.

⁶⁴ A. PIZZORUSSO, *Stare decisis cit.*, pp. 31 e 32.

⁶⁵ Su tale problematica si vedano, oltre all'Autore citato al numero precedente, pp. 41-43, M. C. RUBINACCI ROBERTI, *Una non recente protesta contro il metodo delle massime vaghe e generiche in Foro italiano*, 1966, V, coll. 63 e 64; E. REDENTI, *I nostri tesmoteti ovvero le « massime consolidate » della Corte suprema in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1949, pp. 120 e ss.

⁶⁶ Cfr. A. W. B. SIMPSON, *The Ratio decidendi of a Case and the doctrine of binding precedent in Oxford Essays in Jurisprudence*, Oxford, 1961, pp. 148 e ss., indicato da A. PIZZORUSSO, *Stare decisis cit.*, p. 43.

⁶⁷ Cfr. Union interparlementaire, *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq Pays*, Paris, 1966, pp. 105-106.

Il fatto che non si giudichi necessaria la codificazione dei « precedenti » non implica affatto, per altro, il disconoscimento dell'importanza di tenere memoria delle soluzioni procedurali anteriori, ingente patrimonio giuridico per mezzo del quale, come bene è stato rilevato da E. PIERRE, *De la procédure cit.*, pp. 17 e 21, molti problemi possono essere superati in minor tempo, con maggior facilità e senza dover ricominciare ogni volta gli stessi dibattiti.

⁶⁸ Così M. PACELLI, *Le radici cit.*, p. 171.

L'utilità di un archivio dei « precedenti » è intuitiva: basti solo pensare alla fallibilità della memoria umana, alla faticosità e macchinosità di ricerche quando il ricordo del caso non sia più molto preciso e di una adeguata documentazione viceversa si debba poter in tempi ristretti disporre per la soluzione della questione procedurale presentatasi. Facilmente comprensibile è altresì la delicatezza della scelta delle decisioni importanti e comunque di ciò che sembra interessante come « precedente » da inserire in una raccolta della quale si deve curare la completezza evitando al tempo stesso ogni inutile e dannoso appesantimento. Logicamente un archivio siffatto non si articolerà in precetti astrattamente strutturati in termini di dover essere, bensì consisterà essenzialmente in formule descrittive delle vicende accadute, opportunamente classificate.

⁶⁹ Cfr. Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, IX legislatura, seduta del 28 gennaio 1986, edizione non definitiva, p. 36, intervento dell'onorevole Rutelli, il quale si sofferma in particolare sull'opportunità dell'apertura di uno « sportello » *ad hoc*.

⁷⁰ Cfr. F. CORDERO, *Diritto in Enciclopedia Einaudi*, IV, Torino, 1978, p. 955.

⁷¹ Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, IX legislatura, seduta del 14 novembre 1985, edizione non definitiva, pp. 13 e 14, intervento dell'onorevole Labriola il quale, ricordato che « c'è stato un periodo oscuro nel nostro diritto comune, nel quale ci si appellava ai precedenti, che però erano misteriosi », sottolinea il rischio che l'invocazione dei « precedenti » diventi un tema sul quale si aprano « discussioni che non devono avvenire ».

⁷² Cfr. Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, IX legislatura, seduta del 17 maggio 1984, edizione non definitiva, p. 25, intervento dell'onorevole Spagnoli.

⁷³ Camera dei deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, IX legislatura, seduta pomeridiana del 2 ottobre 1985, edizione non definitiva, p. 31, intervento dell'onorevole Rodotà.

⁷⁴ Oltre all'intervento ricordato nella nota n. 69, si veda il resoconto sommario della *Conferenza sui problemi dell'Amministrazione della Camera* svoltasi il 2 e il 3 luglio 1984, p. 21, intervento del Segretario della CGIL-Camera.

In questo quadro notevole rilievo assume la precisazione compiuta il 28 gennaio 1986 dal Presidente della Camera, onorevole Iotti, la quale, premesso che esiste un apposito Ufficio che si occupa del Regolamento, ha aggiunto che « ogni deputato che voglia acquisire la documentazione relativa a precedenti regolamentari può rivolgersi al predetto Ufficio senza che sia necessario istituire un apposito « sportello » ».

⁷⁵ Un incidente procedurale molto vivace originato proprio dall'esistenza di « precedenti » tra loro contrastanti (nella fattispecie sul tempo a disposizione dei relatori per l'espressione del parere sugli emendamenti) è stato, ad esempio, quello verificatosi nella ricordata seduta del 17 maggio 1984.

Che la fruibilità di una siffatta documentazione sia circoscritta essenzialmente ai soli addetti ai lavori, è confermato dal fatto che tali strumenti, se utilmente possono registrare l'esistenza di più interpretazioni contrastanti, non possono tuttavia fornire al lettore non specialista sicure indicazioni in ordine alla scelta dell'interpretazione da privilegiare. Potrebbe, infatti, bastare a fornire una corretta e completa chiave di lettura il criterio secondo cui nel contrasto tra più indirizzi viene *tout court* preferito quello più recente, tranne il caso in cui la « giurisprudenza » innovatrice sia ancora priva del carattere di decisa prevalenza su quella anteriore?

⁷⁶ La mancata menzione di quei « precedenti » che ancora non sostanzino una prassi consolidata non sembra debba in concreto preoccupare: come abbiamo visto, da un lato i « precedenti » sono comunque conoscibili attraverso la lettura degli *Atti parlamentari*, dall'altro « precedenti » contrastanti non possono in alcun modo costituire una fonte sicura di disciplina normativa.

Sul problema più generale della divulgazione della prassi si veda anche V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, 1848-1968, Milano, 1968, pp. 2 e 3, dove gli Autori, tenendo a sfatare una certa interpretazione che vorrebbe attribuire quasi a gelosia di mestiere la scarsa propensione alla divulgazione in parola, e dichiarandosi scettici sulla possibilità stessa di una sistemazione organica della prassi al di fuori o comunque prima della consacrazione nella norma scritta, sottolineano in tale quadro che « i cosiddetti usi non rappresentano, rispetto al regolamento, che una di queste due figure: o una innovazione della quale è bene attendere il consolidamento, ovvero una interpretazione di schietto valore politico, di grandissima importanza contingente, per la quale però l'astensione da qualunque apprezzamento coincide forse con lo stesso interesse della Camera ».

⁷⁷ Cfr. K. F. ARNDT, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin, 1966, p. 89.

⁷⁸ Ai sensi dell'articolo 111, n. 5, di quel regolamento « le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento vengono pubblicate nel regolamento, sotto forma di note in corsivo corredanti l'articolo o i rispettivi articoli, unitamente alle decisioni prese in materia di applicazione del regolamento ». Il successivo n. 7 statuisce che le disposizioni di applicazione del regolamento siano soggette a revisione periodica.

Anche il regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio è corredato di note, alcune delle quali si riferiscono alle interpretazioni applicative adottate dalla Commissione per il regolamento. Risulta inoltre in corso di redazione analoga pubblicazione concernente il regolamento del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.

Verrebbe con una soluzione di questo tipo offerto un agile strumento per mezzo del quale sarebbe dato ad ognuno di conoscere facilmente e nello spazio di una rapida consultazione gli atteggiamenti assunti dalla consolidata « giurisprudenza parlamentare ». Inutile dire che in tale prospettiva andrebbero per altro approfondite tutta una serie di rilevanti questioni: dal valore giuridico da attribuirsi al menzionato mezzo di conoscenza, al procedimento e alle modalità con cui effettuare l'accertamento e la redazione di ciò che costituirà il corredo di note dell'edizione del regolamento.