

## Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi

di Carlo Specchia \*

1. Introduzione. - 2. Analisi del fenomeno. - 3. Sua rilevanza. - 4. Correttivi ipotizzabili.

1. È questo uno dei più delicati interrogativi giuridici sotteso a questioni sorte con una certa frequenza, specie negli ultimi tempi, nella vita di Montecitorio e relative fondamentalmente alla rivendicazione di una completa trasparenza delle «regole del gioco» ovvero — come ebbe ad affermare il Questore on. Radi nella seduta del 26 novembre 1986 — all'«ampliamento dei dati disponibili per la soluzione di questioni di procedura parlamentare».

Il presente contributo ha per oggetto l'approfondimento di tale tematica, avendo di mira, oltre che l'individuazione dei sintomi del problema, anche la ricerca di possibili sbocchi ad un fenomeno che incide significativamente sulla stessa condizione del parlamentare provocando, non di rado, disagio e disorientamento.

2. Come si è già avuto modo di sottolineare in un articolo di qualche anno fa (C. SPECCHIA, *I «precedenti» nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 1, pagg. 143-159), diffusa è la consapevolezza che il diritto parlamentare non si riduce alle sole norme scritte. In quella sede, citando in particolare l'autorevole ammonimento di N. Bobbio 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 una idea incompleta del diritto vigente», si rilevava tra l'altro che il fatto che la conoscenza delle norme non scritte risulti necessaria per chi voglia realmente comprendere il funzionamento del sistema non può 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

---

\* Consigliere della Camera dei deputati.

affermatasi che può giungere sino a conferire effettività alla norma in tal modo rivelatasi, alla esistenza di lacune dell'ordinamento governate dagli usi.

Di qui, come innumerevoli esempi potrebbero confermare, l'estrema importanza (avvertita, in effetti, *ab antiquo*) di una conoscenza esatta non solo delle norme contenute nel Regolamento, ma anche degli usi e della prassi le cui dimensioni, nonostante l'insistente rivendicazione da parte di taluno della superiorità ed esclusività del diritto scritto, tendono ad aumentare in un flusso inarrestabile, e ciò come conseguenza della nota «flessibilità» del Parlamento che mal si è adattata alla rigidità della fonte scritta, col risultato che la tendenza a «dutilizzare» la procedura ha finito con il prendere il sopravvento (cfr. F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione. *Studi sulla Costituzione*, II, Milano, 1958, pagg. 395-417).

D'altra parte, oltre alla circostanza che non di rado istituti fondamentali sono del tutto sconosciuti al diritto scritto (sicché, sovente, taluno scopre con sorpresa l'esistenza di strumenti importanti, come il rinvio in Commissione, partecipando alle sedute), non si può sottacere più in generale il fatto che, come sottolineato dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 3 del 1956, «le norme sono non quali appaiono proposte in astratto, ma quali sono applicate nella quotidiana opera intesa a renderle concrete ed efficaci» (una costante interpretazione giurisprudenziale conferendo al precetto legislativo il suo effettivo valore nella vita giuridica) e, in questo quadro, il diritto «vivente» arriva a discostarsi da quello formalmente vigente (cfr. G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, fasc. n. 6, p. I, pagg. 1148 ss.; sull'argomento si veda altresì R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1987, pag. 121, il quale, ricordato che «nella dottrina pubblicistica si suole operare la distinzione fra Costituzione materiale e formale, intendendo con quest'ultima l'ordinamento delineato dal Costituente, mentre con la prima espressione si configura lo sviluppo delle norme nell'esperienza quotidiana», rileva che «in parallelo si può distinguere fra un Regolamento materiale e formale, intendendo analogamente il distinguo fra la 'vita' del Regolamento nel suo concreto esplicarsi e la norma ipostatizzata nel testo»).

Potendo, dunque, in un'Assemblea legislativa non solo la consuetudine affiancare con pari forza la norma scritta (integrandola o addirittura sostituendola) (cfr. V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, III ed., Milano, 1988, pag. 26), ma anche la stessa prassi interpretativa alterare e a volte totalmente modificare la portata di alcune disposizioni regolamentari (cfr.

A. MACCANICO, *Aspetti costituzionali della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 464), il risultato è che, come denunciato in varie sedi (cfr. gli atti del Convegno su *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979), il Parlamento reale finisce con l'essere, per certi profili, diverso da quello che emergerebbe dalla semplice lettura della Costituzione e dei Regolamenti (significativamente, del resto, C. Mortati nella premessa alle *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, segnalava sul piano metodologico l'esigenza che gli istituti giuridici siano conosciuti non solo nella loro astratta regolamentazione legislativa, ma anche nella loro reale esistenza ed efficienza).

A fronte di tale complessa realtà dalla quale non si può prescindere per comprendere l'effettivo funzionamento del sistema (per tutti si veda V. DI CIULO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, II ed., Milano, 1987, pag. 43, il quale ribadisce che «per una corretta interpretazione occorre non fermarsi alle norme [scritte], ma bisogna conoscere anche il comportamento tenuto in concreto dai vari operatori del diritto parlamentare»), affiora la stridente contraddizione tra l'esigenza testé evidenziata di una conoscenza completa della situazione normativa determinatasi nell'ordinamento per effetto sia della «giurisprudenza parlamentare» sia degli usi e delle consuetudini (cfr. A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, II ed., Roma, 1987, p. XVI) e la difficoltà del tentativo da parte dei destinatari per antonomasia delle norme regolamentari, i deputati, di informarsi adeguatamente al riguardo su un piano che non sia quello della mera elaborazione dottrina.

Infatti, gli attuali mezzi di conoscenza approntati dall'apparato burocratico servente, benché molteplici e alcuni informatizzati o in via di esserlo, per il parlamentare in genere non paiono risultare ancora pienamente sufficienti o comunque tali da non rendere per più di un verso problematica la ricerca. Non si tratta di un giudizio personale, bensì di una valutazione oggettiva suffragata da precisi segnali, e cioè dalle sempre più numerose richieste che non solo dai banchi dei gruppi di opposizione significativamente vengono rivolte agli Uffici per conoscere i «precedenti» in ordine ai principali momenti della quotidiana attività del Parlamento e, in particolare, dal fatto che esplicitamente il 28 gennaio 1986 sia stato dal Presidente della Camera istituzionalizzato l'aiuto dello «specialista» in materia regolamentare.

Anche se si deve ricordare che il nucleo della burocrazia parlamentare andò formandosi e consolidandosi proprio in relazione alla tecnicità e specificità della funzione consultiva procedurale, la cui conoscenza richiede tempi lunghi, più lunghi della durata stessa di una legislatura (cfr. M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio*, Roma, 1983, pagg. 171-174), non si può dimenticare che la letteratura scientifica internazionale (cfr. S. SIMTIS, *Informationskrise des*

*Rechts und Datenverarbeitung*, Karlsruhe, 1970) individua uno dei principali sintomi della crisi dell'informazione giuridica proprio nella circostanza che la conoscenza di una disciplina finisce con l'essere riservata a pochi specialisti, al profano restando per orientarsi solo chiedere l'altrui aiuto.

In effetti, un deputato di recente proclamazione potrebbe autonomamente e con un ragionevole dispendio di energie e di tempo acquisire un sufficiente grado di certezza circa il pratico contenuto di una determinata norma regolamentare o sapere se vi sia già stata nell'ordinamento una trasformazione in regolarità normative di mere regolarità di fatto, sia cioè sorta una consuetudine?

Con quali mezzi potrebbe rapidamente disporre di dati informativi di questo tipo che, come ben si avverte ogni volta che una disputa regolamentare finisca con la rituale domanda «ma dove sta scritto?», non paiono essere un lusso inutile? Non certo attraverso una personale paziente ricerca negli *Atti parlamentari* di svariate legislature che, oltre a tempi lunghi, richiederebbe anche una preparazione giuridica specifica. Né, d'altra parte, preziosi strumenti di documentazione quali il *Repertorio parlamentare* o l'accesso all'archivio STAIRS-DIAD relativo all'attività dei deputati ed in particolare a quella del Presidente d'Assemblea (con i raggruppamenti relativi agli interventi in materia costituzionale e regolamentare, sulla disciplina della discussione, ecc.), nella grande ricchezza di dati offerti, si prestano — come meglio si preciserà più avanti — a fornire una risposta pienamente fruibile anche per i non specialisti.

Neppure il volume *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)* (in corso di aggiornamento), nonostante la sua grande utilità per la conoscenza dei criteri regolatori delle diverse attività della Camera, ha, per sua stessa natura, la snellezza e il «taglio» che gli consentano di rispondere ad ogni possibile richiesta di informazione.

E, infine, neppure il ripristino dal 1981 della pubblicazione del *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, il cui significato di «doverosa consulenza dei deputati e degli organi della Camera» è stato evidenziato dal Segretario Generale nella premessa al primo fascicolo della nuova serie, nonostante il suo valore ai fini di una conoscenza più da vicino delle istituzioni parlamentari, può — sotto il profilo che qui ci occupa — bastare: si pensi, tra l'altro, che si tratta di studi rispetto ai quali le opinioni espresse e le tesi sostenute impegnano solo i rispettivi autori e non l'Amministrazione.

Come significativi esempi concreti che saranno riportati più avanti confermeranno, non appare, quindi, esagerato parlare di sintomi di crisi dell'informazione giuridica anche nel circoscritto ambito del diritto parlamentare; anzi, date le peculiarità di tale branca del diritto, che, come è noto, è frutto di stratificazioni successive, probabilmente il fenomeno assume proporzioni anche

qualitative più delicate. Ciò, del resto, si inquadra in un processo più vasto (che, tra l'altro, ha determinato di recente una storica sentenza della Corte costituzionale, la n. 364 del 1988, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile; storica sentenza sulla cui portata meriterebbe probabilmente riflettere anche nel diritto parlamentare se — come sostiene M. BON VALSASSINA, *Sui Regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, pag. 140, nota n. 26 — è riferibile anche ai Regolamenti «in tutte le loro disposizioni per cui abbia senso discorrerne, il principio *ignorantia legis non excusat*»). Tale processo non riguarda soltanto l'Italia, bensì gran parte del mondo, con il risultato (largamente riconosciuto) che in una selva di disposizioni sempre meno penetrabile per il non specialista, l'ordinamento tende — in assenza di efficaci correttivi — a muoversi verso una crescente imperscrutabilità.

Se la qualificazione in tali termini, nell'ordinamento parlamentare, dello sbocco del processo accennato può apparire eccessiva, nondimeno il fenomeno esiste. Qualche esempio concreto? Quanti neoparlamentari, pur leggendo con attenzione il Regolamento, possono sapere che la questione di fiducia posta prima del passaggio all'articolo unico del disegno di legge di conversione dà vita — ai sensi del secondo comma dell'articolo 116, come interpretato nella seduta del 23 gennaio 1980 e costantemente applicato in numerosi casi successivi — ad un *iter* autonomo e speciale non riferibile in alcun modo all'articolo 85? Oppure che, rispetto alla discussione sulle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio sono improponibili questioni sospensive ex articolo 40 del Regolamento ed inammissibile ogni altra questione sull'ordine dei lavori, sia essa formulata ai sensi dell'articolo 41 ovvero ai sensi dell'articolo 27, che tenda a un rinvio o a una qualunque interruzione del dibattito fiduciario? O, ancora, che quando l'Assemblea debba procedere alla votazione di mozioni e risoluzioni, al di là della formulazione letterale del primo comma dell'articolo 50, non sono consentite dichiarazioni di voto su ogni singolo strumento, bensì solo sul loro complesso? O, infine, che la lettera del comma 1 dell'articolo 93 del Regolamento è integrata da una prassi costante in virtù della quale i pareri delle Commissioni «filtro» nonché quelli delle altre Commissioni cui sia attribuita, in relazione ad uno specifico provvedimento, efficacia rinforzata, se concernenti un progetto di legge esaminato dalla Commissione di merito in sede legislativa devono comunque essere acquisiti né il decorso del termine esonera la Commissione di merito dall'attendere il parere?

Eppure non si tratta di domande nozionistiche, saper rispondere alle quali serva solo per fare sfoggio di sterile erudizione in qualche sede accademica, bensì — *Knowledge is power* — di informazioni decisive sul piano operativo.

3. Non occorrono molte parole per illustrare la particolare rilevanza del problema; basti solo pensare che un destinatario della norma (nella fattispecie, un membro del Parlamento) disinformato è malsicuro, abbandonato all'apparente casualità di un ordinamento per molti versi oscuro, e ciò non può non finire con l'alimentare dubbi e timori, solo la certezza che il diritto sia calcolabile e trasparente potendo cementare, come bene è stato scritto, «la fiducia di non essere un balocco nelle mani di chi domina» (così S. SIMITIS, *op. cit.*).

Emerge così il significato più profondo della richiesta di non dover arrivare alla conoscenza essenziale dell'ordinamento solo attraverso l'opera di mediatori (i «chierici» dell'*ordo procedendi* di una Assemblea legislativa) e di rendere possibile a chi cerca l'informazione l'immediato e diretto accesso senza sobbarcarsi ad operazioni di ricerca ardue e lunghe. Se è così, pare difficile mettere da parte la crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare solo con qualche retorica frase di rincrescimento o considerare sufficiente lo sforzo, pur encomiabile, di rendere più sopportabili le conseguenze di tale crisi attraverso la consulenza aperta ad ogni deputato (e di fatto in misura crescente richiesta); verosimilmente occorre tentare di correggere le cause del fenomeno ed approfondire i possibili sbocchi, beninteso nell'ordinamento parlamentare, ad un problema che la dottrina straniera richiamata individua nella tendenza alla arcanizzazione del diritto, la cui applicazione non di rado si basa su materiali in pratica non alla portata di tutti.

Alla luce di queste considerazioni è lecito ipotizzare che la questione sul tappeto sia essenzialmente la seguente: vedere, senza alcuna gelosia di mestiere o preconcetto, come eventualmente gli apparati tecnico-burocratici parlamentari (le cui non casuali trasformazioni nel tempo sono state recentemente oggetto di indagine: cfr. il capitolo III, *Gli apparati*, di G.F. CIAURRO nel volume *Le Camere del Parlamento*, Roma, 1986) possano rispondere in modo positivo alla domanda (montante e sempre più «trasversale») dei rappresentanti della nazione, per un migliore e più indipendente svolgimento del mandato parlamentare, di non essere lasciati fuori dall'esclusiva nella *notitia* e nella *scientia* dello *ius Parliamenti* e di non perpetuare antichi monopoli gnoseologici del diritto e della procedura parlamentare (cfr. gli interventi dei deputati Spagnoli, Rodotà, Labriola e Rutelli rispettivamente nelle sedute del 17 maggio 1984, del 2 ottobre 1985, del 14 novembre 1985, del 28 gennaio 1986 e del 6 agosto 1987, nonché il recente discorso pronunciato dall'on. Alborghetti il 19 dicembre 1988).

Chiaramente si tratta di una questione molto complessa il cui approfondimento in questa sede può costituire solo un primo contributo alla elaborazione tecnica di ipotesi di soluzione di un problema rispetto al quale i com-

petenti organi della Camera saranno forse chiamati in un futuro non troppo lontano a compiere delle scelte precise (emblematico, per il Senato, il resoconto della seduta dell'8 novembre 1988 della Giunta per il Regolamento, in cui si dà conto dell'intesa di sottoporre la questione al Consiglio di Presidenza).

Pare comunque che si debba almeno incidentalmente notare che l'eventualità che un giorno il funzionario parlamentare possa non essere più l'unico depositario dei precedenti, se da un lato non comporterebbe affatto — come si vedrà — la progressiva superfluità per la Camera di disporre di personale con approfondite conoscenze procedurali, dall'altro verosimilmente sortirebbe l'effetto di una più diffusa conoscenza delle norme regolamentari, degli usi e della prassi consolidata, con una positiva ricaduta in termini di regolare, ordinato e proficuo andamento dei lavori parlamentari, difficilmente apparendo contestabile l'autorevole osservazione di coloro che, ormai molti anni fa, scrivevano che «la divulgazione della procedura parlamentare è di evidente utilità sia per chi è chiamato a dirigere i lavori dell'Assemblea sia per chi vi partecipi» (così R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *I nuovi Regolamenti del Parlamento italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Roma, 1950, pag. 9, i quali chiaramente sottintendevano che una tale divulgazione doveva riferirsi anche alla sfera delle norme non scritte).

4. Pare si debba anzitutto segnalare l'inadeguatezza tecnica della pur suggestiva soluzione al problema della crisi dell'informazione giuridica nel diritto parlamentare adombrata nelle ormai frequenti richieste di «presentazione pubblica» dei «precedenti»: proprio perché risoluzione di casi determinati e, in quanto tali, dotati solo di forza persuasiva (anche se, innegabilmente, finiscono col tempo con il generare delle regole) (cfr. V.E. ORLANDO, *Il diritto parlamentare nel diritto costituzionale*, in *Introduzione a Giurisprudenza parlamentare* di F. MOHRHOFF, Roma, 1950; A. MANZELLA, *Articolo 64*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, 1986, pag. 10; E. VOZZI, *Introduzione al volume della Regione Friuli-Venezia Giulia Regolamento interno. Genesi e problemi applicativi*, Trieste, 1987, pag. 15), essi mal si presterebbero a fornire una risposta immediata e chiara per chiunque in ordine al diritto parlamentare «vivente». La pubblicazione, infatti, di ogni singolo caso procedurale occorso, oltre che assai poco agile per la grande mole di «precedenti» riportati, risulterebbe scarsamente fruibile per il non specialista in conseguenza del fatto che — per tacere della difficoltà in generale di enucleare dagli *Atti parlamentari* massime non arbitrarie, incomplete o comunque imprecise, questione che, schematizzando, ruota intorno alla distinzione tra *ratio decidendi* e *obiter dicta* — i «precedenti» tutt'altro che raramente non sono univoci, sicché una soluzione di questo tipo inevitabilmente comprende-

rebbe «esempi contraddittori che se conservano un impareggiabile valore storico non riescono tuttavia a dare una valutazione definitiva dei più importanti problemi della vita del Parlamento» (cfr. V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori (1848-1968)*, II ed., Milano, 1968, pagg. 2 e 3). Così ciò che dovrebbe servire ad evitare problemi ed oscurità finirebbe, invece, con il crearli e, soprattutto, con l'alimentare con facili spunti il contenzioso regolamentare.

D'altra parte, il fatto che — al di là della terminologia usata forse non sempre in senso strettamente tecnico — non a caso si solleciti, come si è riferito, una «completa trasparenza delle regole del gioco», indica che il vero oggetto delle richieste avanzate dai parlamentari non sono tanto i singoli «precedenti» quanto le costanti registrate nella regolamentazione di identici singoli casi concreti, ciò che si definisce «prassi» (il cui contenuto «in certo senso precettivo» è stato ben sottolineato da S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, pagg. 8 e 9, il quale nota che «mentre in altri campi del diritto la prassi è forse l'espressione meno qualificata e qualificante [. . .], nel lessico parlamentare italiano ha un significato diverso». Che numerosi precedenti del tutto incontestati diano luogo ad una prassi cogente è stato del resto esplicitamente ribadito dal Presidente on. Iotti nella seduta dell'8 febbraio 1989).

Emblematico, al riguardo, l'intervento del deputato Alborghetti in occasione della discussione del bilancio interno della Camera dei deputati il 1° dicembre 1987, nel corso del quale è indicata come finalità precipua del richiesto servizio di supporto informativo quella di evitare che vengano sostenute per impreparazione «cose contrarie alla prassi o irragionevoli in quanto consolidate ormai in un altro senso».

Avvertita è quindi l'esigenza di individuare sbocchi più adeguati alla crescente domanda di immediata e agevole informazione giuridica nel campo parlamentare.

Al riguardo utili suggerimenti pare possano venire, più che dagli interessanti studi sulla crescente applicazione della cibernetica al mondo giuridico (in materia si veda il recente articolo di D.A. LIMONE, *L'insegnamento dell'informatica giuridica in Italia in Parlamento*, 1988, n. 11-12, pagg. 27-30, il quale ripercorre i primi venti anni di tale disciplina nel nostro paese), dalla storia del diritto parlamentare anche comparato e dal diritto regionale.

Se, infatti, è senz'altro elegante l'ipotesi offerta dal progresso tecnologico di una banca dati giuridici parlamentari elaborati elettronicamente e direttamente consultabili dagli interessati via terminale, come specificamente richiesto in Aula da ultimo nella seduta del 6 agosto 1987 (è bene però ricordare che, come nota R. PAGANO, *Informatica e diritto*, Milano, 1986, pagg. 194 e 195, la stessa espressione «ricerca elettronica» non è appropriata in quanto evoca «quel famoso bottone da cui la ricerca scaturisce quasi per incantesimo», mentre invece le cose stanno diversamente: sono necessari studi specifici anche al fi-

ne di evitare che le ricerche siano inficiate da due gravi inconvenienti, chiamati in gergo «silenzio» e «rumore»), e se d'altro canto — specie dopo il *Rapport sur le recours à l'ordinateur pour les activités parlementaires* approvato nel 1974 dalla Commissione per la scienza e la tecnologia del Consiglio d'Europa — è fuori discussione l'utilità in linea generale di archivi automatizzati (il cui impiego si va non a caso estendendo nell'Amministrazione) anche per risolvere il problema sempre più grave delle ampie dimensioni dei tradizionali archivi cartacei e dei tempi conseguentemente crescenti di ricerca, sembra tuttavia che rispetto alla questione in esame parecchi dubbi si possano nutrire in ordine alla concreta fruibilità dell'amplessima documentazione di «precedenti» in tempo reale che i richiedenti potrebbero così ottenere.

Una siffatta documentazione certamente consentirebbe di registrare l'esistenza di interpretazioni contrastanti — e nessuno si può nascondere il rilievo giuridico e politico di una simile circostanza — non potrebbe tuttavia fornire all'utente non specialista sicure indicazioni ad esempio circa la scelta dell'interpretazione da privilegiare: potrebbe, infatti, bastare a dare una corretta e completa chiave di lettura il criterio secondo cui nel contrasto (non infrequente, come è naturale che accada in un ordinamento dove i «precedenti» sono dotati solo di forza persuasiva) 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? O non bisognerebbe, invece, procedere a distinzioni anche qualitative in ragione delle modalità con cui il «precedente» si è formato, nonché in relazione agli sviluppi successivi?

A prescindere, quindi, dal fatto che una pubblicazione integrale dei «precedenti» (comunque conoscibili attraverso la lettura degli *Atti parlamentari*) potrebbe essere per certi versi contraddittoria con la riconosciuta loro efficacia non vincolante, la conclusione sembra debba essere che in tal modo rimarrebbe sostanzialmente irrisolto — forse anche per eccesso di dati (cfr. al riguardo il recentissimo e stimolante libro di R.S. WURMAN, *Information Anxiety*, recensito da E. FRANCESCHINI il 18 marzo 1989 su *La Repubblica*) — il lamentato problema della crisi dell'informazione, il *pendant* dell'assoluta libertà di vaglio, al di fuori di qualsiasi condizionamento, delle notizie ottenute da chi pone la domanda in un sistema di diretto accesso all'informazione essendo, in generale, per il non addetto ai lavori, proprio la difficoltà di utilizzazione dei dati «grezzi» (allo stato, d'altra parte, la possibilità di ricorrere al calcolatore non solo gli scopi di *legal information retrieval* ma anche per ottenere risposte in ordine alla definizione giuridica di un caso concreto, la cosiddetta consulenza giuridica automatica, è circoscritta in ambiti ristretti ed ancora sperimentali: cfr. R. PAGANO, *op. cit.*, pag. 105).

Meglio potrebbe, invece, rispondere all'esigenza in parola una edizione periodicamente aggiornata del Regolamento (eventualmente a schede mobili) corredata degli usi parlamentari consolidati e delle interpretazioni regolamentari pacifiche riportati sotto forma di note in corsivo ai singoli articoli (ovviamente quelli per i quali ricorrano le condizioni, si siano cioè avute importanti e costanti decisioni).

Occorre al riguardo subito precisare a chi tema di trovarsi di fronte alla fuga in avanti di un utopista magari legato alle ideologie settecentesche della codificazione, che non si tratterebbe di una invenzione originale, mai sperimentata altrove: come, infatti, attesta un illustre giurista tedesco (cfr. K.F. ARNDT, *Parlamentarische Geschäftsordnungsrecht*, Berlin, 1966, pag. 89) una soluzione di questo tipo storicamente era stata adottata nel *Reichstag* della Repubblica di Weimar; inoltre essa risulta seguita al Parlamento Europeo ai sensi dell'articolo 111, nn. 5 e 7, 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 corredate l'articolo o i rispettivi articoli unitamente alle decisioni prese in materia di applicazione del Regolamento»), cui sono inoltre allegati vari documenti recanti disposizioni di attuazione, direttive e criteri generali da seguire rispetto ad istituti procedurali particolarmente complessi o delicati.

Analogamente in Spagna invece, da alcuni anni, nell'edizione del *Reglamento del Congreso de los Diputados* sono pubblicate anche importanti decisioni assunte in ordine all'interpretazione e all'applicazione del Regolamento.

Anche il Regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio è, d'altronde, corredato di note, alcune delle quali si riferiscono alle deliberazioni interpretative adottate dalla Commissione per il Regolamento.

Inoltre recentemente ha visto la luce analoga pubblicazione, curata dall'Istituto di studi giuridici regionali per conto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dal titolo emblematico *Regolamento interno. Genesi e problemi applicativi*, concepito, nelle parole del Presidente di quel Consiglio regionale, appunto come «utile breviario per quanti oggi esercitano, ovvero domani saranno chiamati ad esercitare, le funzioni di consigliere regionale».

Non si può, infine, trascurare un importante segnale venuto dal Senato della Repubblica in occasione dell'ultima edizione del Regolamento, nella quale è stata inserita una appendice in cui dell'articolo 139-bis, relativo al parere parlamentare su atti del Governo, si è ritenuto necessario fornire ampie indicazioni, relative non solo alle disposizioni legislative e regolamentari, ma anche alle istruzioni applicative delineate dal parere reso al riguardo dalla Giunta per il Regolamento e da una lettera del Presidente di quel ramo del Parlamento. Ma ciò nella sostanza che cos'è se non un passo, sia pur timido, verso un

Regolamento annotato? D'altra parte, non è significativo che, sempre a Palazzo Madama, recentissimamente si sia ritenuto di disporre anche la pubblicazione di una particolare edizione del Regolamento (sia pure redatta per uso interno della Giunta per gli affari delle Comunità europee) che riporta in appendice pronunzie della Presidenza del Senato in merito a procedure da osservarsi nella Giunta stessa?

Con la soluzione ipotizzata verrebbe offerto un agile strumento decisamente innovativo (tanto da rendere, per la maggioranza degli operatori, obsolete le tradizionali fonti di informazione), per mezzo del quale sarebbe dato ad ognuno di conoscere facilmente e nello spazio di una rapida e semplice consultazione di un unico testo gli atteggiamenti assunti dalla consolidata «giurisprudenza parlamentare» nonché le consuetudini vigenti.

Come si è accennato, non pare che ciò possa rendere in concreto più difficile o meno prestigioso il delicato compito del Presidente della Camera di assicurare, facendo osservare il Regolamento, il buon andamento dei lavori dell'Assemblea legislativa. Al contrario, fin dai tempi di J. Bentham (sull'importanza del cui insegnamento nella scienza dello *ius Parliamenti* sia consentito rinviare a C. SPECCHIA, *Lineamenti di diritto parlamentare a cento anni dalla pubblicazione del Trattato di M. Mancini e U. Galeotti* nella rivista trimestrale dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana *Cultura e Scuola*, 1988, fasc. n. 106) gli studiosi di diritto parlamentare hanno sottolineato l'esigenza di favorire una buona conoscenza del Regolamento anche ai fini della speditezza dei lavori (cfr. J. BENTHAM, *Tactique des Assemblées législatives suivie d'un Traité des sophismes politiques*, Genève, 1816, edizione a cura di E. Dumont, vol. I, pagg. 262-263, il quale, premesso che «dans toute grande Assemblée politique, rien de plus fréquent que l'appel aux règlements», aggiunge che «la contravention consume du temps, la correction en consume encore»: di qui gli inconvenienti di disposizioni regolamentari «qui ne sont confiées qu'à la garde d'une mémoire trompeuse», non adeguatamente pubblicizzate e la cui conoscenza sia, comunque, appannaggio di pochi).

Se, dunque, rispetto al problema in esame la menzionata edizione del Regolamento corredata degli usi parlamentari vigenti e delle interpretazioni consolidate può apparire soluzione preferibile, essa non manca, tuttavia, di porre rilevanti questioni da approfondire: dal valore giuridico da attribuire a detto mezzo di conoscenza, al procedimento e alle modalità con cui effettuare l'accertamento e la redazione di ciò che verrebbe a costituire il corredo di note dell'edizione del Regolamento, questioni che in buona misura ruotano intorno al delicato problema della redazione per iscritto del diritto da fonte consuetudinaria, come tale, diritto non scritto, manifestantesi *rebus ipsis et factis*.

Chiaramente il valore giuridico di una siffatta fonte di cognizione non potrebbe non essere strettamente connesso al tipo di procedimento ed ai sogget-

ti protagonisti della redazione dello strumento in questione, con il diverso risultato che ne conseguirebbe in ordine al suo carattere ufficiale o no.

Escluso che possa convenientemente trattarsi di un'opera privata (l'autorità da riconoscere alle formule impiegate potendo essere in tal caso solo quella, personale, dei compilatori) ed attesa la grande rilevanza di un tale strumento, sembra che il procedimento più garantista debba articolarsi in due subprocedimenti. Non è, infatti, sostenibile che le delicatissime annotazioni normative in questione vengano effettuate a cura dei soli Uffici (basti pensare all'assai dubbia utilità di un'opera di pura e semplice collazione di disposizioni senza che vi sia la possibilità di procedere a coordinamenti non solo formali; d'altra parte è noto che il compito degli Uffici non è deliberativo, bensì di mera consulenza).

Alla quotidiana opera di individuazione, archiviazione e classificazione dei «precedenti» e alla loro periodica ricognizione in *dossiers* a cura dell'Ufficio competente in vista della sottoposizione di tale materiale documentario al Presidente d'Assemblea, l'organo chiamato dagli articoli 8 e 41 a «garantire la retta applicazione delle norme che regolano il funzionamento dell'Assemblea e di ogni altro organo in cui la Camera si articola» (cfr. l'Avvertenza al citato volume *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento*, in cui di tale compito presidenziale viene sottolineata «l'essenziale funzione di garanzia a tutela delle minoranze e, più in generale, del rispetto delle norme e prassi vigenti»), si potrebbe quindi ipotizzare debba seguire un'altra fase. Infatti, il Presidente, deliberate le varie questioni, verosimilmente non potrebbe a sua volta, a' termini del secondo comma dell'articolo 16 (che demanda alla Giunta per il Regolamento in particolare lo studio delle proposte relative al Regolamento e i pareri sulle questioni di interpretazione del Regolamento medesimo), periodicamente investire detto organo collegiale di consulenza ai fini — a seconda dei casi — della proposizione di modifiche ed aggiunte al Regolamento che l'esperienza concreta abbia dimostrato necessarie, o di quello che normalmente potrebbe essere l'anticamera della consacrazione normativa: l'accertamento formale di usi consolidati e di prassi pacifiche meritevoli di figurare, per una migliore conoscibilità del diritto oggettivo vigente, come corredo di note al Regolamento. Con una tale procedura, tra l'altro, verrebbe offerta l'occasione per un contributo consultivo «a bocce ferme» — da parte di un organo collegiale ristretto in cui, per i criteri che presiedono alla sua composizione, il carattere politico-rappresentativo si integra opportunamente con la specifica competenza tecnico-giuridica — in ordine al responsabile e prudente vaglio, spettante al Presidente, delle argomentazioni che inducano a confermare o abbandonare i principi contenuti in decisioni anteriori di interpretazione del Regolamento adottate — ove l'Assemblea sia stata chia-

mata a pronunciarsi ai sensi dell'articolo 41 — non già con la garanzia della maggioranza qualificata, bensì con la maggioranza semplice.

Ancorché ufficiale per la sua provenienza, un mezzo di conoscenza di questo genere probabilmente non dovrebbe precludere la possibilità di un accertamento, con ogni mezzo di prova, di eventuali usi in esso non pubblicati (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, 1984, pagg. 4 e 5).

Da ultimo si osserva che, poiché è difficilmente immaginabile che si possa compilare *ex novo* in tempi brevi un'opera del rilievo quantitativo e qualitativo del genere, un utile rimedio potrebbe essere offerto da una rigida graduatoria di priorità nelle annotazioni, nel senso che si potrebbe intanto cominciare, per la prima edizione, con interventi mirati là dove più acutamente si manifesti il bisogno di informazione.

I vantaggi della soluzione che qui si è tentato di individuare si compendiano nella circostanza che in tal modo — senza indulgere a tentazioni di trasformazione del sistema giuridico italiano in un ordinamento casistico — verrebbe offerto un agile strumento per mezzo del quale sarebbe dato ad ognuno di allargare facilmente (e senza la necessità di una previa fase di ricerca fatta di laboriose consultazioni) lo sguardo all'orizzonte delle fonti dirette e indirette del diritto parlamentare, con una prevedibile drastica diminuzione del rischio di una visione inadeguata dei problemi procedurali quale, inevitabilmente, spesso si ha a causa di una conoscenza per forza di cose limitata allo «scheletro» di tale branca del diritto «su cui le consuetudini e gli usi hanno innestato tutta una nuova vegetazione di norme e pratiche giuridiche» (così, già nel 1912, V. MICELI, *Diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, p. II, Milano, pag. 432).

Per fare ancora un esempio concreto (assai significativo anche se relativo ad una procedura *sub iudice*), suggerito dalle vicende relative al recente dibattito sulla limitazione del voto segreto, quanti non specialisti, leggendo i commi 3 e 4 dell'articolo 16 (cui li rinvia l'apposita voce dell'indice analitico del Regolamento) potevano *a priori* sapere, in ordine alla procedura di esame delle proposte di modificazione al Regolamento, che le iniziative di modifica delle proposte della Giunta presentate dai deputati sono, attualmente, sottoposte ad un regime giuridico diverso da quello previsto dagli articoli 85 e seguenti, essendo la discussione sui principi e proposte autonome sui quali l'Assemblea è chiamata a pronunciarsi regolata dal capo VIII del Regolamento? Imbarazzanti discriminazioni favorite dalla mancanza di una idonea informazione giuridica non sarebbero state facilmente superate corredando appunto l'articolo in questione con note mirate nelle quali brevemente ma con chiarezza, il più possibile nel linguaggio dell'utente, fossero delineati i tratti essenziali

sia della procedura specificata nel parere reso dalla Giunta per il Regolamento il 4 novembre 1981 (e approvato dalla Camera in pari data) sia della relativa prassi applicativa? Non sarebbe così rimossa, rispetto a difficili e complesse questioni procedurali, una delle cause di quella «non conoscenza» la cui pericolosità l'11 ottobre 1988 è stata messa in luce in un appassionato intervento del Presidente della Camera occasionato da gravi imprecisioni contenute in servizi giornalistici parlamentari?

Se, da un lato, l'ipotizzato ampliamento dei dati informativi disponibili logicamente risponderebbe alla forza stessa del diritto *coutumier* nel sistema (non inferiore a quella delle norme scritte che sono applicate e superiore a quella delle norme scritte che applicate non sono: cfr. V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, pag. 449), dall'altro consentirebbe, grazie all'ingente patrimonio giuridico così disponibile, di superare molte questioni regolamentari in minor tempo, con maggiore facilità e senza dover ricominciare ogni volta gli stessi dibattiti (cfr. E. PIERRE, *De la procédure parlementaire*, Paris, 1887, pagg. 17, 21 e 32). Quanti dubbi e incomprensioni, financo sterili dispute, potrebbe infatti evitare la segnalazione, in calce ai rispetti articoli del Regolamento, che — ad esempio — la procedura di cui all'articolo 27 in regime di calendario può essere attivata solo su proposta del Presidente e che la richiesta ex articolo 111 di fissazione della data di discussione di una mozione deve essere preannunciata all'Assemblea? Il vivace dibattito che vi è stato alla Camera il 2 maggio 1989 per la fissazione della data di discussione di una mozione di sfiducia al Governo non avrebbe forse assunto toni meno aspri?

Benché non ci si possa realisticamente nascondere le difficoltà anche di ordine pratico che, come tutte le innovazioni, avrebbe in particolare la sistemazione organica del diritto non scritto prima della sua consacrazione nel Regolamento (cfr. V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera cit.*, pagg. 2 e 3), non pare tuttavia possa essere rifiutata dagli apparati di Montecitorio, nell'ambito delle loro funzioni, la dovuta considerazione alla domanda di fondo che dai rappresentanti della nazione, sia pure spesso implicitamente, viene rivolta all'Amministrazione in ordine ad una migliore informazione giuridica parlamentare.

In questo spirito e, ovviamente, senza alcuna pretesa che quella qui delineata rappresenti l'ipotesi di miracolosa risoluzione dei delicati problemi ai quali si è fatto riferimento in queste pagine, si è ritenuto — in un momento in cui molte riforme sono all'attenzione del Parlamento — di non perdere l'occasione di una riflessione sul presente per spingere lo sguardo anche verso il futuro in ordine alla prospettazione di un micro-intervento la cui valenza, per altro, probabilmente non sarebbe tanto piccola rispetto alla condizione

del parlamentare. Se è lecito un paragone, potrebbe essere assimilata alla incidenza che — a giudicare dalle vivaci proteste che ha suscitato un'edizione provvisoria del Regolamento eccezionalmente sprovvista dell'ormai consueto indice analitico (cfr. l'intervento dell'onorevole Teodori nella seduta del 15 dicembre 1986) — ha avuto la relativamente recente introduzione, nella seconda metà degli anni sessanta, di un tale indice con il quale gli Uffici della Camera hanno dato un apprezzato contributo ad una migliore conoscibilità dei singoli istituti di un *corpus* regolamentare che si estende per un centinaio di pagine a stampa.

D'altra parte come, conclusivamente, non ricordare (cfr. L.M. FRIEDMAN, *The Legal System. A Social Science Perspective*, New York, 1975) che tra le condizioni per l'«impatto» del diritto sul comportamento generale vi è anche una buona conoscenza delle sue regole attraverso una efficace rete di comunicazione, possibilmente non basata, ai fini della diffusione del messaggio, solo sulla «intermediazione» degli «specialisti»?

## Bibliografia

La letteratura indicata nel testo nonché la recentissima pubblicazione, edita dalla Camera dei deputati, *Normative europee sulla tecnica legislativa*, 2 voll., Roma, 1988, a cura di R. PAGANO, in cui si analizzano sintomi ed effetti anche di quel particolare profilo della «crisi del diritto» noto come «crisi della conoscenza subiettiva del diritto». Citando un celebre passo dei *Fragments politiques* di J.J. Rousseau in cui con forza viene posta «la questione della conoscibilità individuale delle leggi come fondamento dello Stato ordinato e ciò in conformità ad un ideale di compiuta democrazia», R. PAGANO, *op. cit.*, pagg. 66 e 67, significativamente conclude che «un diritto la cui conoscenza sia di fatto appannaggio di una minoranza è pur sempre un diritto oligarchico». Analogamente L. LOMBARDI VALLAURI, *Democraticità dell'informazione giuridica*, in *Informatica e diritto*, 1975, n. 1, il quale più in generale nota che «non bastano leggi democratiche se, come diceva Hegel, le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette [...]. Molte storiche battaglie rivoluzionarie sono state combattute dalle classi emergenti proprio per questa specifica democraticità [dell'informazione]. Basterà ricordare, ai due estremi di un arco storico di oltre venti secoli, le lotte della plebe romana per la laicizzazione e la pubblicizzazione del diritto e la polemica illuministica e borghese contro il monopolio del diritto dei dottori e del sovrano culminata nel movimento per le codificazioni».

Su delicate questioni attinenti alla conoscenza giuridica e al ridimensionamento dello stesso principio *iure novit curia* si veda, infine, N. LIPARI, *La funzione dell'avvocato di fronte al difficile rapporto tra norma dettata, norma applicata e norma conosciuta* in *Giurisprudenza italiana*, 1987, p. IV, coll. 20-30.