

Fabrizio Fabrizi

Precedente giudiziale, giudicato sostanziale «esterno», precedente parlamentare: profili di un possibile confronto

1 - Introduzione storico-semantic; creatività e «nomodinamica» giurisprudenziale; 2 - Giurisprudenza giudiziale e giurisprudenza parlamentare: caratteristiche e principi informatori, alla luce della diversa «elasticità» e «politicità» delle rispettive norme procedurali; 3 - Precedente giudiziale e giudicato sostanziale «esterno»; 4 - Precedente parlamentare: classificazione e problematiche regolamentari.

1 - *Introduzione storico-semantic, creatività e «nomodinamica» giurisprudenziale*

Quando si parla di «precedente giudiziale», con accezione mutuata dall'esperienza inglese e, più in generale, dei paesi di *common law*, negli ultimi decenni ci si riferisce, genericamente, ad una decisione resa in passato su un caso identico o simile a quello dedotto in giudizio; il termine «giurisprudenza», che esprime l'organica conoscenza del diritto risultante dall'attività degli organi giurisdizionali (che interpretando ed applicando le leggi vigenti instaurano, ciascuno nel proprio ambito, un inizio di tradizione giuridica), è stato invece importato nel secolo XIX dalla Francia. Prima di allora, per indicare i precedenti giudiziali si ricorreva alle espressioni *exempla, praeiudicia, res iudicatae* ⁽¹⁾, mentre *iurisprudentia* compendia la scienza teorico-pratica del diritto, secondo la classica definizione ulpiana (*iurisprudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia*) ⁽²⁾.

Le vicende francesi, dall'originaria negazione del potere giudiziale di interpretare le leggi (e conseguentemente del valore dei precedenti) al riconoscimento, nell'articolo 4 del codice napoleonico, del potere-dovere dei giudici di interpretare le norme da applicare, hanno avuto importanti riflessi in Italia, prima con l'instaurazione (fra il 1796 ed i primi decenni del 1800) di costituzioni repubblicane sul modello di quella francese rivoluzionaria e poi nei codici civili elaborati ad imitazione di quello napoleonico, per non citare l'istituzione della Cassazione ⁽³⁾. Dopo il XIX secolo e sino ad oggi, l'influenza francese si è esercitata sulla struttura

della sentenza, che si è via via affermata come «atto unico» risultante da «motivi», «dispositivo» ed «opinione impersonale» degli organi giudicanti.

Negli ultimi decenni nel nostro paese si è invece registrato notevole interesse per l'esperienza britannica. In particolare, in ambito giudiziale è stata rilevata l'applicabilità anche alle nostre sentenze della distinzione tra *ratio decidendi* (il fondamento logico-giuridico della decisione) ed *obiter dicta* (considerazioni incidentali ed ipotetiche, spesso relative a casi diversi da quello *sub iudice*, che non acquistano — o solo in parte — valore di precedente, sebbene inserite tra le argomentazioni della motivazione). Sono state inoltre individuate due specie di autorità del precedente: «vincolante» (*binding authority*) e «persuasiva» o «morale» (*persuasive authority*): la prima sarebbe caratteristica dei paesi di *common law*, la seconda di quelli, come l'Italia, che appartengono all'area della *civil law*, indipendentemente dall'eventuale forza di giudicato della pronuncia o dall'acquiescenza manifestata dal soccombente, per noi ai sensi dell'articolo 329 del codice di procedura civile.

Le procedure parlamentari inglese e continentali hanno parallelamente dato vita ad un progressivo, reciproco accostamento: la prima avviando una snella codificazione per sfoltire gli usi, le seconde creando precedenti, consuetudini e tradizioni al fine di evitare rigidità e blocchi procedurali derivanti da una lettura troppo formalistica delle norme del diritto positivo. Peraltro, nella stessa Inghilterra si è affievolita la stretta osservanza dei precedenti dopo la storica dichiarazione del 16 luglio 1966 della *House of Lords*, che da allora si ritiene libera di recedere, per gravi motivi, da una decisione anteriore ⁽⁴⁾.

Sebbene esistano ordinamenti in cui la regola *stare decisis* è codificata, generalmente essa trae origine da un principio giuridico non scritto. Ciò vale soprattutto per il diritto parlamentare, le cui fattispecie non sono sempre comprimibili entro rigide e schematiche categorie giuridiche né possono essere concluse unicamente nelle norme procedurali: nella vita parlamentare vi sono, infatti, eventi politici e sociali o reazioni emotive che, pur non dando luogo a rapporti giuridici in senso stretto, possono ugualmente determinare fatti normativi *extra ordinem* capaci di allentare, per così dire, il rapporto tra «essere» e «dover essere».

Un'avvertenza importante, per la lettura delle pagine che seguono, attiene all'ampia accezione data ai concetti di «precedente giudiziale» e «giurisprudenza giudiziale», sebbene con riferimento pressoché esclusivo alla giurisdizione civile. Tale accezione non si limita ai provvedimenti dei supremi tribunali (con particolare riguardo alla Corte di cassazio-

ne ed ai suoi rapporti con i giudici di prima e seconda istanza) e della Corte costituzionale, né alle sole «questioni di diritto» deliberate nell'ambito della giurisdizione contenziosa. Ci si è invece riferiti alle «decisioni» (*lato sensu* considerate) dei tribunali di ogni specie, giurisdizione ed istanza relative a questioni sia di diritto sia di merito (purché suscettibili di tipizzazione) pronunciate anche nell'esercizio della volontaria giurisdizione e delle funzioni consultive e di controllo di cui sono investiti il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Infatti, anche il parere del Consiglio di Stato «decide» «questioni» connesse al caso sottopostogli, ancorché non sempre in modo vincolante; anche tali decisioni (ai sensi degli articoli 45, 46 e 59 del regio decreto n. 444 del 1942) constano dell'esposizione del «fatto», delle «questioni» e dei «motivi»: elementi che, come vedremo meglio in seguito, sono costitutivi delle determinazioni assumibili come precedenti. Anche la Corte dei conti «decide», sia pure a fini autorizzativi o di controllo.

Parimenti, qualsiasi attività delle Camere può costituire materia di giurisprudenza parlamentare se dà luogo a contrasti interpretativi nella risoluzione di casi concreti o si realizza in assenza di norme scritte. Poiché, inoltre, a disciplinare rapporti e procedimenti della dinamica parlamentare intervengono varie fonti (Costituzione e norme costituzionali, leggi ordinarie, Regolamenti delle Camere e quelli «speciali» dei loro organi interni, nonché norme di diritto non scritto: consuetudini, convenzioni, prassi, usi interpretativi, correttezza parlamentare), anche dei precedenti parlamentari è sembrato opportuno adottare un'ampia accezione e fare riferimento non solo a quelli di natura regolamentare, quantitativamente più significativi, ma anche a quelli a carattere costituzionale, ordinario e «giurisdizionale».

Pur riservando — per la natura e le finalità di queste note — maggiore spazio ai precedenti parlamentari, ci si propone di far emergere i lineamenti di un possibile confronto tra la giurisprudenza ordinaria e quella delle Camere e soprattutto di evidenziare la creatività propria di ogni tipo di esperienza giurisprudenziale, dalla quale prendono naturalmente le mosse processi di progressiva positivizzazione normativa: è noto, infatti, che la parte fondamentale del diritto romano è sorta dalla giurisprudenza pretorile, che i più importanti istituti giuridici medioevali (maggiorasco, fidecommesso) hanno origine giurisprudenziale, che il diritto commerciale è figlio della giurisprudenza delle corporazioni d'arti e mestieri e dei tribunali marittimi.

Parlare di creatività della giurisprudenza giudiziale presuppone, in generale, il superamento della concezione «logicista-legalista» (secondo

la quale per ogni problema giuridico è possibile individuare, con operazioni rigorosamente logiche, una sola soluzione) e l'adesione all'opposta teoria giusliberista. Tale creatività si estrinseca anzitutto nella libera individuazione, da parte del giudice, del diritto vigente da applicare al caso concreto: egli può infatti astrattamente adottare un approccio giusnaturalista (e ritenere vigente la norma che, per il suo contenuto, ha intrinsecamente valore), positivista formalista d'ispirazione kelseniana (e considerare vigente la norma posta conformemente alla relativa fonte di produzione e non in contrasto con prescrizioni di rango «superiore») o positivista realista (e considerare vigente la norma effettivamente osservata). In secondo luogo, la creatività della giurisprudenza giudiziale si manifesta nelle molteplici interpretazioni possibili del diritto (oggettiva, soggettiva, storica, evolutiva, letterale, fondamentale, teleologica, settoriale, analogica, sistematica..., per citarne alcune), che possono condurre a risultati diversi ⁽⁵⁾, ed infine nelle elaborazioni logico-giuridiche (argomentazioni *a contrario* o *ab absurdo*, finzioni giuridiche, presunzioni...), dalla cui scelta possono derivare soluzioni alternative fra quelle teoricamente ipotizzabili per la fattispecie concreta dedotta in giudizio.

In ambito parlamentare, invece, creatività significa essenzialmente autonomia regolamentare, legittimazione pressoché identica per fonti-atto e fonti-fatto, costante raccordo tra norma e realtà ispiratrice, particolare natura dei soggetti del diritto parlamentare (tutti indipendenti, non in rapporto gerarchico né vincolati nei fini), flessibilità evolutiva della procedura, «intrinseca cedevolezza» ed elevata politicità delle norme regolamentari (ad eccezione delle regole codificate anche in Costituzione), frequente creazione di situazioni particolari in cui si esercita l'autonomia negoziale dei singoli e dei gruppi, formazione spontanea del diritto di natura convenzionale ⁽⁶⁾.

Qualunque tipo di giurisprudenza opera sempre, quindi, un certo intervento sulla norma, è anzi un momento della vita della norma che si appresta a «governare» l'azione che è alla base della richiesta di giurisdizione o la «questione» politico-giuridica su cui deliberare. Come è stato acutamente osservato, la giurisprudenza «asseconda» la nomodinamica, cioè il processo giuridico che si determina tra norma generale ed azione alla quale applicarla, senza la quale la prima non potrebbe imporsi come regola d'azione ma solo quale semplice progetto inoperante, non calato nella realtà e pertanto relegato «in una sfera ideale di validità» ⁽⁷⁾.

2 - *Giurisprudenza giudiziale e giurisprudenza parlamentare: caratteristiche e principi informativi, alla luce della diversa «elasticità» e «politicità» delle rispettive norme procedurali*

Anche per l'attività legislativa, come per le altre funzioni «tipiche» dell'ordinamento giuridico statale (segnatamente quella giurisdizionale), si può parlare di «successione preordinata e causativa di atti di soggetti od uffici», la cui sequenza è prestabilita da specifiche disposizioni normative⁽⁸⁾. Tuttavia, le norme procedurali, *rectius* processuali, che disciplinano o semplicemente orientano l'attività politico-legislativa delle Camere, si distinguono da quelle del rito ordinario per il particolare grado di «politicità», per la loro «flessibilità» e per la maggiore «sensibilità»: il diritto parlamentare, nella sua quotidiana affermazione, come *law in action*, è infatti così attento al mutare degli equilibri costituzionali e politici da risultare spesso campo magnetico delle tensioni provenienti da tutti i settori dell'ordinamento e della società.

Politicità dell'organo e delle procedure attraverso le quali si esprime, volontà della maggioranza (allorché il Presidente si rimetta all'Assemblea), consenso unanime fra i gruppi, eccezionalità del momento, prassi, assenza di critiche ad un *iter* difforme da quello codificato (purché, naturalmente, non siano violate prescrizioni costituzionali o requisiti *ad substantiam* previsti da norme richiamate dalla Carta fondamentale), talvolta singoli precedenti: sono tutti fattori che possono incidere sui lavori delle Camere, facendo del diritto parlamentare una sorta di «clinica costituzionale»⁽⁹⁾, nell'ambito della quale la statica istituzionale può essere confrontata con la dinamica degli accadimenti politici e la rigidità dei principî giuridici con l'elasticità dei rapporti ai quali debbono essere applicati. Il che può talvolta facilitare l'individuazione degli elementi patologici del sistema e la conseguente adozione delle opportune terapie. Per la cognizione della prassi e delle regole parlamentari non occorre mai precludersi, per questo, l'intelligenza della realtà socio-politica spesso sottesa alle scelte delle Camere.

Del resto, l'attività politica — ignorata dalla classica teoria della divisione dei poteri e solitamente ritenuta priva di autonoma ed univoca configurazione — non si svolge secondo procedimenti ed atti «tipici»; può essere esercitata solo dal popolo o da organi rappresentativi riconosciuti dalla Costituzione, può condizionare ogni altra funzione (tipica), potendo a sua volta essere orientata unicamente dalla Costituzione o da leggi da questa previste. È inoltre essenzialmente insindacabile in sede giurisdizionale e comporta solo responsabilità politiche, non rientrando

gli atti politici di organi costituzionali fra quelli della pubblica amministrazione previsti dall'articolo 113 della Costituzione.

Il diritto processuale civile, invece, ha lo scopo di rendere possibile l'«amministrazione della giustizia», che — menzionata *propriis verbis* negli articoli 101 e 102, ultimo comma, della Costituzione — in sintesi è l'attività con la quale si esplica una funzione «tipica» dello Stato: quella giurisdizionale, come definita dal titolo IV della Costituzione. La dottrina è pressoché unanime nel ritenere che essa è destinata a garantire la pratica vigenza del diritto in via, per così dire, surrogatoria, giacché l'atto del giudice ripristina la vigenza della norma violata o, in caso di provvedimenti costitutivi, determina le stesse situazioni o provoca gli stessi effetti che sarebbero derivati dall'atto (o comportamento) di parte, consentendo così all'ordinamento processuale di sostituirsi a quello sostanziale ed alla fattispecie astratta di conciliarsi o sovrapporsi a quella concreta. Non ci sono, però, ampi margini di flessibilità, trattandosi essenzialmente di regole di giudizio (e non di attività) che il giudice applica *inter partes* in posizione di terzietà: per questo i vizi della sua attività ricadono sull'attore e sul convenuto.

Ad integrare le rigide e schematiche categorie processualciviltistiche possono comunque intervenire — in casi normativamente previsti, nei quali tuttavia non si modificano forme o termini stabiliti a pena di nullità o decadenza — la volontà e l'autonomia negoziale delle parti, dalle quali possono scaturire specifiche situazioni processuali. Ciò si verifica, ad esempio:

a) quando l'attività del giudice o il prodursi di un determinato effetto giuridico siano subordinati dalla legge all'istanza di parte (un esempio è offerto dall'articolo 157, 2° comma, del codice di procedura civile, in tema di rilievo di nullità);

b) quando la legge riconosca efficacia processuale a determinati accordi (per esempio, all'accordo sulla competenza o sulle prove, ex articolo 2698 del codice civile);

c) in generale, quando dalla legge venga riconosciuta efficacia alle dichiarazioni negoziali delle parti.

Sottolineato, seppure sinteticamente, il diverso grado di politicità, elasticità e «sensibilità» dei due sistemi normativi (quello processualciviltistico e quello risultante dalle procedure parlamentari), si possono ora delineare le caratteristiche ed i principi informativi della giurisprudenza giudiziale e di quella delle Camere, che presentano molti tratti comuni

ma si differenziano, come già rilevato, anzitutto per la materia che ne forma oggetto, per il procedimento di produzione e per i soggetti che ad esse sono rispettivamente interessati.

Simili possono ritenersi gli scopi delle due giurisprudenze: come quella giudiziale ha una funzione conservatrice (volta a conciliare, nella fase di interpretazione ed applicazione delle norme, le massime tradizionali dell'ordinamento con i nuovi principî, assicurando così la continuità nello svolgimento del diritto) ed eventualmente una innovatrice (per adattare alla realtà in evoluzione la norma in parte superata e schiudere l'orizzonte alle riforme necessarie alle esigenze emergenti), così la giurisprudenza parlamentare contribuisce a denunciare e colmare possibili lacune giuridiche ed a correggere, adattare o integrare la normativa esistente con una interpretazione evolutiva.

Entrambi i tipi di giurisprudenza possono essere il prodotto di organo individuale (Presidente d'Assemblea o giudice unico) o collegiale (Assemblea e Giunta per il Regolamento o giudice collegiale), sebbene nella giurisprudenza giudiziale risulti prevalente (e comunque decisiva) l'opinione giuridica, mentre in quella parlamentare può talvolta influire sensibilmente il pensiero politico della maggioranza del momento.

La giurisprudenza giudiziale è il prodotto dell'attività di «magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario»⁽¹⁰⁾, i quali applicano ed interpretano il diritto ai rapporti giuridici di rispettiva competenza senza tuttavia generarlo; essa presuppone che gli organi provvisti del potere di interpretare ed applicare il diritto siano ben distinti da quelli che il diritto stesso formularono. Nella giurisprudenza parlamentare le funzioni di dichiarazione ed applicazione interpretativa delle norme sono invece esercitate dai medesimi soggetti giuridici (deputati e senatori); tale giurisprudenza può inoltre essere influenzata da contingenti fattori politico-giuridici e, se consolidata, ha addirittura valore normativo. I precedenti parlamentari si connotano altresì per la sfera di massima discrezionalità in cui opera il potere legislativo (al quale pochi e spesso generici obblighi sono posti dalla Costituzione circa le finalità da perseguire e le modalità con le quali realizzarle), per i particolari procedimenti che presiedono alla loro formazione e per la mancanza di ogni motivazione (oltre le eventuali argomentazioni tecniche) negli atti in cui si concretizzano le determinazioni dei due rami del Parlamento.

I precedenti giudiziali, genericamente considerati, in ambito civilistico possono ordinare l'adempimento di un'obbligazione, dopo averne accertato l'esistenza tra le parti, stabilire l'adeguato risarcimento in caso di inadempimento o produrre effetti costitutivi; in un contesto di natura

amministrativa possono invece tutelare o limitare interessi, mentre nelle fattispecie tipiche del diritto penale determinano una sanzione per il soccombente. I precedenti parlamentari, invece, sebbene talvolta prendano le mosse da casi concreti, generalmente risolvono astratte controversie o disciplinano fattispecie non contemplate dalle regole esistenti ed hanno valore normativo solo per i casi cui si riferiscono e per la Camera che li ha originati.

La giurisprudenza delle Aule parlamentari, ancorché sempre prodotta in unico grado (diversamente da quella giudiziale, che può essere di primo grado o di appello), non è vincolante per l'avvenire nemmeno tra le stesse parti: in altri momenti, anche in analoghe circostanze ed in relazione agli stessi soggetti, possono infatti essere adottate soluzioni sostanzialmente diverse e persino antitetiche.

3. *Precedente giudiziale e giudicato sostanziale «esterno»*

Ragioni per l'osservanza dei precedenti giudiziari sussistono indipendentemente dal riconoscimento del carattere vincolante delle decisioni o di un dovere giuridico-funzionale dei giudici di osservarle.

La prima ragione può ravvisarsi nella tutela dell'affidamento di chi, basandosi sui precedenti, ha compiuto certi atti o tenuto determinati comportamenti: solitamente è evocata contro i mutamenti giurisprudenziali concernenti «questioni di diritto» (il cui uniforme trattamento giurisdizionale è compreso nel più ampio principio della certezza del diritto), ma crediamo dovrebbe valere anche per i mutamenti di giurisprudenza relativi all'esercizio di poteri discrezionali del giudice ed alle «questioni di merito», le quali, pur non avendo carattere dichiarativo del diritto, per casi tipizzabili danno comunque luogo a precedenti.

Alla tutela dell'affidamento può farsi eccezione solo per gravi motivi: ad esempio, per un errore nell'interpretazione legislativa, per la scoperta di leggi contraddittorie, per applicazione di norme abrogate, per mutamento delle condizioni economico-sociali sulle quali si basavano le precedenti deliberazioni o per l'esigenza di adeguamento alla «civiltà giuridica» della comunità delle nazioni, alla quale il nostro paese appartiene⁽¹⁾. Anche in questi casi, tuttavia, negli Stati Uniti i tribunali ricorrono frequentemente al cosiddetto *prospective overruling*: il mutamento giurisprudenziale delineato nella nuova sentenza varrà per il futuro, mentre il caso *sub iudice* è deciso conformemente ai precedenti già esistenti.

Ulteriori ragioni per l'osservanza dei precedenti sono individuabili nell'uguaglianza di trattamento giurisdizionale per casi identici o simili, nonché nell'esigenza di unità del diritto in sede giurisdizionale, ossia di uniformità giurisprudenziale.

Il precedente giudiziale (ossia la pronuncia emessa — secondo l'ampia accezione adottata in queste pagine — in sede di giurisdizione contenziosa o volontaria o nell'ambito delle funzioni consultive e di controllo di cui sono investiti certi corpi giudiziari, come il Consiglio di Stato e la Corte dei conti) può sinteticamente definirsi come la risoluzione di un caso concreto dedotto in giudizio.

Per l'individuazione degli elementi costitutivi della «decisione» identificabile come precedente non si deve fare esclusivo riferimento alle norme concernenti i requisiti e la validità delle sentenze (ad esempio, l'articolo 132 del codice di procedura civile); il «caso» risulta generalmente composto da due elementi sostanziali: il «fatto» (come accertato nel corso del procedimento) e le «questioni» — di diritto e/o di merito — ad esso inerenti, *ex* articolo 275 del codice di procedura civile, che nella giurisdizione contenziosa possono essere sollevate dalle parti o rilevate d'ufficio dal giudice, in quella volontaria e di controllo attengono alla funzione dell'organo chiamato a deliberare, mentre in quella consultiva sono proposte da chi ha richiesto il parere. Le «questioni» sono particolarmente importanti, poiché qualora la sentenza non si attenga ad esse può risultare invalida per aver provveduto *ultra* o *extra petita*.

Ulteriore elemento costitutivo dei precedenti deve ritenersi la «risoluzione del caso», da non confondere con il dispositivo, che peraltro è presente solo in alcune specie di decisioni (sentenze o pronunce equiparate). Essa si trae dai «motivi» della decisione, che non possono consistere in una mera ed apodittica affermazione. Solo così potrà emergere con chiarezza la *ratio decidendi*, ossia il fondamento logico-giuridico della pronuncia.

Infine, base di ogni precedente deve ritenersi la «tipizzabilità» o la «tipizzazione» del caso risolto.

Particolare situazione è quella considerata dall'articolo 384, 1° comma, del codice di procedura civile, per il quale la Suprema corte, nel caso in cui accolga il ricorso per violazione o falsa applicazione di norme, deve enunciare il «principio di diritto al quale il giudice di rinvio deve uniformarsi» ovvero decidere la causa nel merito, qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto ⁽¹²⁾. Si avrà senz'altro precedente giudiziale non solo se si realizza la seconda fattispecie, ma anche ove si

determini la prima, ancorché soggetta ad una prassi incostante: si tratta infatti di un principio assimilabile alla *ratio decidendi* perché dettato con esplicito riferimento al caso dedotto. Il che appare confermato anche dal fatto che la sentenza della Corte di cassazione recante il principio di diritto, sebbene sussistano forti dubbi sulla sua forza di giudicato, deve ritenersi vincolante, ai sensi dell'articolo 393 del codice di procedura civile, anche nel caso in cui si estingua il giudizio di rinvio (e conseguentemente l'intero processo) e la domanda attrice sia riproposta.

La decisione della lite può contenere anche due (o più) precedenti ed essere ispirata da due o più *rationes*, le quali debbono essere distinte — come si è già rilevato — dagli *obiter dicta* (affermazioni incidentalmente inserite tra le argomentazioni della motivazione), che acquistano una certa importanza per l'avvenire se strettamente connessi al caso *sub iudice* o se costituenti un'anticipazione della futura giurisprudenza di un tribunale supremo. Hanno un valore sicuramente inferiore a quello delle *rationes decidendi* perché comunque non risolvono il caso.

Se la decisione non presenta tutti gli elementi costitutivi appena descritti, non dovrebbe essere annoverata tra i precedenti; tuttavia, la ricostruzione di questi ultimi *ex actis* può anche essere opera degli utenti, degli annotatori di sentenze e specialmente degli autori delle «note redazionali» alle raccolte giurisprudenziali. In tal caso, però, si tratta ovviamente di una ricostruzione dei precedenti solo probabile, non sicura.

Proprio dal contenuto delle raccolte e dei repertori trae conforto l'ampia accezione data in questa sede al termine «precedente»: in essi, quando i vari casi siano «tipizzabili», sono infatti riportati anche i provvedimenti emanati in sede di giurisdizione volontaria e le decisioni relative a «questioni di merito» in sede di giurisdizione contenziosa. Si pensi ai poteri discrezionali dei giudici di merito nella soluzione di conflitti di interessi o all'applicazione a casi concreti delle cosiddette clausole generali o norme elastiche (articolo 1028 del codice civile per i concetti di utilità e amenità come base delle servitù; articoli 1176, 1223-1227, 2043 o 2050 e simili del codice civile, in tema di colpa, causalità, danno, attività pericolose)⁽¹³⁾; si pensi infine all'interpretazione dei contratti, osservati i canoni posti dagli articoli 1362 e seguenti del codice civile.

Oltre alla distinzione tra «autorità vincolante» (caratteristica dei paesi di *common law*) ed «autorità persuasiva» o «morale» dei precedenti (propria di quelli di *civil law*), la dottrina ha elaborato due ulteriori teorie: secondo alcuni autori, dinanzi ad una giurisprudenza consolidata o a precedenti della Cassazione, soprattutto se a sezioni unite, sulla base

degli articoli 65 dell'ordinamento giudiziario e 111 della Costituzione, vi sarebbe un dovere giuridico-funzionale della Corte stessa e dei giudici di prima e seconda istanza di non discostarsene se non per gravi motivi; secondo altri, più numerosi, le decisioni della Cassazione sarebbero invece provviste di una mera autorità di fatto. L'interesse della dottrina si è così prevalentemente spostato sui problemi connessi all'osservanza di fatto dei precedenti giudiziari, sui mezzi di informazione giurisprudenziale, sullo stile delle decisioni, sugli elementi costitutivi e su quelli atti a «persuadere».

In realtà, molte sentenze possono contenere solo motivazioni per concetti astratti o essere del tutto prive di forza persuasiva: per tale motivo si può forse anticipare la conclusione che per il nostro paese converrebbe parlare, anziché di «autorità persuasiva», di «autorità di fatto» dei precedenti.

Con tale ricostruzione stride, tuttavia, l'autorità della cosa giudicata, ossia della decisione contenuta nella sentenza divenuta immutabile e vincolante (ai sensi dell'articolo 2909 del codice civile) in conseguenza della preclusione delle cosiddette impugnazioni ordinarie ⁽¹⁴⁾ o di acquiescenza della parte soccombente.

Ai fini della nostra indagine non interessa tanto l'aspetto «formale» del giudicato, che, a' termini dell'articolo 324 del codice di procedura civile, configura una condizione processuale della sentenza (divenuta «irretrattabile», cioè incontestabile in giudizio ad opera delle parti e, correlativamente, intangibile da parte del giudice), quanto quello «sostanziale», che qualifica invece il contenuto della sentenza e precisamente il modo di operare della sua efficacia (dichiarativa, costitutiva od esecutiva). Particolare rilievo acquista poi il giudicato «esterno», cioè formato in un altro processo e perciò rilevabile solo per eccezione di parte in sede di merito: la sua interpretazione è insindacabile in Cassazione ⁽¹⁵⁾.

L'accertamento contenuto nella decisione passata in giudicato è immutabile e vincolante ad ogni effetto nei confronti delle parti, dei loro eredi o aventi causa poiché contiene la formulazione della regola — ecco il particolare valore di precedente — disciplinante il caso controverso dedotto, secondo il diritto vigente. Oltre a determinare la conclusione del processo, il giudicato ha quindi certamente una funzione negativa, identificabile con la regola *ne bis in idem* (nessun giudice può deliberare nuovamente su una lite già decisa, fatte salve le impugnazioni straordinarie, né le parti, ancorché concordi, possono rimettere in discussione l'oggetto del giudicato con una nuova richiesta di giurisdizione) ⁽¹⁶⁾ ed eventualmente una positiva, in caso di pregiudizialità tra rapporti giuri-

dici, allorché uno di essi sia il necessario antecedente logico di un altro: ad esempio, il riconoscimento dell'obbligo degli alimenti presuppone un rapporto di parentela già accertato (articolo 433 del codice civile), la fideiussione postula la sicura esistenza di un'obbligazione (articolo 1936 del codice civile). In tale evenienza, il giudice di una causa dipendente da un'altra non più sottoponibile a gravame in quanto già decisa con pronuncia passata in giudicato dovrà far proprio il giudicato pregiudiziale, assumendolo quale presupposto intangibile ed incontestabile della sentenza che si accinge ad emettere ⁽¹⁷⁾.

Qualora un giudice si pronunci per errore una seconda volta sulla medesima controversia, malgrado il precedente giudicato, e la sua sentenza sia di segno opposto alla prima, bisogna distinguere: se egli ha deliberato rigettando la relativa eccezione, credendo cioè per errore di poter giudicare diversamente, la deliberazione è soggetta a ricorso per Cassazione per violazione dell'articolo 2909 del codice civile ⁽¹⁸⁾, in caso contrario, la sentenza è soggetta a revocazione *ex* articolo 395, n. 5, del codice di procedura civile. Se, infine, anche la seconda pronuncia dovesse passare in giudicato, prevarrebbe sulla precedente.

In presenza di sentenze «determinative» concernenti rapporti giuridici a carattere continuativo, il precedente «esterno» potrà eccezionalmente essere riconsiderato dal giudice della causa pregiudicata ove le condizioni su cui si basava siano nel tempo mutate.

Il particolare valore di precedente del giudicato incontra però limitazioni di natura soggettiva ed oggettiva, che in questa sede si possono solo sinteticamente ricordare: fa stato solo tra le parti, i loro eredi o aventi causa (deve cioè essere riconosciuto da tutti, ma i suoi effetti non si estendono ai terzi) e si forma sull'oggetto dedotto in giudizio nei limiti della *causa petendi* e non anche sulle questioni eventualmente presentatesi nel corso del procedimento e risolte *incidenter tantum*. Sono in particolare esclusi i motivi della sentenza (tranne quelli che costituiscono il presupposto logico e necessario della decisione: cosiddetto giudicato implicito), le decisioni su questioni di fatto e quelle su questioni di diritto risolte strumentalmente alla definizione della controversia, le questioni pregiudiziali quando a norma dell'articolo 34 del codice di procedura civile non siano decise con efficacia di giudicato, nonché le pronunce sulle eccezioni del convenuto comunque comprese nella richiesta di rigetto della domanda attrice e le decisioni su questioni ordinatorie o istruttorie. Si afferma peraltro in dottrina che il giudicato «copre il dedotto e il deducibile», nel senso che esso esclude che si possano far valere questioni

che potrebbero porre in discussione il contenuto della sentenza, sebbene non proposte ed esaminate nel processo.

Le sentenze (e gli atti ad esse equiparate) non manifestano tuttavia la loro efficacia solo acquistando l'autorità della cosa giudicata, ma sono imperative anche prima della stabilità derivante dalla preclusione delle impugnazioni ordinarie. Si può inoltre affermare che la limitazione soggettiva del vincolo è disposta dalla legge per la cosa giudicata, non per la semplice imperatività della decisione (o «efficacia riflessa», secondo la terminologia del Carnelutti) ⁽¹⁹⁾, che può quindi espandersi oltre i limiti posti dall'articolo 2909 del codice civile e raggiungere i terzi, come è confermato anche dall'esistenza di istituti quali l'intervento in causa e l'opposizione di terzo.

4 - Precedente parlamentare: classificazione e problematiche regolamentari

Si è già ampiamente sottolineato che non è sempre possibile ridurre in formule giuridiche la sostanza politica e funzionale dell'istituto parlamentare, le cui procedure si sforzano di conciliare la rilevanza dei rapporti politico-giuridici e dei «fatti» parlamentari cristallizzati nei precedenti con l'esigenza di una esposizione «normativistica» che sia formale esplicitazione dell'autonomia regolamentare riconosciuta alle Camere dagli articoli 64 e 72 della Costituzione. Ciò è possibile perché le norme parlamentari non «conoscono» meri rapporti giuridici, ma «il complesso dei rapporti politico-giuridici che si sviluppano nell'interno delle Assemblee» ⁽²⁰⁾: disciplinando prevalentemente i comportamenti dei parlamentari, non sempre traducibili in norme scritte, sono anch'esse, «almeno nella loro ispirazione di fondo, profondamente permeate di politica» ⁽²¹⁾. Peraltro, «a differenza del procedimento giudiziario ed amministrativo, caratterizzati da preclusioni, perentorietà di termini, unidirezionalità di sviluppo, quello parlamentare ammette una ben maggiore elasticità, riflesso della mobilità delle forze politiche ... e della grande varietà di problematiche alle quali queste sequenze si applicano» ⁽²²⁾.

In verità, nel diritto amministrativo accade qualcosa di simile: se è infatti indubbio che gli atti dell'amministrazione recanti dichiarazioni di volontà si concretizzano soprattutto nel «procedimento», è altrettanto sicuro che questo non identifica compiutamente il diritto amministrativo, la cui operatività è strettamente legata, dal punto di vista sostanziale, alla «discrezionalità» del soggetto pubblico, ossia al *quid* nei cui confron-

ti la procedura tende ad affermare e realizzare la propria vocazione limitatrice. Ebbene, come la discrezionalità amministrativa ha connotati metagiuridici e tuttavia non ripugna al diritto, che anzi ne fa oggetto di un proprio settore autonomo, così la caratterizzazione politica degli atti e soprattutto dei «fatti» parlamentari non ne impedisce una sistemazione giuridica, sebbene resti aperto il problema del grado di formalizzazione possibile, atteso che la procedura parlamentare è ancorata più a principî etico-politici che a cogenti norme superiori e che il diritto parlamentare è istituzionalmente legato alla materialità.

Del resto, uno degli elementi unificanti dei principî della procedura parlamentare è la «strumentalità», sia rispetto alla necessità che l'attività delle Assemblee sia condotta in modo ordinato e funzionale alla formazione della volontà legislativa o politica, sia con riferimento all'esigenza garantista, lucidamente individuata dal Burdeau ⁽²³⁾, per la quale occorre ancorare, per quanto possibile, le determinazioni delle Camere ai valori fondamentali dell'ordinamento e nel contempo alle istanze emergenti dalla società.

Dei fatti normativi *extra ordinem* la dottrina italiana non ha ancora operato una sufficiente sistemazione. Mi riferisco, in particolare, agli strumenti procedurali che si manifestano *rebus ipsis et factis*: si pensi che istituti come il rinvio in commissione e lo stralcio sono ignorati dal Regolamento della Camera (se si escludono le disposizioni degli articoli 99, comma 3, e 120, comma 2, relative ad ipotesi del tutto particolari) e che l'articolo 100, comma 11, del Regolamento del Senato prende in considerazione il primo istituto solo in una delle sue possibili espressioni. La stessa parola «precedente», frequentissima nel lessico parlamentare, non è mai citata dalla normativa scritta, diversamente dal Regolamento del Parlamento europeo ⁽²⁴⁾ e dalle *Knesset rules of procedure* ⁽²⁵⁾.

Ciò nonostante, è la stessa collocazione costituzionale degli organi legislativi ad imporre all'attività parlamentare una continua azione di conferma, integrazione, evoluzione o superamento di fatto del dato formale ⁽²⁶⁾, consentendo così la produzione di precedenti, che possono alternativamente derivare da:

- a) soluzioni adottate relativamente a questioni procedurali non previste dal Regolamento;
- b) interpretazioni normative non contestate o approvate dall'Assemblea;
- c) atti o decisioni del passato cui ci si uniforma in presenza di circostanze identiche o almeno analoghe;

- d) comportamenti pregressi ai quali ci si adegua successivamente;
- e) decisioni interpretative assunte dal Presidente in seguito a dibattiti limitati scaturenti da questioni incidentali formali (ad esempio, richiami al Regolamento);
- f) circolari presidenziali interpretative del diritto parlamentare già esistente o esplicative di novelle regolamentari;
- g) pareri della Giunta per il Regolamento.

Dai precedenti possono ulteriormente derivare prassi applicative, convenzioni e consuetudini interpretative. Queste ultime, infine, possono avere natura omissiva, come nel caso di alcuni articoli, ormai desueti, del Regolamento della Camera: 26, 1° comma, e 130, 1° periodo (che prescrivono, rispettivamente, l'annuncio in Aula, prima del termine della seduta, dell'ordine del giorno e dell'ora «delle sedute dei due giorni successivi di lavoro», e che in ciascuna seduta almeno i primi 40 minuti siano dedicati allo svolgimento delle interrogazioni), o permissiva (sebbene l'articolo 24, 1° comma, ad esempio, delinea il calendario quale strumento d'attuazione del programma, nella XII legislatura è stato elaborato un solo programma, per il periodo ottobre - dicembre 1994, e nella XIII non ne è stato sino ad ora adottato alcuno, ma sono stati predisposti solo calendari).

In realtà, le norme regolamentari sono in massima parte «disponibili», cioè tendenzialmente derogabili o disapplicabili, *nemine contradicente*, non per «violazione non sanzionata» ma per naturale flessibilità, quasi abbiano in sé (ad eccezione di quelle riprodotte o integranti previsioni costituzionali) una tacita clausola disapplicativa, eventualmente attivabile in forza della stessa autonomia parlamentare da cui scaturiscono i Regolamenti⁽²⁷⁾. E poiché tale «flessibilità» mal si concilia con la rigidità delle fonti scritte, la tendenza a «dutilizzare» la procedura prende spesso il sopravvento, sino a rendere sostanzialmente normativa la giurisprudenza parlamentare, sebbene le norme codificate conservino intatta la loro efficacia per il futuro, al di là del singolo caso concreto⁽²⁸⁾. Pur facendo talvolta prevalere la ragione politica sulla regolarità formale del procedimento non si smentisce, cioè, la natura normativa delle disposizioni derogate o disapplicate, la cui cedevolezza, oltre ai motivi già esposti, è conseguenza di una manifestazione (tacita o espressa) di unanime volontà dell'Assemblea che rinnova una consolidata consuetudine parlamentare.

Se a ciò si aggiunge la possibile difficoltà di rinvenire la fattispecie legale alla quale riferire quella concreta, l'eventuale plurivocità delle nor-

me (per le varieguate connessioni sistematiche adottabili o per carenze della formulazione), l'esistenza di lacune dell'ordinamento colmate dagli usi, l'insorgere di «punti» controversi nell'interpretazione normativa, il contesto storico, sociale e politico in cui operano gli organi rappresentativi della sovranità popolare, il condizionamento esercitato da interpretazioni eventualmente errate ma solidamente affermatesi (che può giungere sino a dare effettività a discipline desunte dai precedenti), si comprende facilmente che la «nomodinamica giurisprudenziale», della quale s'è dianzi parlato, in ambito parlamentare acquista connotati addirittura parossistici e che le norme, secondo l'antico monito della Corte costituzionale, «sono non quali appaiono in astratto, ma quali sono applicate nella quotidiana opera intesa a renderle concrete ed efficaci» (29). O il termine «regolamento» si intende, quindi, in senso lato, comprensivo cioè di tutte le norme scritte e non scritte, dirette e indirette, consuetudini e prassi consolidate, e talvolta persino singoli precedenti, oppure si deve distinguere un regolamento materiale da quello formale, che rispettivamente si possono identificare con «la 'vita' del regolamento nel suo concreto esplicarsi e la norma ipostatizzata nel testo» (30).

L'esercizio di qualsiasi attività delle Camere — legislativa, politica, amministrativa, ispettiva, «giurisdizionale», elettiva, consultiva, deliberativa dello stato di guerra — può determinare la produzione di precedenti ove manchino disposizioni formali cui fare riferimento per risolvere casi concreti o sorgano contrasti interpretativi sull'esistente normativa da applicare. Tale giurisprudenza parlamentare, a seconda della fonte normativa interpretata o della natura degli argomenti oggetto delle decisioni, può ritenersi, come si è già anticipato, a carattere costituzionale, ordinario, regolamentare o «giurisdizionale».

Senza dilungarci nell'esame delle classificazioni delle norme costituzionali operate dalla dottrina — direttive, precettive (di applicazione immediata o meno), programmatiche... — si può senz'altro ritenere che caratteristica dei precedenti in materia costituzionale sia l'interpretazione storico-evolutiva dei principî della Carta fondamentale, che come è noto offrono il quadro delle attribuzioni parlamentari (funzioni di indirizzo, legislativa, ispettiva, di garanzia e coordinamento costituzionale: rispettivamente con gli articoli 94, 70, 82, 90 e 96, 117 e 126), dettano la struttura del Parlamento (articolo 55) e la disciplina dei principali procedimenti (articoli 64, 72, legge costituzionale n. 1 del 1989), rinviando per il loro completamento all'autonomia parlamentare, capace di corrispondere anche alle esigenze «politiche» via via emergenti.

La stessa instaurazione del regime parlamentare, subentrato a quello costituzionale puro previsto dallo Statuto albertino, fu il frutto di una consuetudine parlamentare⁽³¹⁾; precedenti di natura costituzionale si sono poi registrati sin dai primi anni della Repubblica: particolarmente significativi quelli creatisi al Senato il 1° giugno 1948⁽³²⁾ ed alla Camera nelle sedute del 3 giugno 1948 e soprattutto del 19 dicembre dello stesso anno, che ha confermato la decisione sul punto già assunta dal Senato tre giorni prima⁽³³⁾.

In epoca più recente, si pensi alle lettere inviate dal Presidente della Camera il 5 novembre 1979 all'onorevole Craxi (sul rapporto tra mandato parlamentare europeo e nazionale), il 30 novembre 1981 al presidente della I Commissione e, per conoscenza, ai presidenti delle commissioni permanenti (sui presupposti di cui all'articolo 77 della Costituzione), il 18 marzo 1987 al Presidente del Consiglio dei ministri (sulla decretazione d'urgenza in periodo di crisi di Governo), il 3 aprile 1987 ed il 16 febbraio 1988 al Presidente del Senato (sulla sede di presentazione del Governo rinviato alle Camere), ed infine il 5 febbraio 1992 al Presidente del Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa (sugli effetti dell'intervenuto scioglimento delle Camere su un procedimento nei confronti del Presidente della Repubblica *pro tempore*); si pensi inoltre ai pareri della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 1980 (recante semplificazione della procedura di presentazione del Governo alle Camere), del 2 febbraio 1984 (sull'ammissibilità della questione di fiducia su pregiudiziali di costituzionalità), del 18 ottobre 1984 (sulla sfiducia individuale ad un ministro), del 26 giugno 1991 (sul seguito parlamentare dei messaggi alle Camere del Presidente della Repubblica).

Ulteriori esempi di prassi parlamentare incidente sulla dinamica istituzionale o sui rapporti tra organi costituzionali sono infine offerti dal ricevimento, da parte delle Camere, in periodo di crisi di governo, solo di disegni di legge per i quali l'autorizzazione alla presentazione alle Camere sia stata data dal Presidente della Repubblica prima delle dimissioni del Governo, con l'unica eccezione dei disegni di legge di conversione che comportino adempimenti costituzionali; dalla sospensione dell'attività legislativa ed ispettiva delle Camere durante le consultazioni per la soluzione delle crisi di Governo e durante la discussione sulla fiducia iniziale; dalla partecipazione dei membri del Governo alle votazioni sulla fiducia nella Camera di cui sono componenti.

La giurisprudenza parlamentare a carattere ordinario risolve contrasti o dubbi interpretativi relativi alla legislazione ordinaria, che spesso costituisce il presupposto dei procedimenti disciplinati dai Regolamenti

parlamentari, con i quali è in rapporto di sostanziale separazione di competenze: si pensi, ad esempio, alla verifica delle elezioni ed alla normativa in tema di ineleggibilità ed incompatibilità. Modifiche o integrazioni regolamentari sono state altresì provocate dalle leggi n. 14 del 1978, sul controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, n. 368 del 1978 e n. 362 del 1988, che hanno determinato la creazione della sessione di bilancio, nonché dalla legge n. 400 del 1988, che, in relazione alle parti concernenti la decretazione d'urgenza e le conseguenze finanziarie dei decreti-legge e dei decreti delegati, ha trovato corrispondenza negli articoli 78, 3° comma, e 76-*bis*, 4° comma, del regolamento del Senato. Dalla legge n. 86 del 1989 è poi derivata la sessione comunitaria (articolo 126-*ter* del Regolamento della Camera).

Un esempio fra i più remoti di questo tipo di precedenti è offerto dalla decisione presa dal Senato nella seduta del 16 luglio 1948⁽³⁴⁾; più di recente, si possono ricordare i pareri della Giunta per il Regolamento della Camera del 17 gennaio 1979⁽³⁵⁾, del 18 aprile 1980⁽³⁶⁾ e del 24 settembre 1991⁽³⁷⁾.

È stata già ampiamente tratteggiata la flessibilità evolutiva dei Regolamenti parlamentari, dalla cui interpretazione scaturisce una particolare giurisprudenza, efficacissima nel traslare l'elasticità dei processi politici nella dialettica giuridico-istituzionale. In tutto ciò il Presidente d'Assemblea esercita un ruolo «pretorio»: come il *praetor* romano, infatti, non solo egli individua la norma da applicare al caso concreto e decide le controversie in atto, ma spesso anticipa quale sarà l'interpretazione giuridica che adotterà tenendo conto sia delle fonti ordinarie sia di quelle *extra ordinem*.

Sotto il primo profilo «decide» anzitutto sui richiami al Regolamento, e spesso decidere significa scegliere il precedente consolidato da seguire. Prima del 1971 dal Regolamento della Camera (articoli 79 e 94) era riconosciuta a qualsiasi deputato la facoltà d'appello all'Assemblea avverso le decisioni presidenziali; dopo la riforma regolamentare, invece, l'Assemblea può pronunciarsi solo se il Presidente non ritenga di assumere una decisione e dopo un dibattito incidentale ai sensi dell'articolo 41 od eventualmente del combinato disposto degli articoli 41, 1° comma, e 45 del Regolamento della Camera e 92 del Regolamento del Senato. Talvolta il Presidente decide dopo aver consultato la Giunta per il Regolamento, ma anche in tale evenienza la decisione sul caso concreto gli va totalmente attribuita, essendo egli il garante delle minoranze e, più in generale, del rispetto della prassi e delle norme vigenti.

Sotto il secondo profilo l'importanza dei pareri della stessa Giunta è fondamentale; fin dalle lontane origini (1886) essa è stata infatti considerata insostituibile valvola di sfogo del rigido formalismo giuridico ed utile strumento per tradurre il diritto non scritto in disposizioni normative. Esercita spesso, quindi, una funzione nomopoietica che nel contempo conferma e determina una costante evoluzione regolamentare, connaturata alla «sensibilità» politica e democratica degli organi parlamentari.

I pareri della Giunta, fatti propri dal Presidente e comunicati all'Assemblea, assumono valore normativo ed integrano le altre fonti del diritto parlamentare. Talvolta sono espressi con formule sintetiche, in altri casi sono strutturati come vere disposizioni normative, in altri ancora compendiano orientamenti e criteri elaborati dai singoli componenti la Giunta. Possono essere chiesti in modo diretto o mediato, cioè in sede di applicazione della normativa vigente a casi concreti, la cui soluzione resta comunque nell'esclusiva competenza del Presidente, per il quale i pareri della Giunta, pur costituendo l'esito di un processo d'attenta cognizione e riflessione, non hanno mai carattere strettamente vincolante. Allorché egli li adotti, la relativa comunicazione all'Assemblea ha una funzione strumentale alla definizione della controversia che li ha determinati ed una di notificazione, nei riguardi dei parlamentari.

I pareri non soggiacciono a requisiti formali *ad substantiam*: la forma è infatti libera, come libero è il Presidente nell'acquisire l'orientamento prevalente. Nel caso in cui la Giunta sia chiamata a votare, vige il principio dell'uguaglianza del voto dei suoi membri, anche se nel suo seno il carattere politico-rappresentativo integra opportunamente la specifica competenza tecnico-giuridica. Recentemente, nella riunione del 19 giugno 1996, la composizione della Giunta per il Regolamento della Camera è stata temporaneamente integrata con la partecipazione ai suoi lavori dei presidenti dei gruppi parlamentari, al fine di acquisire i prevalenti indirizzi politici relativi alle modifiche regolamentari connesse alle possibili riforme istituzionali. All'incontro con i presidenti dei gruppi hanno fatto seguito quello con i presidenti delle commissioni permanenti e la nomina di due componenti la Giunta della Camera — i deputati Frattini e Guerra — quali rappresentanti della Giunta stessa agli incontri con i senatori D'Onofrio e Smuraglia, delegati dall'omologo organo del Senato a valutare gli strumenti più adeguati per omogeneizzare le procedure di lavoro dei due rami del Parlamento.

Ulteriori fonti di produzione giurisprudenziale sono le circolari e disposizioni interpretative (di tipo pretorio) emanate dal Presidente:

talora si tratta di pronunce provocate da specifici quesiti, talora di chiarimenti che seguono l'entrata in vigore di nuove norme o che intervengono a rendere più certa la prassi applicativa, talora infine hanno lo scopo di disciplinare materie e questioni che nei Regolamenti non trovano compiuta trattazione. Elemento comune di questo materiale tematicamente vastissimo è la ricerca di soluzioni per casi concreti, alla quale il Presidente deve dedicarsi svolgendo un'opera di valutazione e mediazione affinché nella decisione da adottare siano conciliate tradizioni, tutela di guarentigie, diritti ed interessi normativamente previsti ed attenzione ai fatti normativi prodotti dalla dialettica parlamentare. Il che si è rivelato particolarmente importante per il funzionamento delle commissioni: si è infatti evitato l'instaurarsi di prassi particolari a ciascun organo o non aderenti alle regole che presiedono allo svolgimento delle funzioni parlamentari. Nell'eventualità in cui queste ultime siano svolte congiuntamente da deputati e senatori nell'ambito di commissioni miste, il potere «pretorio» è esercitato, «d'intesa», dai Presidenti dei due rami del Parlamento. Ciò fa dell'«intesa» un'ulteriore fonte di regole giurisprudenziali.

Il valore di precedente delle circolari del Presidente della Camera è stato recentemente rafforzato con nuove e tempestive modalità di pubblicazione e diffusione e soprattutto con l'individuazione per esse, dal 1996, di una specifica forma e di un'apposita numerazione progressiva che ne consente la citazione anche in modo abbreviato, con la semplice indicazione dell'anno d'emanazione e del numero di riferimento. In tal modo le circolari possono ora ritenersi atti sostanzialmente tipici, elaborati sulla base di principî definiti e costantemente osservati. In allegato alla circolare n. 2 del 1996 (CIRC/PC/1996/2, concernente le modalità applicative delle norme del regolamento in materia di ammissibilità di documenti del sindacato ispettivo — articoli 128-139) sono altresì riportate le principali circolari e lettere presidenziali emanate in passato sugli stessi temi, che vengono in tal modo formalmente codificate accedendo a quella di nuova produzione, il cui grado di codificazione risulta così compiuto. Lo stesso tipo di formalizzazione è stato adottato anche per il parere della Giunta per il Regolamento della Camera (PAR/REG/1996/1) sullo svolgimento di richiami al Regolamento o per l'ordine dei lavori e sull'osservanza dei limiti di correttezza negli interventi (articoli 41, 45 e 89).

Si tratta di un parere adottato all'unanimità dalla Giunta (interpellata ai sensi dell'articolo 16, comma 2, del Regolamento) nella riunione del 24 ottobre 1996. Il testo è introdotto da una comunicazione del Presi-

dente, che dispone che «ad esso si attengano le Presidenze dell'Assemblea e delle Commissioni nell'esercizio della funzione regolatrice che per i rispettivi ambiti loro compete».

Qualche perplessità potrebbe sorgere con riferimento ad eventuali circolari o pareri che dovessero formalizzare decisioni adottate, d'intesa, dai Presidenti delle Camere: in tal caso potrebbe configurarsi una sorta di gerarchia tra identiche fonti del diritto parlamentare, ritenendo sopraordinate anche dal punto di vista formale quelle di estrazione «bicamerale»?

La giurisprudenza parlamentare a carattere «giurisdizionale» riguarda la verifica dei poteri dei membri dell'Assemblea, nella fase del giudizio sulla contestazione dinanzi al *plenum*, e le deliberazioni sulle richieste di autorizzazione a procedere in giudizio (ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione e della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1) e sulle richieste di sottoposizione a procedimento penale per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione.

Sebbene nell'attività dell'Assemblea in tema di verifica dei poteri non si riscontrino tutti i caratteri formali propri dei procedimenti contenziosi in ambito giurisdizionale, in essa è comunque rispettato il principio del contraddittorio e la decisione presenta le stesse caratteristiche della sentenza giudiziale passata in giudicato (stabilità ed immutabilità). Anche questo tipo di precedenti reca inoltre i requisiti storici della giurisprudenza comune: *notio, coercitio, iudicium, imperium, executio*. Al contrario, nelle deliberazioni assembleari sulle autorizzazioni a procedere le Camere esprimono anche una valutazione di opportunità e pertanto si ravvisano gli estremi dell'atto politico o discrezionale, così come hanno natura di interpretazione politico-giuridica gli altri precedenti sin qui esaminati (a carattere costituzionale, ordinario o regolamentare). La giurisprudenza parlamentare ha infatti in sé, *in nuce*, gli elementi propri della funzione interpretativa, e l'interpretazione è elemento ineliminabile dei precedenti parlamentari per esplicitare il senso, la *vis ac potestas* della norma da applicare al caso concreto: spesso concorre ad integrarla tenendo presenti il suo fine, i contributi dei lavori preparatori, l'ambito storico ed emotivo in cui è sorta, la prassi sviluppatasi in materia, nonché le esigenze politico-legislative della società.

Sia nell'interpretazione autentica di norme legislative sia in quella che comunque è alla base delle deliberazioni assembleari e delle decisioni presidenziali assumibili come precedenti vi è identità tra interprete ed organo che emanò la disposizione; tuttavia, mentre le norme interpretative danno sempre luogo ad una legge formale, cioè ad un atto bicame-

rale, le deliberazioni parlamentari da cui derivano i precedenti sono espressione di un solo ramo del Parlamento; mentre le norme interpretative non risolvono alcuna fattispecie, le deliberazioni parlamentari, qualora si tratti di elezione contestata o di richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio, risolvono casi concreti. Inoltre, le norme interpretative hanno, quale primo effetto, l'obbligatorietà *erga omnes*, laddove le deliberazioni parlamentari che chiariscono principî o risolvono casi specifici non sono obbligatorie se non per le fattispecie cui si riferiscono e per i soggetti in quel momento interessati; le norme interpretative hanno altresì valore universale, mentre le deliberazioni parlamentari possono in futuro essere disattese o modificate con riferimento a qualunque nuova fattispecie analoga o addirittura identica.

Le decisioni delle Camere fonti di precedenti producono effetti e stabiliscono principî giuridici vincolanti (ancorché nei termini chiariti) analogamente a quanto accade per i giudizi della Corte di cassazione. Come questa enuncia il principio di diritto al quale il giudice di rinvio deve uniformarsi (articolo 384 del codice di procedura civile) o attribuisce alle sentenze delle sezioni un valore sostanzialmente normativo per le magistrature inferiori (articolo 374 del codice di procedura civile), così, ove l'Assemblea applichi un precetto regolamentare o consuetudinario, una norma costituzionale o legislativa, la sua deliberazione, indipendentemente dal carattere dispositivo o interpretativo, ha sempre valore di fonte del diritto parlamentare anche per l'attività delle commissioni in sede legislativa, le quali «non possono adottare usi che non siano strettamente conformi a quelli già in vigore nell'Assemblea». «Ove già non ne esistano, è necessario evitare di introdurre precedenti» per esse «senza il preventivo consenso della Presidenza della Camera» d'appartenenza «ed eventualmente della Giunta per il Regolamento»⁽³⁸⁾; il che è ulteriormente confermato dall'articolo 41, 2° comma, del Regolamento della Camera. La giurisprudenza di commissione, in altri termini, è in posizione di dipendenza e subordinazione rispetto a quella assembleare, tanto che quest'ultima può essere richiamata dalla prima, ma non può verificarsi il contrario.

Mentre la giurisprudenza parlamentare è sufficientemente definita, nel suo significato e nel suo valore, il concetto di prassi non ha precisa configurazione: spesso si identifica con la tradizione politico-giuridica o con norme comportamentali o di correttezza ed è generalmente richiamata nei casi in cui non esistano norme scritte e si debba quindi ricorrere ad usi e massime costituenti il costume politico-istituzionale, cioè a

precetti extra o metagiuridici simili alle «maniere di credere» dell'esperienza britannica.

La prassi risulta dall'uniformità di comportamento osservata indipendentemente dall'esistenza di norme positive in materia e senza alcuna convinzione che si tratti di un comportamento obbligatorio, ma solo più conveniente ed opportuno. A differenza della consuetudine, manca quindi l'elemento soggettivo dell'*opinio iuris* ed è concepibile solo nell'ambito dell'attività discrezionale. Il suo primo nucleo (ma anche della giurisprudenza e delle consuetudini parlamentari) è costituito proprio dal «precedente», istituto al quale si ricorre in mancanza di ogni altro riferimento: la pregressa soluzione di un caso d'un certo tipo. Una serie di precedenti, se uniformi ed incontestati, dà luogo ad una prassi tendenzialmente cogente, come è stato affermato dal Presidente della Camera esplicitamente nella seduta dell'8 febbraio 1989 ed implicitamente, tra le altre, in quelle del 14 dicembre 1994, 21 settembre e 12 dicembre 1995, nonché nella riunione della Giunta per il Regolamento del 7 febbraio dello stesso anno. L'ossequio a precedenti consolidati è stato spesso assunto quale ulteriore indice di correttezza regolamentare delle decisioni presidenziali, mentre talvolta si è invocato l'intervento della Giunta per il Regolamento al fine di prevenire «l'instaurarsi di una prassi che può dar luogo a pericolosi abusi»⁽³⁹⁾: ciò si è effettivamente verificato nella riunione del 5 maggio 1993, allo scopo di modificare la prassi interpretativa instauratasi in tema di votazione delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio.

Del valore sostanzialmente precettivo di precedenti univoci si è recentemente occupata anche la Corte costituzionale esaminando i due ricorsi per conflitto d'attribuzioni promossi dall'ex ministro del Governo Dini, Filippo Mancuso, a seguito dell'approvazione da parte del Senato, il 19 ottobre 1995, di una mozione di sfiducia nei suoi confronti, nonostante il Regolamento di quel ramo del Parlamento non preveda espressamente l'istituto della sfiducia individuale.

Nel primo ricorso presentato alla Corte l'ex ministro ha tra l'altro eccepito che la discussione e la conseguente votazione di un tale strumento procedurale sarebbero state legittimate da «una ipotesi convenzionale ove non fosse intervenuto il dissenso di taluni gruppi parlamentari», rifacendosi così alla tesi, spesso sostenuta anche nelle Aule parlamentari, secondo la quale solo l'unanimità dei gruppi legittima la cogenza di precedenti costanti in una certa materia.

Nell'atto di costituzione in giudizio del Senato della Repubblica, presentato il 17 novembre 1995, dopo rilievi procedurali, nel merito si af-

ferma che la mozione è atto politico e come tale «irrilevante sotto qualsiasi profilo che non sia politico», e politicamente il Senato, come la Camera, ha sempre la possibilità di valutare l'operato dei membri del Governo.

Con memoria depositata il 21 novembre 1995, la difesa della Camera dei deputati ha invece rilevato che fin dal 1951, quindi ben prima dell'esistenza dell'articolo 115 del proprio attuale Regolamento, la Camera ha ammesso la presentazione di mozioni di sfiducia nei confronti di singoli ministri, «contribuendo in definitiva all'elasticità del sistema». Si sarebbe così formata una «consuetudine pacificamente osservata, con i noti effetti precettivi nella regolamentazione dei rapporti tra organi costituzionali»; consuetudine rafforzata dalla «prassi di attività ispettiva, anche del Parlamento», in materia di attribuzioni del ministro guardasigilli *ex* articolo 107, 2° comma, e 110 della Costituzione, rispetto alla quale «in nessun caso i ministri *pro tempore* hanno sollevato eccezioni». Quanto alla sfiducia votata dal Senato, si afferma altresì trattarsi di attività di controllo che non può non spettare ad entrambi i rami del Parlamento, anche in assenza di una precisa, esplicita previsione regolamentare e soprattutto in presenza di costanti precedenti sin dal 1984.

Il particolare valore di precedenti univoci, che danno luogo ad una prassi tendenzialmente cogente, è stato ulteriormente sottolineato in una seconda memoria difensiva presentata dal Senato il 28 novembre 1995. «In Senato» — vi si afferma — «si è formata una ormai non contestabile prassi» che si configura come interpretazione della disciplina costituzionale.

La Consulta, sin dal 1959, ha implicitamente ammesso la validità sia della norma regolamentare scritta sia di quella risultante dalla prassi⁽⁴¹⁾; in seguito ha dichiarato l'inammissibilità del controllo di costituzionalità non solo sui Regolamenti parlamentari⁽⁴²⁾, ma anche sulla relativa applicazione⁽⁴³⁾; nella sentenza n. 7 del 1996 — emanata sui ricordati presunti conflitti d'attribuzioni — dopo aver ricordato che già la Commissione Forti, istituita nell'ambito del Ministero per la Costituente, ritenne inopportuno «enunciare esplicitamente che la responsabilità politica ... possa essere anche individuale, preferendo lasciare la questione a principî non scritti», ha addirittura aggiunto, sul punto che qui interessa, che «il fatto che l'istituto della sfiducia individuale non sia stato tradotto in una espressa previsione non porta a farlo ritenere fuori dal quadro costituzionale». Il punto 9 delle considerazioni in diritto della stessa sentenza chiarisce poi definitivamente che «le prassi applicative ..., nel caso in esame, rappresentano l'inveramento storico dei principî contenuti nel-

lo schema definito dagli articoli 92, 94 e 95 della Costituzione Gli atti parlamentari testimoniano, nella prassi, il tutt'altro che isolato ricorso al medesimo istituto, con il supporto di conformi pareri della Giunta per il regolamento. A questi elementi — quando siano in armonia con il sistema costituzionale ... — non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principî e regole non scritte, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire anche nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali».

Tuttavia, se è vero che valore precettivo è generalmente riconosciuto solo alle prassi consolidate, è altresì vero che «da una prassi discontinua non può farsi derivare la necessarietà del comportamento, ma soltanto la sua liceità»⁽⁴⁴⁾ e che talvolta anche il singolo precedente ha efficacia persuasiva o è di fatto osservato: la soluzione di un singolo caso, per il principio d'analogia, può infatti fornire apprezzabili elementi di valutazione e giudizio per risolvere casi simili, dalla cui analisi possono inoltre emergere utili indizi per una fondata elaborazione dottrinale della materia.

Il periodico ingresso sulla scena politica e parlamentare di nuovi soggetti politici, per nulla intenzionati a riconoscere prassi e convenzioni formatesi in loro assenza, determina il ricorrente effetto di tentare di ridiscutere sistematicamente le interpretazioni correnti delle norme scritte e di assumere decisioni che non tengano conto dei precedenti. Ciò è accaduto, ad esempio, nel 1976, con l'avvento nel panorama politico e parlamentare del Partito radicale, e si è delineato nella XII legislatura, cioè dopo l'adozione di una legge elettorale maggioritaria, seppure corretta, dalla quale sono derivati un diverso rapporto tra corpo elettorale e candidati, tra forze politiche e gruppi parlamentari, tra ciascuna Camera ed il proprio Presidente, e soprattutto una diversa logica assembleare.

In tali evenienze anche in ambito parlamentare, come in quello processualcivile, si fa particolarmente serrato il confronto tra principio d'autorità (che dovrebbe indurre a seguire strettamente i Regolamenti ed i precedenti per la certezza del diritto derivante dall'uguale trattamento di identiche o molto simili fattispecie) e principio di ragionevolezza (in ossequio al quale temperare il vincolo delle norme scritte e della prassi, soprattutto per correggere eventuali decisioni ingiuste o sbagliate). Perché una serie di precedenti dia luogo ad una prassi cogente è quindi altresì necessario che della singola decisione, che in qualche caso può es-

ser stata adottata per la forza della maggioranza *pro tempore*, con una certa opposizione dei gruppi minori, sia nel tempo anche da questi riconosciuta la ragionevolezza procedurale, così da non determinare più polemiche.

Si è già chiarito che nei sistemi giuridici appartenenti all'area della *civil law* i precedenti, genericamente considerati, sono uno «strumento ausiliario per l'interpretazione della legge»⁽⁴⁵⁾; in particolare, nel Parlamento italiano rappresentano modelli non vincolanti di comportamento ai quali riferirsi per risolvere casi analoghi. A meno che non persuadano, perché in tal caso «è dovere della Camera non tenerne conto»⁽⁴⁶⁾, atteso che talvolta — come si è poc'anzi rilevato — la creazione dei precedenti può avere forte valore politico⁽⁴⁷⁾ e può concretizzare il rischio, spesso denunciato in Aula, che sotto forma d'interpretazione possano realizzarsi vere riforme regolamentari, senza la prescritta maggioranza qualificata⁽⁴⁸⁾. Il rispetto del confine tra interpretazione evolutiva e modifica formale è rimesso alla correttezza della maggioranza e soprattutto all'accorta condotta presidenziale, per evitare che l'acritica osservanza dei precedenti non tenga conto della congiuntura in cui sono stati creati⁽⁴⁹⁾. Per questo nelle Aule parlamentari, con riferimento ad una decisione che si sta per prendere, riecheggia di tanto in tanto la precisazione che essa «... non costituirà precedente», volta a segnalare formalmente la particolare congiuntura in cui la scelta è maturata e che in altro contesto potrebbe risultare arbitraria. Per il medesimo motivo sarebbe arbitraria la volontà di estrapolare da essa una soluzione regolamentare da codificare per futuri casi analoghi. Tale precisazione in molte circostanze facilita l'accettazione, da parte delle minoranze, di procedure e decisioni regolamentari altrimenti sgradite⁽⁵⁰⁾, nella consapevolezza che sebbene anche un precedente così atipico potrà in futuro essere richiamato, la potestà regolamentare e decisionale delle Assemblee parlamentari ne risulterà ancor meno lesa o vincolata, trattandosi di soluzione adottata *incidenter tantum* ed in una congiuntura difficilmente ripetibile⁽⁵¹⁾.

La ricerca dei precedenti deve essere quindi sempre supportata da un'attenta analisi dei presupposti «ambientali» e «congiunturali» in cui si sono determinati: conseguentemente, il principio di ragionevolezza deve talvolta superare quello d'autorità e indurre a non perpetuare soluzioni frutto di procedimenti decisori del tutto eccezionali. È inoltre sempre necessario distinguere la *ratio decidendi* dagli *obiter dicta*, sia nella fase d'individuazione delle massime contenute nelle decisioni sia in quella della loro archiviazione ed annotazione.

Anche se una sistematica codificazione dei precedenti non è ritenuta necessaria nei paesi di *civil law*, potendo ciascuna Camera adottare un proprio Regolamento, nelle ultime legislature da più parti si è spesso sollecitata una effettiva pubblicità dei precedenti, con particolare riguardo alle costanti registrate nella soluzione di identici casi. Non è però semplice mettere a disposizione dei parlamentari e degli studiosi esterni alle burocrazie delle Camere un materiale così composito, che non infrequentemente propone interpretazioni e decisioni contrastanti: l'inserimento di ogni tipo di precedenti in una ipotetica raccolta, anche quelli non consolidati o sedimentati, non permetterebbe infatti di offrire ai lettori non specialisti uno strumento agile da consultare e, ciò che è più grave, sicure indicazioni in ordine alle soluzioni da privilegiare.

Quid iuris, allora? Si dovrebbe preferire il precedente più recente, nella presunzione che abbia di fatto modificato la prassi regolamentare, o si dovrebbe porre attenzione e pubblicare quello consolidato nel tempo? Si dovrebbe asetticamente registrare la tendenza giurisprudenziale o sarebbe opportuno operare con grande attenzione, tenendo conto delle modalità e delle circostanze in cui i precedenti si sono formati? I dati da offrire ai parlamentari dovrebbero essere «grezzi» o corredati da notazioni giuridico-procedurali che li rendano maggiormente comprensibili? Inoltre, quale valore giuridico si potrebbe riconoscere ad una simile raccolta di precedenti? Come disciplinare o indirizzare il procedimento con cui effettuare l'accertamento giurisprudenziale e la conseguente pubblicazione dei precedenti?

Come si vede, si tratta di questioni che, in sostanza, attengono al delicato problema della formalizzazione, cioè della redazione per iscritto, del diritto da fonti-fatto e di natura consuetudinaria. Utile sarebbe forse un'edizione dei Regolamenti, periodicamente riveduta ed aggiornata, che rechi in calce ai singoli articoli, eventualmente sotto forma di note, gli usi parlamentari consolidati e le prassi interpretative pacificamente accolte, ripercorrendo così, con gli opportuni correttivi, l'esperienza solo avviata dal Reichstag della Repubblica di Weimar⁽⁵²⁾ e seguita dalla Camera dei rappresentanti del Belgio, il cui Regolamento, corredato di note, presenta anche le deliberazioni interpretative della Commissione per il Regolamento.

Analoga soluzione è stata adottata dal Regolamento del Parlamento europeo, che all'articolo 111, n. 5, prescrive che «le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento vengono pubblicate nel Regolamento, sotto forma di note in cor-

sivo corredanti l'articolo o i rispettivi articoli, unitamente alle decisioni prese in materia di applicazione del Regolamento». Al quest'ultimo sono altresì allegati ulteriori documenti recanti disposizioni attuative, direttive e criteri da seguire nell'applicazione di istituti procedurali nuovi o particolarmente complessi. Il n. 7 del medesimo articolo stabilisce infine che le disposizioni applicative del Regolamento sono soggette a revisione periodica.

Sebbene l'organica sistemazione del diritto non scritto proponga difficoltà d'ordine pratico e giuridico, alle quali per brevità si è potuto solo accennare, gli apparati delle Camere debbono comunque farsi carico della richiesta avanzata dai parlamentari, che sono i principali destinatari di un settore del diritto pubblico storicamente frutto di successive stratificazioni normative e pragmatici adattamenti, la cui conoscenza, se non riservata a pochi specialisti, può definitivamente scongiurare la tendenziale «arcanizzazione» del diritto parlamentare.

Una migliore informazione giuridico-parlamentare può altresì facilitare il compito della Presidenza di assicurare il buon andamento dei lavori e rendere più funzionali le procedure regolamentari. Se ogni deputato o senatore potesse infatti avere sott'occhio (senza laboriose consultazioni) un quadro sufficientemente completo delle fonti dirette e indirette del diritto parlamentare, molto probabilmente si registrerebbero una sensibile riduzione delle richieste arbitrarie o non fondate sul piano normativo o giurisprudenziale ed un minor numero di questioni incidentali, che per la loro natura possono aumentare notevolmente ove si ingeneri la sensazione di «subire» disposizioni regolamentari che — per dirla con Dumont — «*ne sont confiées qu'à la garde d'une mémoire trompeuse*»⁽⁵³⁾.

Note

(¹) Generalmente nei testi si rinviene l'espressione al plurale: *Rerum iudicatarum auctoritas* (v. Dig., I, 3, 38).

(²) Cfr. Dig., I, 1, 10.

(³) V. G. GORLA, «I precedenti storici dell'art. 12 disp. prelimin. del c.c. del 1942 (Un problema di diritto costituzionale?)», in *Foro it.*, 1969, V, 112, § 6 e segg.

(⁴) Cfr. *House of Lords, Parliamentary Debates (Hansard)*, vol. 276, n. 43, col. 677.

(⁵) Secondo una famosa teoria di Merkl, a rigore, con riferimento alla stessa legge, si creerebbero tanti ordinamenti giuridici quanti sono i metodi di interpretazione.

(⁶) Per interessanti riflessioni sulla «flessibilità» dei Regolamenti parlamentari v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, ed. Il Mulino, 1991.

(⁷) V. LUIGI LOMBARDI VALLAURI, voce «Giurisprudenza», *Enc. giuridica Treccani*.

(⁸) Sulla distinzione tra «processo» e «procedimento» legislativo v. A. PREDIERI, «Aspetti del processo legislativo in Italia», in *Studi in memoria di C. Esposito*, IV, pagg. 2457-2459; v. inoltre A.M. SANDULLI, voce «Procedimento amministrativo», *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1966.

(⁹) V., sul tema, S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, 1962, pag. 5.

(¹⁰) Articolo 102, 1° comma, della Costituzione.

(¹¹) Cfr. Corte costituzionale 25 luglio 1989, n. 427, in *Foro italiano* 1989, I, 2685, nota di M. De Luca.

(¹²) Il 1° comma dell'articolo 384 del codice di procedura civile è stato in tal senso modificato dall'articolo 66 della legge 26 novembre 1990, n. 353, con decorrenza 1° gennaio 1993.

(¹³) V. F. ROSELLI, *Il controllo della Cassazione civile sull'uso delle clausole generali*, Napoli, 1983.

(¹⁴) Si tratta del regolamento di competenza, dell'appello, del ricorso per Cassazione e della revocazione per i motivi di cui ai nn. 4 e 5 dell'articolo 395 del codice di procedura penale.

(¹⁵) Cfr. Cassazione, 18 dicembre 1975, n. 3873; 11 maggio 1977, n. 1855, in *Giur. it.* 1978, I, 1, 518; 8 luglio 1978, n. 3421; 29 maggio 1978, n. 2704; 26 gennaio 1979, n. 601; 21 settembre 1979, n. 4868.

(¹⁶) Cfr. Cassazione, 11 luglio 1979, n. 3988.

(¹⁷) Cfr. Cassazione, 5 maggio 1973, n. 1187, in *Foro it.* 1974, I, 1516; 17 febbraio 1976, n. 524.

(¹⁸) Cfr. Cassazione, 13 giugno 1975, n. 2391.

(¹⁹) V. F. CARNELUTTI, «Efficacia diretta ed efficacia riflessa della cosa giudicata», in *Riv. dir. comm.* 1922, II, pag. 473 e segg.

(²⁰) Così S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, 1974, pag. 5.

(²¹) Così A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, III ed., Colombo, 1995, pag. 3.

(²²) V. R. MORETTI, «Le sedute di Assemblea e delle Commissioni», in T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, pagg. 255-256.

(²³) V. BURDEAU, *Méthodes de la science politique*, Parigi, 1959, pag. 440; vd. anche F. MOHRHOFF, voce «Parlamento», *Novissimo digesto italiano*, par. 5.

(²⁴) Cfr. articolo 111 del Regolamento del Parlamento europeo, III ed., 1984, nonché il testo vigente dopo le modifiche apportate e le interpretazioni aggiunte dal giugno 1987, pubblicato in appendice a: F. FABRIZI, *Pubblicità e documentazione dei lavori del Parlamento europeo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1989, n. 1.

(²⁵) Cfr. «Knesset rules of procedure, part C», nn. 147-148, in *Constitutional and Parliamentary Information*, 3rd. series, 1982, n. 129.

(²⁶) Sui Regolamenti parlamentari si veda, tra gli altri, S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, 1989, pp. 5-32. Per considerazioni analoghe a quelle proposte nel testo ci permettiamo di rinviare a F. FABRIZI, «La questione pregiudiziale nel diritto processuale civile e nel regolamento della Camera dei deputati», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1987, n. 2.

(²⁷) Il Regolamento del Bundestag ammette la «disponibilità» delle norme parlamentari se i due terzi dei componenti l'Assemblea sono d'accordo.

(²⁸) V., sul tema, A. MANZELLA, *Il Parlamento* cit., pp. 15-36.

(²⁹) Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 1956.

(³⁰) Cfr. R. FERRARI ZUBINI, «Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato», in *Riv. di storia del diritto italiano* 1987, p. 121.

(³¹) V., sul tema, V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, 1982.

(³²) Il 1° giugno 1948 il Senato della Repubblica, respingendo una questione pregiudiziale presentata dal senatore Terracini, stabilì implicitamente che le dichiarazioni del Governo al Parlamento debbono considerarsi ufficiali anche se rese prima della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del decreto di nomina dei membri del Governo.-

(³³) Il 3 giugno 1948, respingendo un ordine del giorno presentato in sede di discussione sulle comunicazioni del Governo, la Camera riconobbe implicitamente il carattere costituzionale dei vicepresidenti del Consiglio dei ministri e dei ministri senza portafoglio; il 19 dicembre dello stesso anno, interpretando, tra l'altro, l'espressione «Indire le elezioni» usata dalla VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, l'Assemblea di Montecitorio chiarì che essa ha il significato di «fissare la data», non di «celebrare» né di «aprire la procedura elettorale».

Per un'esauriente ricostruzione dei casi di giurisprudenza parlamentare di natura costituzionale nei primi anni della Repubblica v. F. MOHRHOFF, *Giurisprudenza parlamentare. Dottrina e massimario*, 1950.

(³⁴) Nel corso di tale seduta, il Senato stabilì che la rettificazione nomenclativa del titolo di un disegno di legge, già approvato dall'Assemblea, è di competenza dell'esecutivo al quale sia stata demandata la pubblicazione di un testo unico delle norme disciplinanti la specifica materia.

(³⁵) Sull'impossibilità dell'audizione dei designati ai fini dell'espressione da parte delle commissioni del parere sulle nomine negli enti pubblici (art. 143, 2° comma, del Regolamento della Camera ed articoli 1 e 2 della legge n. 14 del 1978).

(³⁶) Concernente adempimenti procedurali conseguenti al nuovo sistema di contabilità pubblica introdotto con la legge 5 agosto 1988, n. 468.

(³⁷) Sui poteri del Presidente di sostituire componenti di commissioni parlamentari di inchiesta ai fini della proporzionalità nella commissione (articolo 3 della legge n. 172 del 1988, istitutiva della Commissione bicamerale di inchiesta sulle stragi; articolo 82 della Costituzione).

(³⁸) Cfr. Circolare interpretativa del Presidente della Camera del 30 luglio 1958.

(³⁹) Cfr. Resoconto sommario della seduta del 21 settembre 1995, interventi degli onorevoli Beppe Pisanu, per il gruppo di Forza Italia, e Tullio Grimaldi, per il gruppo di Rifondazione comunista-progressisti.

(⁴⁰) Il richiamo all'unanimità dei gruppi per la cogenza dei precedenti costanti è stato più volte evocato nel corso della seduta del 14 dicembre 1994 dagli onorevoli Taradash, Pisanu, Elio Vito, Valensise, Dotti e La Russa. Le stesse argomentazioni sono state riproposte nel corso della conseguente riunione della Giunta per il Regolamento del 7 febbraio 1995.

(41) Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959.

(42) Cfr. Corte costituzionale 23 maggio 1985, n. 154, in *Foro it.* 1985, I, 2173 ss..

(43) Cfr. Corte costituzionale 28 gennaio 1970, n. 9, in *Foro it.* 1970, I, 714 ss..

(44) Vd. V. CRISAFULLI, «Lezioni di diritto costituzionale», II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Palermo, 1984.

(45) V. A. PIZZORUSSO, «*Stare decisis* e Corte costituzionale», in *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di G. Treves, Torino, 1971, pag. 31.

(46) Così il Presidente di turno della Camera, Azzaro, nella seduta del 31 gennaio 1985: CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari, Discussioni, IX legislatura*, pp. 23158-23162.

(47) S. TOSI, in «Sistema politico-costituzionale e regolamenti parlamentari: l'esperienza dal 1971 alla VII legislatura», in *Atti del convegno su «Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979, pag. 8, denuncia «il criterio pangovernativo del 'gioco dei precedenti'». Sullo stesso tema si è frequentemente insistito nelle Aule parlamentari: nelle sedute del 6 marzo 1951 e 1° febbraio 1952 si è rispettivamente contestato che si possa interpretare il Regolamento sulla base di un voto della maggioranza e si è detto che «non vi è più regolamento se basta un voto della maggioranza per non applicarlo».

L'onorevole La Russa, nella seduta del 14 dicembre 1994, per opporsi ad una proposta della Presidenza basata su alcuni precedenti, ha rilevato che essa aveva il senso politico di mutare le regole in corso d'opera e senza il consenso unanime dei gruppi. Si trattava di un atto con cui si sarebbe palesata la nascita di una nuova maggioranza.

Sullo stesso tema e nella stessa seduta l'onorevole Pisanu aggiunse che, se si fosse acceduto alla proposta, le regole sarebbero state «piegate alle esigenze di parte». Cfr. *Resoconto sommario* della seduta del 14 dicembre 1994, pag. 7.

(48) Nella seduta del 14 dicembre 1994, ad esempio, l'onorevole Dotti, opponendosi ad una proposta della Presidenza basata sui precedenti, ha rilevato che seguendo questi ultimi si sarebbe configurata una modifica del Regolamento della Camera che sarebbe potuta avvenire solo con le procedure e la maggioranza previste dalla Costituzione e dal Regolamento. Cfr. *Resoconto sommario* della seduta del 14 dicembre 1994, pag. 4, prima colonna.

(49) Il concetto è stato espresso, ad esempio, dall'onorevole Spagnoli nella seduta del 16 gennaio 1986, allorché ha dichiarato: «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*, ediz. non definitiva, pag. 13.

⁽⁵⁰⁾ Cfr., fra gli altri, l'intervento dell'onorevole Mattioli nel *Resoconto sommario* della seduta del 21 settembre 1995, pag. 9, prima colonna.

⁽⁵¹⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari, Discussioni, III legislatura*, seduta del 23 febbraio 1961, pag. 19747.

⁽⁵²⁾ Cfr. K. F. ARNDT, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlino, 1966, pag. 89.

⁽⁵³⁾ Cfr. J. BENTHAM, *Tactique des Assemblées législatives suivie d'un Traité des sophismes politiques*, Ginevra, 1816, a cura di E. Dumont, vol. I.