

# Osservatorio sulle fonti

## L'USO DEI PRECEDENTI DA PARTE DEI PRESIDENTI D'ASSEMBLEA: IL METODO STORICO-CASISTICO DI INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO PARLAMENTARE\*

di Renato Ibrido

SOMMARIO: 1. Inquadramento del tema e indicazione della prospettiva d'indagine. - 2. Il presidente d'assemblea come interprete privilegiato del regolamento. - 3. I fondamenti del metodo storico-casistico del precedente parlamentare. - 4. Metodi e metodologie dell'attività di risoluzione delle questioni regolamentari.

### 1. Inquadramento del tema e indicazione della prospettiva d'indagine

Prima di affrontare il tema che mi è stato affidato, ritengo necessaria una premessa, che ha carattere metodologico, ma che al tempo stesso indica l'obiettivo della mia relazione.

Affinché la riflessione su un tema così denso di implicazioni non rimanga ingabbiato in una prospettiva introversa e appiattita sulla contingente attualità italiana, appare di fondamentale importanza collocare il discorso sul precedente parlamentare nel contesto di una dimensione storica-comparativa di più ampio respiro. Non è un caso, d'altronde, che proprio il problema del precedente e dell'interpretazione costituiscano due dei capitoli centrali della comparazione giuridica<sup>1</sup>.

Nel dettaglio, nella prima parte, mi soffermerò sul ruolo del presidente d'assemblea quale interprete privilegiato del regolamento (§ 2). Nella seconda cercherò di individuare i motivi che conducono il presidente d'assemblea ad attenersi ai precedenti, sia pure nell'ambito di un sistema privo del principio di *stare decisis* (§ 3). Infine, svilupperò alcune considerazioni conclusive sul metodo storico-casistico del precedente e sul significato che esso assume all'interno di una più vasta metodologia dell'interpretazione "parlamentare" (§ 4).

---

\* Testo dell'intervento svolto presso seminario sul tema *I "precedenti" nel diritto parlamentare italiano*, organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e svoltosi il 5 marzo 2012.

<sup>1</sup> Per un approccio comparativo al problema del precedente, v., *ex multis*, U. MATTEI, *Precedente giudiziario e stare decisis*, in *Dig. disc. priv.*, 1996, p. 148 ss.; A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 23 ss. Sull'uso del precedente giudiziario negli ordinamenti di *common law*, v. R. CROSS, J.W. HARRIS, *Precedent in English law*, University Press, Oxford, 1961; R. DAVID, C. JAUFFRET-SPINOSI, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Cedam, Padova, 1994, spec. p. 341 ss. e M. G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Laterza, Roma-Bari, 2000, spec. p. 272 ss. Sul precedente nelle sue diverse epifanie regionali (precedente giudiziario, amministrativo, costituzionale, etc.), v. V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, in *Enc. Dir.*, Agg. VI, 2002, p. 871 ss.; M. J. GERHARDT, *The power of precedent*, Oxford University Press, New York, 2008. Sul problema dell'interpretazione nella prospettiva della comparazione giuridica, nella sterminata letteratura, v., almeno, P. G. MONATERI, *Interpretazione del diritto*, in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, X, 1994, p. 31 ss.

## 2. Il presidente d'assemblea come interprete privilegiato del regolamento

La riflessione sul tema del precedente parlamentare e del metodo storico-casistico di risoluzione delle questioni regolamentari impone un inquadramento preliminare della posizione del presidente d'assemblea nella sua veste di interprete del regolamento.

In questo passaggio della mia relazione non potrò peraltro soffermarmi su uno dei nodi classici del diritto parlamentare comparato, vale a dire il problema dell'imparzialità del presidente d'assemblea. A questo riguardo, mi limito semplicemente a segnalare che la tradizionale tripartizione delle figure di *presiding officer* (prototipo anglo-britannico del “magistrato” neutrale, modello statunitense dello *speaker-leader* della maggioranza, variante del “Giano-bifronte” tipica dei Parlamenti europei continentali<sup>2</sup>) elaborata sul terreno della dicotomia neutralità/imparzialità<sup>3</sup>, pur

---

<sup>2</sup> Nella letteratura italiana, questa sistematizzazione delle «tre forme fondamentali del presiedere» è in particolare analizzata da A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 61-69 e p. 87-88; A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esteriorio dei presidenti delle Camere*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento – Atti del XV convegno annuale dell'A.I.C.*, Cedam, Padova, 2001; A. MANZELLA, *Il parlamento*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997, II, p. 110. La tripartizione è poi ripresa dalla grande parte degli autori spagnoli, anche in connessione con altri criteri classificatori, quali ad esempio quello che distingue fra presidenze forti e presidenze deboli. V., ad esempio, I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de portavoces en el Derecho parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 46 ss.; E. J. SÁNCHEZ-BEATO, *La presidencia del Congreso de los diputados en el sistema constitucional del 1978*, Ayuntamiento de Málaga, Málaga, 2006; E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, *La presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002, p. 43. Distingue fra i due volti dell'imparzialità interna e della politicità esterna, F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Colombo, Roma, 1963, p. 34 ss. Scrive sul punto G. ROMANO, *I presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, p. 289-290: «si può dire ancora valida l'immagine, forse un po' abusata ma che il tempo si è incaricato di dimostrare ancora efficace, secondo cui il presidente di assemblea si presenta come una sorta di “Giano bifronte” (...) Questa dualità rappresenta un dato di fatto ed oggi non ha senso revocarla ulteriormente in discussione. Vagheggiare un presidente di assemblea pensosamente ripiegato sulla gestione delle vicende interne al “Palazzo”, silente custode della purezza del dettato regolamentare, notaio distaccato delle tumultuose vicende della *politique politicienne*, costituisce un atteggiamento se non altro *démodé*». L'immagine di “Giano” è anche ripresa da E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 11 ss. Con riferimento al Presidente del Congresso dei deputati spagnolo, parla espressamente di “Giano bifronte”, E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA, E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 84.

<sup>3</sup> Secondo una linea ricostruttiva ampiamente diffusa, la neutralità non coinciderebbe solamente con il livello più accentuato di imparzialità, ma si distinguerebbe da quest'ultimo concetto anche sotto un profilo qualitativo, individuando due diversi campi d'azione del *presiding officer* che non a caso

# Osservatorio sulle fonti

con alcuni punti di forza, necessita oggi di essere sottoposta a revisione critica<sup>4</sup>. Al di là delle singole sfasature di questa tripartizione, vi è da chiedersi infatti se, rispetto al rischio di un uso a-critico delle modellistiche maggiormente consolidate, non convenga considerare i risultati prodotti dalle esigenze di sistematizzazione come dei punti di partenza piuttosto che di arrivo, come delle “tendenze” che necessitano di essere poste costantemente in discussione, anziché come degli approdi stabili e permanenti.

In ogni caso, il ruolo del presidente d’assemblea quale interprete privilegiato del regolamento, trova un esplicito ancoraggio nell’art. 8, c. 1, reg. Cam. Per comodità di esposizione farò riferimento in questa sede al Regolamento della Camera, anche se molte delle considerazioni che svilupperò possono estendersi senza particolari difficoltà all’enunciato “gemello” contenuto nell’art. 8 reg. Senato<sup>5</sup>.

Ai sensi dell’art. 8, c. 1 reg. Cam. «Il Presidente (...) Assicura il buon andamento dei suoi lavori, *facendo osservare il Regolamento*, e dell’amministrazione interna» [corsivo

---

coinciderebbero con le due facce del “Giano bifronte”. Secondo tale impostazione, mentre la neutralità investirebbe il campo d’azione *extra moenia* del presidente, comportando una totale avulsione dalla contesa politica, come nel caso dello *speaker* di Westminster, l’imparzialità inciderebbe invece sul ruolo di “regista” dei lavori parlamentari, pur non escludendo il mantenimento di una dimensione politica del presidente, precisamente una dimensione di “alta politica” o di politica costituzionale se si preferisce. In argomento, v. A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei presidenti delle Camere*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento – Atti del XV convegno annuale dell’A.I.C.*, Cedam, Padova, 2001, p. 373 ss.

<sup>4</sup> Un primo profilo di criticità di della tripartizione classica riguarda la difficoltà di elevare lo *speaker* statunitense a paradigma dell’intero arco delle presidenze di maggioranza, e dunque anche del c.d. “presidente uomo dell’esecutivo”. La collocazione dello *speaker* in una diversa “forma” di governo, peraltro caratterizzata dalla possibilità di una “coabitazione” con un esecutivo di diverso colore politico, rende infatti problematico l’accostamento con figure presidenziali le quali, nell’ambito di sistemi parlamentari, hanno interpretato il proprio ruolo nell’ottica di assicurare al governo la necessaria collaborazione dell’assemblea all’attuazione dell’indirizzo politico. Si collocano in questa seconda posizione, ad esempio, i presidenti d’assemblea italiano e spagnolo di età liberale. Più in generale, occorre osservare che le dinamiche reali appaiono sempre più articolate di quanto possono mettere in luce i vari tentativi di sistematizzazione. La presidenza d’assemblea, infatti, non si identifica solo con un istituto o con una struttura, ma essa è innanzitutto “persona”, andando ad assumere una natura individualizzata per lo meno in tutte le configurazioni differenti dal modello collegiale della presidenza-*presidium*. Sul punto, v. in particolare le considerazioni di A. TORRE, *Il magistrato dell’Assemblea*, cit., p. 20 ss.

<sup>5</sup> L’art. 8 reg. Sen. recita: «Il Presidente rappresenta il Senato e regola l’attività di tutti i suoi organi, facendo osservare il Regolamento. Sulla base di questo, dirige la discussione e mantiene l’ordine, giudica della ricevibilità dei testi, concede la facoltà di parlare, pone le questioni, stabilisce l’ordine delle votazioni e ne proclama i risultati. Sovrintende alle funzioni attribuite ai Questori ed ai Segretari. Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell’Amministrazione del Senato». La base testuale della funzione d’interpretazione del diritto parlamentare e di risoluzione delle questioni regolamentari – «facendo osservare il Regolamento» – trova espressione dunque in una formulazione di identico tenore. Le uniche variazioni di rilievo sono rappresentate dal termine «regola» – il quale fornisce una base testuale più chiara al potere del presidente di emanare circolari interpretative – e dal restringimento del principio di buon andamento all’attività dell’amministrazione. Come dimostrano alcuni precedenti (v., *ex multis*, A.S., XVI leg., res. sten., seduta pomeridiana del 22 dicembre 2010, spec. p. 26), è difficile peraltro negare che al Senato, così come alla Camera, viga un più esteso principio di buon andamento dei lavori parlamentari.

# Osservatorio sulle fonti

mio].

Confinata nell'angusto angolo di una proposizione incidentale, isolata dalla più dettagliata descrizione delle attribuzioni che, «in applicazione del Regolamento», il presidente esercita ai sensi del successivo secondo comma, sviluppata da appena un pugno di ulteriori dati normativi, la funzione di far osservare il regolamento, almeno ad una prima lettura, parrebbe destinata ad un ruolo di comparsa nella configurazione della posizione istituzionale del presidente d'assemblea.

Questa impressione risulta a maggior ragione confermata se si confronta il testo dell'art. 8 con le analoghe disposizioni che alcuni regolamenti parlamentari stranieri dedicano alla funzione interpretativa e di risoluzione delle controversie regolamentari. Ad esempio, l'art. 32, c. 2 del Regolamento del Congresso dei deputati spagnolo, con assai maggiore enfasi, afferma: «*corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces*»

Considerazioni non dissimili valgono per l'articolato procedimento di risoluzione delle questioni regolamentari previsto dal § 127 del Regolamento di procedura del *Bundestag*, il quale utilizza nella propria rubrica la assai più impegnativa espressione «interpretazione del presente regolamento» («*Auslegung dieser Geschäftsordnung*») anziché la formula «facendo osservare il regolamento» contenuta nell'art. 8 reg. Cam.<sup>6</sup>.

La scelta dei regolamenti del 1971 di orientarsi in favore di una formulazione minimalista di questa attribuzione si colloca indubbiamente lungo la linea di tendenza inaugurata dall'art. 10, c. 1 del Regolamento del 1848. Questa disposizione, la quale sarebbe stata trasfusa con pochissime variazioni in tutti i successivi testi regolamentari, faceva infatti riferimento alla prerogativa presidenziale di «far osservare il regolamento»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Il § 127 del Regolamento di procedura del *Bundestag* prevede peraltro una maggiore collegializzazione della funzione interpretativa, valorizzando il ruolo dell'Assemblea e della Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento e limitando l'autonomia interpretativa del Presidente alla risoluzione dei richiami in corso di seduta. Tale disposizione recita: «(1) Qualora durante una seduta del *Bundestag* emergano dubbi sulla interpretazione del presente Regolamento, decide il Presidente caso per caso. Per il resto l'interpretazione del presente Regolamento spetta alla Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento; il Presidente del *Bundestag*, una commissione, una Frazione, un quarto dei membri della Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento o il cinque per cento dei membri del *Bundestag* possono richiedere che l'interpretazione sia rimessa alla decisione del *Bundestag*.

(2) Qualora non venga presentata una richiesta ai sensi del comma 1, periodo 2, la Commissione per la verifica delle votazioni, l'immunità ed il Regolamento decide in quale forma debba essere resa nota la propria interpretazione». La traduzione è di P. MASSA nel volume curato dalla Biblioteca della Camera dei deputati, *Norme di procedura parlamentare*, Roma, 2002.

<sup>7</sup> In base all'art. 10, c. 1 reg. Cam. 1848, «le funzioni del Presidente sono le seguenti: mantenere l'ordine nella Camera, concedere la parola, far osservare il regolamento, posare le questioni, annunziare il risultato delle deliberazioni della Camera, portare in nome di essa la parola ed in conformità del

# Osservatorio sulle fonti

Peraltro, malgrado il dato testuale possa trarre in inganno, non vi è dubbio che l'interpretazione del Regolamento si ponga al centro del ragionamento sul presidente d'assemblea. Questa funzione "trasversale" a tutte le altre attribuzioni dell'organo monocratico di governo dell'assemblea, integra infatti il nucleo indefettibile delle responsabilità presidenziali, cogliendo l'aspetto più profondo dell'identità di un *presiding officer*. In effetti, vi è da chiedersi se un organo di vertice privato di qualsiasi responsabilità in materia di interpretazione e risoluzione delle controversie regolamentari possa essere ancora considerato come un presidente d'assemblea, o se al contrario non sia necessario riconoscere l'esistenza all'interno di tale collegio di una diversa forma del presiedere.

Nel ricostruire la posizione del presidente d'assemblea quale interprete del regolamento è necessario peraltro tenere conto di alcune aporie che emergono da una operazione di decontestualizzazione e ricontestualizzazione dell'art. 8 reg. Cam. In primo luogo, il parametro dell'attività interpretativa del presidente non è integrato solamente dal Regolamento *ex art.* 64 Cost., come invece si evince dalla lettera dell'art. 8, ma anche dal diritto parlamentare non scritto, la Costituzione, i regolamenti minori, alcune norme comunitarie e della legislazione vigente<sup>8</sup>. In altri termini, il presidente d'assemblea non fa osservare il regolamento bensì il "diritto parlamentare"<sup>9</sup>.

In secondo luogo, è necessario distinguere fra "ambito principale" e "ambito particolare" dell'attività di interpretazione del Regolamento. L'"ambito principale" ha carattere generale ed è regolato dal combinato disposto degli artt. 8, 16, c. 2, 41, c. 1 e 2, 116, c. 4. Quanto all'ambito "particolare" esso coinvolge alcuni oggetti specifici per i quali è previsto un diverso procedimento di risoluzione della questione regolamentare. Basti pensare, solo per fare qualche esempio, ai conflitti di competenza tra commissioni (art. 72, c. 4), al giudizio di ammissibilità sugli ordini del giorno riproduttivi di

---

sentimento dalla medesima espresso». Nei regolamenti successivi è stata invece utilizzata la formulazione «fa osservare il regolamento» impiegata dall'art. 8, c. 1 reg. Cam. 1868.

<sup>8</sup> In questo senso, neppure una interpretazione in senso ampio, intendendo cioè il "regolamento" come comprensivo del diritto parlamentare non scritto (precedenti, prassi, consuetudini, *etc.*) e dei pareri della Giunta, è sufficiente a coprire lo scarto con il dato testuale. Rispetto al regolamento (in senso ampio), il parametro dell'attività interpretativa sembra muoversi infatti in tre direzioni diverse: «verso il basso, in modo da includervi i regolamenti parlamentari "speciali" e quelli "minori" (o di diritto parlamentare amministrativo), cui il regolamento *mator* fa frequente riferimento, implicito o esplicito, e in qualche ipotesi, anche i regolamenti dei gruppi parlamentari»; in direzione orizzontale, «arricchendosi con le norme della legislazione vigente» richiamate dai regolamenti (solitamente nell'ottica di un rinvio "mobile"); verso l'alto, ricomprendendo le norme costituzionali e, ove vengano in rilievo, dell'Unione europea. N. LUPO, *Presidenti di assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010, p. 455.

<sup>9</sup> L'ampio e ricco dibattito sulla definizione di "diritto parlamentare" ha sempre preso le mosse da una prospettiva orientata alla "produzione" della regola parlamentare. In questo senso, si è dibattuto, ad esempio, se il diritto parlamentare vada inteso in senso formale, quale diritto "delle" assemblee, o materiale, ossia come diritto "sulle" assemblee. Senza volermi sovrapporre a tali definizioni, utilizzo in questa sede una particolare accezione del termine "diritto parlamentare", la quale tenta di inquadrare il problema definitorio dal punto di vista dell'interprete anziché da quello del produttore. In altri termini, in questa sede, e limitatamente ai problemi che si affronteranno, l'espressione diritto parlamentare coinciderà con i materiali («parametri») con i quali gli organi parlamentari dell'interpretazione sono chiamati a misurarsi e a garantirne il rispetto ai sensi degli artt. 8 reg. Cam. e 8 reg. Sen.

# Osservatorio sulle fonti

emendamenti o articoli aggiuntivi respinti (art. 88, c. 2), o, ancora, alla valutazione di praticabilità delle richieste di scrutinio segreto (49, c. 1-*sexies*)<sup>10</sup>.

Infine, la funzione di far osservare il Regolamento non spetta unicamente al «presidente» ma agli «organi parlamentari dell'interpretazione», come conferma d'altronde una lettura sistematica del Regolamento che tenga conto, ad esempio, delle funzioni della Giunta per il Regolamento, dei presidenti dei collegi minori e dei presidenti di turno<sup>11</sup>. Non vi è dubbio, peraltro, che all'interno della «società degli interpreti del diritto parlamentare» il presidente d'assemblea rimanga l'«azionista di maggioranza», soprattutto in seguito al venir meno del principio di appellabilità delle interpretazioni presidenziali e alla quasi totale scomparsa dei deferimenti all'assemblea delle decisioni sui richiami al regolamento e sull'ammissibilità degli emendamenti<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ad esempio, l'art. 88, c. 2 prevede una sorta di «appello» all'Assemblea in relazione alle decisioni presidenziali sull'ammissibilità di ordini del giorno riproduttivi di emendamenti o articoli aggiuntivi respinti. Peraltro, la peculiarità di questo appello consiste nel fatto che esso è subordinato, oltre che alla richiesta del proponente, ad una discrezionale valutazione del Presidente della Camera. Nei conflitti di competenza fra commissioni permanenti e nei giudizi di ammissibilità delle richieste di scrutinio segreto, decide invece la presidenza, sottoponendo eventualmente la questione alla Giunta per il Regolamento. È inutile aggiungere, peraltro, che anche i procedimenti di risoluzione delle controversie che coinvolgono ambiti «particolari» devono essere a loro volta ricostruiti in via interpretativa, e dunque indirettamente rientrano nella sfera dell'art. 8, c. 1, p. 2.

<sup>11</sup> In alcuni casi, addirittura, le norme regolamentari presuppongono l'attribuzione a soggetti diversi dal presidente di un potere autonomo di far osservare il regolamento. Basti pensare, ad esempio, all'art. 19 reg. Cam. il quale recita: «Ciascun Gruppo parlamentare, subito dopo la costituzione, designa i propri componenti nelle Commissioni permanenti, ripartendoli in numero uguale in ciascuna Commissione e dandone comunicazione immediata al Segretario generale della Camera». Come è stato correttamente osservato (G. F. CIAURRO, M. PACELLI, A. P. TANDA, *Le Camere del Parlamento. Strutture – Funzioni – Apparati – Regolamenti*, Colombo, Roma, 1986, p. 222), non essendovi in questa sfera un rapporto gerarchico ma di separazione delle competenze fra presidente e segretario generale, il primo non potrebbe ordinare al secondo «di ritenere valida la comunicazione di un gruppo parlamentare che ripartisca in numero non uguale i propri componenti nelle commissioni. (...) Il Segretario generale deriva infatti il relativo potere di accertamento direttamente dalla norma regolamentare che anche il presidente – ed anzi in primo luogo il presidente – è tenuto ad osservare».

<sup>12</sup> Il principio dell'appellabilità dinanzi all'assemblea delle decisioni regolamentari del presidente è estraneo alla tradizione del diritto parlamentare spagnolo, a partire da quando è stata formalizzata la posizione della presidenza e degli altri organi di governo della Camera nel processo di interpretazione parlamentare. In Italia, al contrario, tale principio è stato superato solamente con la riforma regolamentare del 1971, mantenendo peraltro il residuo di un possibile deferimento all'assemblea delle decisioni sui richiami al regolamento e sull'ammissibilità degli emendamenti. Per effetto di un percorso sviluppatosi progressivamente nella prassi, peraltro, il presidente ha fatto un uso sempre più sporadico della facoltà di rimettere ad un voto dell'assemblea la risoluzione di una questione regolamentare. Nelle ultime legislature, per esempio, si registra un solo caso, fra l'altro al Senato, in cui il presidente ha deciso di non decidere. Nella seduta del 18 giugno 2003, il Presidente del Senato, sen. Pera, ritenne istituzionalmente opportuno deferire all'assemblea la decisione sull'ammissibilità di un emendamento incidente sullo *status* dei presidenti d'assemblea.

Per quanto concerne la *House of Commons*, il deputato che ritenga ingiusta o arbitraria una decisione procedimentale dello *speaker* può promuovere una specifica mozione autonoma (*substantive motion*) finalizzata a provocare un'apposita deliberazione della Camera. Se la mozione viene approvata, lo *speaker* deve dimettersi. Fuori dal caso di una *substantive motion*, peraltro, non è possibile nel corso di un

# Osservatorio sulle fonti

Tocco qui un punto nevralgico del dibattito sulla natura del diritto parlamentare. Collocandosi a metà strada fra la tesi scettica di Hatschek<sup>13</sup> e le istanze crisafulliane di giuridificazione del diritto parlamentare<sup>14</sup>, alcuni filoni hanno subordinato il carattere di giuridicità del diritto parlamentare ad un particolare aspetto del suo processo interpretativo, vale a dire la concentrazione del potere di far osservare il regolamento nella figura del presidente d'assemblea. In particolare, secondo Rescigno, qualora il rispetto delle regole parlamentari sia assicurato dalla garanzia ultima del presidente d'assemblea non vi è motivo di dubitare della giuridicità del diritto parlamentare (sebbene nella prospettiva di un diritto disponibile). Viceversa, allorché la decisione regolamentare venga rimessa al *plenum*, e dunque alla maggioranza, non rimane altra possibilità che prendere atto del carattere imperfetto di questo diritto<sup>15</sup>.

---

dibattito alcun riferimento all'operato dello *speaker*. Va peraltro aggiunto che a partire dal 1902 solamente tre mozioni di censura sono state promosse contro una decisione dello *speaker*, e nessuna di queste è stata approvata.

<sup>13</sup> La posizione scettica non costituisce un blocco omogeneo. Generalmente, la natura giuridica del diritto parlamentare viene negata sulla base di una pluralità di argomenti: la circostanza che le regole parlamentari siano poste dagli stessi soggetti cui esse si rivolgono; il fatto che il solo giudice del rispetto di tali regole sia il parlamento; la difficoltà ad inquadrare tale disciplina nell'ordinamento generale dello Stato anziché nell'ordinamento particolare del parlamento; la sfera di efficacia delle suddette regole strettamente limitata alla sola sede di ciascuna camera; la specificità dei soggetti ai quali le stesse si riferiscono, *etc.* Se G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Recht*, Freiburg, 1905, II Auf., p. 169 ss. nel rilevare che la gran parte delle disposizioni regolamentari difettava di carattere giuridico, faceva tuttavia salva la giuridicità delle regole parlamentari integrative-attuative del diritto obiettivo (disposizioni sulle votazioni, sulle partecipazioni alle sedute, sulle interrogazioni, *etc.*), ad un approccio ben più radicale giungeva la tesi della natura convenzionale-consuetudinaria del diritto parlamentare formulata da J. HATSCHKEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Göschen, Berlin-Leipzig, I, 1915. Muovendo dalla premessa che le regole poste dall'assemblea divengono obbligatorie solo quando esse si siano trasformate in norme consuetudinarie, Hatschek arriva a subordinare il carattere di giuridicità del diritto parlamentare alla circostanza che questo sia sostenuto dall'uso costante e dalla *opinio iuris*.

Quanto alle norme scritte non consuetudinarie, secondo l'indirizzo in esame, il regolamento che le riproduce non costituisce una fonte a sé stante ma trae la propria validità dalla convenzione. È questa una linea di pensiero sulla quale si sono posizionati in particolare Shulze-Fielitz, Amselek, Arangio-Ruiz, Hauriou. Per la tesi in base alla quale il diritto parlamentare sarebbe il frutto di un'auto-limitazione delle forze parlamentari, la cui legittimazione si fonderebbe non sull'ordinamento generale, ma sulle convenzioni per effetto delle quali le forze politiche si reputano tenute al rispetto di tale diritto, v. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990. Per una ricognizione delle principali posizioni in dottrina, sia consentito rinviare a R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, 2010, p. 589 ss.

<sup>14</sup> L'autore che esprime con maggiore lucidità e coerenza questo approccio giuridico-razionale del diritto parlamentare è Vezio Crisafulli, il quale, nel descrivere la tendenza della Costituzione a limitare il primato della politica e a giuridicizzare l'attività degli organi supremi, aveva sostenuto la natura normativa del regolamento. Corollari necessari di questa normatività sono, secondo Crisafulli, la parametricità e la sindacabilità del regolamento nonché un organico inserimento di quest'ultimo fra le fonti del diritto (di livello primario). V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*<sup>5</sup>, Cedam, Padova, 1984, p. 223 ss. Relativamente all'inserimento dei regolamenti nelle fonti del diritto, v. anche G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986.

<sup>15</sup> È questa la tesi sviluppata in G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, p. 156, e ripresa da A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, cit.,

# Osservatorio sulle fonti

## 3. I fondamenti del metodo storico-casistico del precedente parlamentare

Definita la posizione del presidente d'assemblea nei termini di "interprete privilegiato del Regolamento", si tratta ora di individuare i motivi che conducono il presidente d'assemblea ad attenersi ai precedenti nell'ambito di un sistema privo del principio dello *stare decisis*<sup>16</sup>.

Se prendiamo in considerazione il nucleo comune alle diverse "epifanie" regionali del precedente (giudiziario, amministrativo, legislativo, del diritto dei privati, *etc.*) è possibile identificare alcuni fattori trasversali alla base del fenomeno del rifarsi ai precedenti. In particolare, è possibile distinguere fra fattori di carattere psicologico (le tendenze imitative, le abitudini, il desiderio di deresponsabilizzarsi e di condivisione delle responsabilità, il bisogno di conferme e rassicurazioni), economico (il minor costo del precedente in termini di tempi e quantità di lavoro) e di orientamento conoscitivo (la possibilità di indirizzare previsioni e giudizi). Naturalmente, a questi fattori ne vanno aggiunti degli altri, più specificamente propri dell'esperienza giuridica: la necessità di coerenza dell'attività giudiziaria, la certezza del diritto e la tutela dell'affidamento, l'eguaglianza di trattamento<sup>17</sup>.

Tuttavia, è proprio con riferimento a quest'ultimo gruppo di fattori che si registrano le maggiori divaricazioni fra precedente giudiziario e precedente parlamentare. Se infatti il presidente d'assemblea decide di rimanere nel solco dei precedenti non lo fa, almeno in linea di tendenza, per un'esigenza di giustizia, parità di trattamento ed equidistanza rispetto alle forze politiche, quanto piuttosto per l'assai più concreta necessità di garantire alle proprie decisioni un supplemento di legittimazione. L'interpretazione parlamentare incontra infatti un inevitabile effetto collaterale: determina, sia pure occasionalmente ed in maniera contingente, un vantaggio per una determinata forza politica. La potenziale parzialità della risoluzione del caso concreto può essere tuttavia neutralizzata dall'osservanza in quella decisione del criterio utilizzato in passato per decidere una situazione identica. In altri termini, una certa decisione del Presidente, «da giudicare parziale se isolatamente considerata, sfumerà

---

spec. p. 243. Sulle "irregolarità" del diritto parlamentare, v. R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rass. parl.*, 2011, p. 367 ss.

<sup>16</sup> Sul rilievo del precedente nel diritto parlamentare, v. M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove aut.*, 2003, p. 353 ss.; ID., *La "decisione" del presidente d'assemblea parlamentare*, in *Nuove aut.*, 2003, p. 603 ss.; F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale "esterno", precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, funzioni, apparati*, cit., p. 233 ss.; C. SPECCHIA, *I "precedenti" nel diritto parlamentare*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1986, p. 143 ss.; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo. (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 533 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 4 ss.; M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *St. parl. pol. cost.*, 2005, p. 17 ss.

<sup>17</sup> Sui fattori giuridici ed extra-giuridici alla base del fenomeno del rifarsi ai precedenti, v. ancora V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, cit.

# Osservatorio sulle fonti

nell'imparzialità, se valutata entro una serie continua di casi ugualmente risolti: la ripetizione confisca la parzialità»<sup>18</sup>.

Nel ciclo a tendenza bipolare della “forma di governo”<sup>19</sup> italiana, tale divaricazione ha assunto dei contorni, per così dire, patologici. Come è stato infatti acutamente osservato, il richiamo adesivo al precedente ha finito per assumere nelle ultime legislature un connotato particolarmente stridente con quelle istanze di giustizia ed uniformità che costituiscono invece il fondamento del precedente giudiziario. Precisamente, in tale richiamo è stato ravvisato «un sapore quasi “vendicativo”», in particolare allorché esso è stato operato a cavallo di due legislature segnate da maggioranze diverse (nonché da presidenze di assemblea provenienti da schieramenti politici opposti): «ecco allora, ad esempio, il presidente della Camera Casini che dichiara esplicitamente di appoggiarsi alle decisioni già assunte dal suo predecessore Violante (magari in risposta, garbata ma peccata, a richiami al regolamento sollevati da deputati del gruppo DS-U, di cui lo stesso on. Violante è stato a capo nella XIV legislatura); o, il neo-presidente del Senato Marini che si conforma ai precedenti decisi dal suo predecessore Pera, e contestati dalle allora opposizioni, in replica a invocazioni del necessario rispetto del regolamento del Senato avanzate da senatori del centro-destra»<sup>20</sup>.

D'altronde, un fenomeno analogo di “ritorsione politica” per mezzo dei precedenti, non è neppure sconosciuta al diritto parlamentare statunitense. Basti pensare ai sempre più frequenti casi nei quali è stata fatta applicazione di precedenti formatosi durante periodi nei quali il medesimo ramo del Congresso era governato da una maggioranza di

---

<sup>18</sup> Lo osserva R. TOSI, *Lavori delle Camere e mediazione dei Presidenti*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 528-529.

<sup>19</sup> Trattandosi della formula più familiare alla letteratura italiana (diversamente che in altre tradizioni culturali) per comodità di esposizione farò riferimento alla categoria della “forma di governo”, sia pure fra virgolette. Vi è da chiedersi, peraltro, se una siffatta locuzione non lasci intravedere una «sopravalutazione dei congegni normativi di razionalizzazione» predisposti dai testi costituzionali». Le società pluralistiche, infatti, «non approdano necessariamente alla stabilizzazione di rapporti di dominio (...) ma producono nel tempo piuttosto assetti convenzionali, equilibri (...) “concordanze pratiche”». P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2008*, Jovene, Napoli, 2009, p. 13 ss., ora in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 28-29.

<sup>20</sup> Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 43. Più recentemente, si segnala la decisione regolamentare del presidente Fini – in quel momento esponente del principale partito di maggioranza – in relazione ad un decreto-legge interamente confluito in un diverso decreto. Nella seduta del 1° aprile 2009, la presidenza, rispondendo alle critiche dell'opposizione ha ricordato «che tra i casi di decreti-legge interamente confluiti in altri decreti-legge solo alla Camera (...) – soltanto recentemente si segnalano i decreti-legge del 29 dicembre 2007, n. 250 – credo che molti dei colleghi che hanno parlato usando parole certamente molto forti fossero già deputati all'epoca e quindi ricordano le decisioni adottate dall'allora Presidenza, che allora era espressione della parte politica e delle parti politiche che oggi sono, in ragione del gioco democratico, all'opposizione». A.C., XVI leg., res. sten., seduta del 1 aprile 2009, p. 12-13.

# Osservatorio sulle fonti

opposto colore politico<sup>21</sup>.

Nel diritto parlamentare manca una regola che, sul piano formale, imponga al presidente d'assemblea di attenersi scrupolosamente ai precedenti dei propri predecessori. Come evidenzia Sands con riferimento all'esperienza di Westminster, lo *speaker* può utilizzare l'autorità che gli deriva dal presiedere la Camera non solo per riconfermare, ma se necessario anche per modificare la *practice* di Westminster, sia pure in misura limitata<sup>22</sup>.

Come inoltre hanno osservato Blackburn e Kennon in relazione alle *ruling from the chair*<sup>23</sup>, ossia alle regole di *case law* impartite dallo *speaker*, «*even the most significant rulings are not written in stone and may be modified if the need arises in the light of changing circumstances*»<sup>24</sup>.

Tuttavia, la certezza delle regole procedimentali e la coerenza della giurisprudenza dello *speaker* è stata considerata nella letteratura britannica come la prima delle tre caratteristiche che fanno la differenza fra una «*good*» ed una «*bad procedure*». In questo senso, là dove il procedimento parlamentare è basato su precedenti anziché su regole scritte, questi devono essere seguiti costantemente da coloro ai quali è affidata la responsabilità dell'attuazione del procedimento, a meno che l'Assemblea non deliberi diversamente. «*For these reasons*» – è stato scritto – «*Speakers and other occupants of the chair do not lightly “pick and choose” among the precedents, following one on one occasion and another at some other time. Occasionally, bad precedents – normally decisions which did not accord with earlier decisions – are quietly forgotten or laide aside. They seek to maintain a consistent pattern of decisions that follow previous practices*»<sup>25</sup>.

Anche nel Parlamento italiano non è configurabile alcun *binding precedent*. D'altronde l'idea di cristallizzare in un precedente vincolante una determinata soluzione regolamentare condurrebbe a privare il diritto parlamentare di un importante strumento di duttilità ed elasticità. Rispetto a queste due ultime esigenze, appare significativo

---

<sup>21</sup> Per una ricognizione dei casi più significativi, v. T. E. MANN, N.J. ORNSTEIN, *The Broken Branch. How Congress is failing America and how to get it back on track*, Oxford University Press, New York, 2006, spec. p. XI ss. e 1 ss.

<sup>22</sup> R. SANDS, *Regole di procedura nella tradizione parlamentare inglese*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1994, spec. p. 153.

<sup>23</sup> Secondo la suggestiva sistematizzazione proposta da T. ERSKINE MAY, *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament Parliamentary practice*, Limon, London, XXII ed., 1997, p. 5 ss., le regole parlamentari possono essere ordinate secondo una griglia perfettamente speculare alla classica tripartizione delle “fonti” inglesi: così l'*ancient usage*, ovvero sia il nucleo più duro delle antiche consuetudini parlamentari, corrisponde alla *common law*; gli *standing orders*, vere e proprie codificazioni di singoli procedimenti parlamentari, svolgono la funzione che nell'ordinamento del Regno Unito corrisponde agli *statute law*; infine, per quanto riguarda le *rulings from the chair*, queste sono state definite da Erskine May in termini di “*case law*”.

<sup>24</sup> R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: functions, practice and procedures*, Sweet & Maxwell, London, 2003, p. 256.

<sup>25</sup> Così ancora R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: functions, practice and procedures*, cit., p. 248 ss., i quali individuano le altre due essenziali caratteristiche di una «*good procedure*» nella prevedibilità delle regole procedimentali e nella loro chiarezza.

# Osservatorio sulle fonti

richiamare un passaggio dello *speech* del Presidente della Camera dei deputati nel corso della Giunta per il Regolamento del 4 ottobre 2006:

«In effetti, le norme regolamentari – è una constatazione che proviene da entrambi gli schieramenti e che, per la verità, investe forse in misura ancor più grave altri paesi europei – rischiano talvolta, per così dire, di “soffocare” proceduralmente il Parlamento, con danno sia per la maggioranza (che ha interesse alla decisione), che per l’opposizione (che ha interesse ad influire sulla stessa)». Ma – rispetto alle decisioni ed alle interpretazioni procedurali necessarie nell’attuale contesto regolamentare – tale auspicabile riflessione costituisce un binario parallelo, non potendosi determinare, in attesa di ipotesi di riforma, una sorta di corto circuito decisionale. E le decisioni procedurali, appunto, vanno prese, allo stato delle norme, nello spazio lasciato dalle potenzialità interpretative delle norme stesse, come risultanti dalle consuetudini e dalle prassi»<sup>26</sup>.

Il precedente parlamentare assume una natura complessa: al tempo stesso il precedente costituisce infatti il “motore” di un particolare metodo d’interpretazione (il metodo storico-casistico), l’oggetto di un autonomo processo interpretativo<sup>27</sup> nonché l’unità elementare dal tronco della quale si sviluppa una regola di diritto parlamentare non scritto (prassi e consuetudini). Questo terzo profilo appare decisivo. Come si evince dallo *speech* appena richiamato, proprio il legame strettissimo fra il precedente ed il diritto parlamentare non scritto impedisce di dare ingresso in ambito parlamentare al principio di *stare decisis*: se la funzione delle prassi e delle consuetudini è quella di valorizzare le «potenzialità interpretative delle norme» [corsivo mio], e non certo di ingessarle, l’idea del *binding precedent* finirebbe allora per neutralizzare i margini di mobilità della regola parlamentare assai più di quanto non avvenga con i processi di “codificazione” e razionalizzazione regolamentare<sup>28</sup>.

In definitiva, il diritto parlamentare appare caratterizzato da un grado di flessibilità e duttilità sconosciuto ad altri rami dell’ordinamento giuridico: la norma regolamentare, infatti, è per sua natura cedevole rispetto al precedente. Il precedente, a sua volta, non essendo assistito dalla forza che gli deriverebbe dal principio di *stare decisis*, si presta ad essere superato da un nuovo precedente. In ultima analisi, nell’ordinamento parlamentare italiano il massimo grado di stabilità viene assicurata ad una regola dalla sua affermazione per mezzo di un parere della Giunta per il Regolamento<sup>29</sup>.

E tuttavia, benché nel diritto parlamentare italiano non sia configurabile alcun

---

<sup>26</sup> A.C., XVI leg., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 4 ottobre 2006, p. 3 ss.

<sup>27</sup> Il richiamo adesivo ad una soluzione adottata in passato presuppone infatti la ricostruzione degli elementi strutturali del precedente (il “fatto”, la questione di diritto, la risoluzione del caso, la “tipizzabilità” o “tipizzazione” del caso risolto ) nonché del contesto storico all’interno del quale è maturata tale soluzione regolamentare.

<sup>28</sup> Sulla proiezione nel diritto parlamentare dei processi di razionalizzazione, v. R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, 2010, p. 553 ss.,

<sup>29</sup> Sulle categorie della “duttività” e della “flessibilità”, anche in relazione al diritto parlamentare, v. R. FERRARI ZUMBINI, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in *Gior. st. cost.*, 2008, p. 17 ss.; ID., *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in *Le Carte e la storia*, 2011, p. 13 ss.

# Osservatorio sulle fonti

*binding precedent*, non vi è dubbio che l'analisi dei precedenti costituisca un momento fondamentale dell'attività interpretativa del presidente d'assemblea. In particolare, il precedente parlamentare, ponendo il presidente in dialogo con un "uditorio" da convincere<sup>30</sup> (il singolo deputato, l'assemblea, i gruppi politici, *etc.*) e al tempo stesso assicurando all'interprete un supplemento di legittimazione, finisce per svolgere un ruolo di cerniera fra *Argumentation* e *Motivation*, ossia, secondo la nota terminologia esseriana, fra l'insieme degli elementi che gli organi dell'interpretazione ostentano allo scopo di giustificare la propria decisione ed i motivi che in realtà sono i veri determinanti della decisione<sup>31</sup>.

#### 4. Metodi e metodologie dell'attività di risoluzione delle questioni regolamentari

Vengo alla terza parte della mia relazione.

Nel diritto parlamentare, il ricorso alle tecniche di lavoro sul precedente elaborate dai giuristi di *common law* – ed in particolare alle tecniche del *distinguishing*, dell'*overruling*, del *narrow*, dell'*harmonized*, del *criticized*, e del *questioned* – è tutt'altro che infrequente. Per fare solo un esempio, il Presidente della Camera, on. Fini, nelle riunioni della Giunta per il Regolamento del 24 e 29 marzo 2011 ha delineato una interpretazione delle modalità procedurali di elevazione del conflitto di attribuzione inedita rispetto alla soluzione consolidatasi nella prassi parlamentare a partire dal 1980. Peraltro, secondo la linea di ragionamento sviluppata dalla presidenza, l'esistenza di alcune peculiari differenze rispetto ai precedenti in materia, faceva sì che il caso *sub iudice* non potesse essere immediatamente ricondotto alla fattispecie oggetto della soluzione delineata in via di prassi. In parole povere, la questione regolamentare veniva risolta attraverso un vero e proprio *distinguishing*<sup>32</sup>.

La comparazione fra precedente parlamentare e precedente giudiziario, nella sua affascinante complessità, pone peraltro dinnanzi ad una delicata questione di ordine metodologico: in quale misura è possibile proiettare al diritto parlamentare, soprattutto dei sistemi di *civil law*, il ricco ventaglio di categorie elaborate dai *common lawyer*?

Una riflessione sulle vicende parlamentari condotta attraverso le lenti della teoria del precedente di *common law*, per quanto suggestiva, non è infatti esente da rilievi problematici. A parte il pericolo di una superficiale sottovalutazione degli elementi che differenziano diritto delle assemblee e diritto processuale da un lato, *civil law* e *common*

---

<sup>30</sup> Sul concetto di "uditorio" nella teoria dell'argomentazione, v. C. PERELMAN, L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Einaudi, Torino, 1966.

<sup>31</sup> Ho affrontato questi aspetti in R. IBRIDO, *Il presidente d'assemblea tra regolamento parlamentare e tecniche di lavoro sul precedente: un common lawyer in Parlamento?*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2011, p. 13 ss. Sulla dicotomia fra *Argumentation* e *Motivation*, v. J. ESSER, *Vorverständnis und Methodenwahl im Rechtsfindung*, Athenäum Verlag, Frankfurt am Mein, 1972, tr. it.: *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*, ESI, Napoli, 1983.

<sup>32</sup> Per un raffronto fra le tecniche di lavoro sul precedente impiegate dal presidente d'assemblea e quelle del giudice di *common law*, nonché sul *distinguishing* in materia di modalità di elevazione del conflitto di attribuzioni, v. R. IBRIDO, *Il presidente d'assemblea tra regolamento parlamentare e tecniche di lavoro sul precedente: un common lawyer in Parlamento?*, cit., p. 2 ss.

# Osservatorio sulle fonti

*law* dall'altro, l'applicazione in ambito parlamentare di categorie come *overruling* e *distinguishing* rischia di appiattire la funzione del presidente d'assemblea su posizioni giurisdizionali che egli in realtà non esercita. Il *presiding officer* non è infatti né l'"arbitro" né il "magistrato" del regolamento, ma caso mai il suo "custode"<sup>33</sup>.

E tuttavia, pur sviluppando tale accostamento in senso a-tecnico o comunque nell'ambito di queste indispensabili cautele metodologiche, proprio la proiezione al precedente parlamentare di alcune delle categorie elaborate dai *common lawyer* ha il pregio di far risaltare quella tensione fra politica e diritto che costituisce, non a caso, la cifra fondamentale delle specificità del diritto parlamentare rispetto ad altri rami dell'ordinamento. In altri termini, se è vero che una indefettibile componente giuridica è presente anche negli assetti di diritto parlamentare maggiormente sbilanciati verso un paradigma di tipo politico<sup>34</sup>, è allora emblematico che l'approccio del presidente d'assemblea rispetto al precedente finisca per condividere alcune significative analogie con quello del giudice di *common law*.

In secondo luogo, non vi è dubbio che la già richiamata specificità del diritto

---

<sup>33</sup> Indico alla rinfusa e senza pretesa di completezza alcuni dei fattori che impediscono una piena assimilazione fra la figura del presidente d'assemblea e quella del giudice: è dubbio, innanzitutto, che l'esigenza di imparzialità sia pienamente compatibile con la funzione presidenziale di garantire il buon andamento dei lavori. In secondo luogo, anche a tacere del fatto che il parallelismo fra organo dell'interpretazione parlamentare e giudice – sia da un punto di vista culturale che della stessa *forma mentis* del giurista – presenta una maggiore tenuta in un sistema di *common law*, manca nel diritto parlamentare quella garanzia di uniformità che nella giurisdizione ordinaria è assicurata dai diversi gradi di giudizio. L'assenza del tempo necessario per deliberare e per ascoltare trattazioni dettagliate delle parti in causa determina poi una insufficiente motivazione delle decisioni regolamentari. Per una analisi delle diverse qualificazioni proposte per definire il ruolo del *presiding officer* (giudice, magistrato, custode, etc.), v. N. LUPO, *Presidenti di assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010, p. 459 ss., il quale in particolare sottolinea l'impossibilità di considerare il presidente d'assemblea quale "arbitro" del regolamento.

<sup>34</sup> Per quanto concerne il problema della tensione fra politicità del diritto parlamentare e tentativi di giuridificazione, da un punto di vista comparativo, possono essere enucleati tre paradigmi fondamentali. Il primo paradigma, quello storico-giurisprudenziale di derivazione anglo-britannica, si caratterizza per un'accentuazione dei caratteri para-giurisdizionali dello *speaker*, il quale per molti aspetti segue il *modus operandi* di un giudice di *common law*. Nell'esperienza di Westminster, in particolare, si registra una torsione verso un marcato metodo storico-casistico di risoluzione delle controversie regolamentari, così valorizzando un aspetto della giuridificazione parlamentare che però rimane fortemente radicato nella storia. Il paradigma normativo-giudiziale, di derivazione spagnola, ha invece seguito la strada di una quasi totale giudizializzazione della vita politica, in particolare sottoponendo le decisioni regolamentari del presidente d'assemblea ad un controllo esterno e a tutto campo del giudice costituzionale. La giudizializzazione ha condotto a sua volta ad una assimilazione, sia pure non integrale, dei metodi interpretativi del diritto parlamentare con quelli impiegati in altri settori del diritto pubblico. Rispetto a queste due esperienze, il caso italiano sembra delineare un terzo paradigma, nella quale appare preponderante il profilo politico dell'interpretazione parlamentare. Il profilo tecnico-giuridico non è tuttavia assente, e anzi si sviluppa in un intreccio di elementi appartenenti al paradigma storico-giurisprudenziale (l'uso del precedente come principale strumento interpretativo del regolamento) e a quello normativo-giudiziale (con una parziale assimilazione ai metodi interpretativi impiegati negli altri settori del diritto pubblico). Volendo in ogni caso individuare la cifra fondamentale che caratterizza questo paradigma politico dell'interpretazione parlamentare esso sembra identificarsi con la sua capacità di adattare il quadro delle norme regolamentari ad una dinamica politica sempre in costante mutamento.

# Osservatorio sulle fonti

parlamentare si rifletta e sia a sua volta condizionata dalla posizione di parziale autonomia che la decisione del presidente d'assemblea assume rispetto alle altre epifanie regionali del precedente. Peraltro, rispetto al dilemma se, nel raffronto fra precedente parlamentare e precedente giudiziario l'accento debba essere posto sulle analogie piuttosto che sulle differenze, va osservato che tale categoria, in tutte le sue declinazioni, presenta pur sempre un fondamentale e comune nucleo meta-giuridico. Come visto, infatti, tale fenomeno, lungi dall'esaurirsi nell'esperienza giuridica, mostra di appartenere, oltre che per fattori specifici, anche per ragioni di carattere generale, ossia per motivi «comuni all'esperienza nella più ampia accezione del termine»<sup>35</sup>.

Il metodo storico-casistico del precedente non costituisce peraltro l'unico percorso ermeneutico-argomentativo seguito dal presidente d'assemblea nell'attività di risoluzione delle questioni regolamentari. Tale metodo convive invece con altri metodi, *rectius*, con altri "atteggiamenti" metodologici. Ne cito in questa sede solamente due, fermo restando che questo tentativo di sistematizzazione dovrà essere preso con giudizio. Esso non intende infatti proporre una griglia esauriente dei metodi d'interpretazione del diritto parlamentare, ma, molto più modestamente, si limita a rendere "visualizzabile" un *insieme* di problemi piuttosto complesso, offrendo così una immagine, sia pure approssimativa, dello "spazio ermeneutico" nel quale è chiamato a muoversi il presidente d'assemblea.

In primo luogo, come dimostra la lettura dei resoconti delle Camere italiane, dall'interpretazione letterale a quella sistematica, dal ricorso ai lavori preparatori all'impiego di criteri logici, quasi tutte le principali risorse modellate dalla teoria dell'interpretazione e argomentazione giuridica sono state impiegate nel particolare contesto della risoluzione delle questioni regolamentari delle Camere<sup>36</sup>. Questo metodo per canoni e argomenti svincolato dai precedenti individua un percorso complementare a quello identificato dal metodo storico-casistico e, lungi dal sostituirlo, assume una particolare rilevanza allorché il precedente conduca ad un risultato non pienamente soddisfacente nel dirimere la questione regolamentare<sup>37</sup>. Quest'ultima circostanza si verifica in particolare in tre ipotesi: quando il presidente d'assemblea si trova a risolvere un *case of first impression* (ossia una questione nuova); in presenza di una "giurisprudenza" parlamentare particolarmente contraddittoria; infine, allorché venga ravvisata la necessità di aggiornare il significato attribuito ad una norma di diritto parlamentare scritto, innovando così un precedente indirizzo interpretativo. È chiaro, invece, che nell'ambito dell'interpretazione del diritto parlamentare non scritto, il metodo storico-casistico mantiene un ruolo totalizzante.

---

<sup>35</sup> Così V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, cit.

<sup>36</sup> In particolare A. A. CERVATI, *Artt. 70-72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, p. 72, rileva come nell'interpretazione delle norme regolamentari non venga meno la considerazione del tenore letterale delle stesse.

<sup>37</sup> In realtà anche il precedente è stato considerato come un canone o un mezzo ermeneutico-argomentativo. Per esempio R. ALEXY, *Interpretazione giuridica*, in *Enc. sc. soc.*, V, 1996, p. 69 nella propria classificazione degli "argomenti", identifica il precedente come sottotipo di argomento sistematico.

# Osservatorio sulle fonti

La tendenza del presidente d'assemblea ad avvalersi dei tradizionali canoni e argomenti tipici delle "fonti atto" costituisce un tratto distintivo del caso italiano. Nel diritto parlamentare spagnolo, al pari di altre esperienze del panorama comparato, sono infrequenti invece le decisioni regolamentari motivate sulla base di particolari tecniche o mezzi interpretativi, verificandosi al massimo l'ipotesi di un richiamo alle generali direttive contenute negli artt. 4 e 5 del *Código Civil* (l'equivalente cioè dell'art. 12 delle "preleggi" italiane).

La complementarità dei due metodi è poi testimoniata dalla loro non infrequente combinazione, come dimostrano in particolare i casi di riferimento adesivo perfetto (ossia quando la presidenza dichiara di condividere in pieno l'interpretazione oggetto della regola precedenziale<sup>38</sup>) e di riferimento di rilevanza indiretta (il precedente richiamato si pone in funzione sussidiaria o integrativa rispetto ad un altro argomento o comunque non è posto direttamente a base della decisione<sup>39</sup>).

Una variante di questo metodo "per canoni e argomenti" svincolato dal precedente può essere ravvisata nel ricorso alla Costituzione quale "argomento" di diritto

---

<sup>38</sup> Per citare un esempio di riferimento adesivo "perfetto" è possibile menzionare la decisione del Presidente della Camera, nella seduta del 13 aprile 2011, di fare applicazione di alcuni precedenti in base ai quali anche gli interventi dei deputati dissenzienti devono mantenersi nei limiti di tempo complessivamente assegnati. In tale occasione, la presidenza ha altresì aggiunto che «se così non fosse, sarebbe minata la stessa logica alla base della disciplina del contingentamento che finirebbe per non avere alcuna efficacia vincolante, vanificandosi in tal modo le decisioni assunte in sede di programmazione dei lavori». A.C., XVI leg., res. sten., seduta del 13 aprile 2011, p. 29 s. Si ha invece un riferimento adesivo "imperfetto" allorché la presidenza si astiene dal prendere posizione in merito al contenuto della regola precedenziale della quale fa applicazione nel risolvere il caso *sub iudice*. Nella seduta del Senato del 2 luglio 1987, il presidente provvisorio, sen. Pertini, rispondendo ad un richiamo al regolamento, ha ricordato che l'art. 4 reg. Sen. è stato costantemente interpretato nel senso di precludere la formalizzazione di candidature o lo svolgimento di dibattiti nell'ambito del procedimento di elezione del presidente d'assemblea. Nessuna ulteriore considerazione è stata peraltro introdotta a supporto della regola precedenziale. A.S., X leg., res. sten., seduta del 2 luglio 1987, p. 6.

<sup>39</sup> In relazione alla rilevanza per il caso *sub iudice* del precedente oggetto del richiamo adesivo, è infatti possibile distinguere fra riferimenti di rilevanza diretta e riferimenti di rilevanza indiretta. Nella prima ipotesi, il richiamo al precedente è inteso come giustificativo di per sé della decisione in senso conforme. Rientra in tale categoria, fra l'altro, l'ipotesi di riferimento a titolo esemplare: in quest'ultimo caso, la presidenza attribuisce un ruolo di modello al precedente oggetto del riferimento adesivo. Nella seduta della Camera del 22 settembre 2009, ad esempio, la presidenza, richiamando a titolo esemplare i parametri stabiliti nella seduta del 26 luglio 2000, ha ribadito l'inammissibilità di emendamenti ed articoli aggiuntivi volti modificare la normativa vigente di attuazione di direttive comunitarie, ad eccezione di emendamenti ed articoli aggiuntivi riferiti a norme per le quali sono in corso procedure di infrazione. A.C., XVI leg., res. sten., seduta del 22 settembre 2009, 18 s. Nell'ipotesi invece di riferimento di rilevanza indiretta, il precedente richiamato si pone in funzione sussidiaria o integrativa rispetto ad un altro argomento o comunque non è posto direttamente a base della decisione. Precedente di rilevanza indiretta è inoltre quella che viene richiamato a puro titolo esemplificativo. Nella seduta della Camera del 12 maggio 2009, ad esempio, la presidenza ha affermato che l'art. 116, c. 4 reg. Cam. non può che essere interpretato nel senso di consentire la pozione della questione di fiducia nelle materie per le quali lo scrutinio segreto può avvenire su richiesta. A supporto di tale interpretazione, fondata su considerazioni di ordine letterale e logico-sistematico, è stata poi richiamata una prassi applicativa assolutamente costante. A.C., XVI leg., res. sten., seduta del 12 maggio 2009, p. 8 s.

# Osservatorio sulle fonti

parlamentare<sup>40</sup>. In alcuni casi, i presidenti d'assemblea hanno giocato di “sponda” con la giurisprudenza della Corte costituzionale, cercando di risolvere il caso *sub iudice* sulla base – se non di una vera e propria interpretazione costituzionalmente orientata – quanto meno attraverso una interpretazione particolarmente sensibile ad alcune “priorità” costituzionali indicate dalla Corte. Nel caso Villari, ad esempio, le Giunte per il Regolamento delle due Camere, si sono appoggiate alla giurisprudenza in materia di libertà di manifestazione del pensiero e pluralismo dell'informazione per giustificare la definizione, in via “pretoria”, di un inedito procedimento di scioglimento e ricomposizione della commissione di vigilanza per i servizi radiotelevisivi.

In altri casi, invece, i presidenti d'assemblea hanno preferito procedere ad una autonoma interpretazione del dettato costituzionale, talvolta non coincidente con quella della Corte o comunque caratterizzata da alcune sfumature rispetto alla posizione espressa dal giudice delle leggi. Nel corso della XIII legislatura, ad esempio, il Presidente della Camera, on. Luciano Violante, ha innovato la prassi relativa al computo dei presenti ai fini della determinazione del numero legale. Soffermandosi sulla distinzione terminologica fra presenti e votanti contenuta nell'art. 64, c. 3 Cost., il Presidente della Camera giungeva così a computare anche i deputati presenti in aula che non avevano attivato il dispositivo elettronico. Senonché tale *revirement* ha sostanzialmente capovolto la linea di ragionamento sviluppata dalla sent. 29 marzo 1984, n. 78 Corte cost.: mentre per il giudice costituzionale l'art. 64 Cost. costituisce una norma a “maglie larghe”, una norma aperta cioè a differenti attuazioni e specificazioni da parte dei regolamenti e delle prassi parlamentari, nell'interpretazione proposta dalla presidenza Violante è invece la norma costituzionale, *rectius*, una particolare lettura di quest'ultima, ad offrire un “argomento” nell'interpretazione della disposizione regolamentare.

Oltre al metodo storico-casistico e al metodo per canoni e argomenti svincolato dal precedente, un terzo atteggiamento metodologico, molto più sporadico, ma non per questo meno significativo, è costituito dal ricorso alla “comparazione” con la disciplina di una diversa assemblea. Nell'ambito delle Camere nazionali tale “comparazione” è circoscritta pressoché esclusivamente alla considerazione della disciplina dell'altro ramo del Parlamento<sup>41</sup>. È chiaro che laddove questa particolare forma di

---

<sup>40</sup> Un esempio di interpretazione “correttiva” può essere ravvisata nella prassi applicativa dell'art. 46, c. 1 reg. Cam., la quale ha esteso a tutte le sedi nelle quali vengano adottate deliberazioni definitive il requisito della presenza della maggioranza dei presenti quale condizione di validità delle deliberazioni, riallineando così il dato testuale alla *ratio* dell'art. 64, c. 3 Cost. Su tale prassi, v. P. NUVOLI, *Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, cit., p. 644 ss. Rilievi circa la compatibilità con il dettato costituzionale dell'art. 46, c. 1 reg. Cam. sono stati formulati in particolare da G. CORDIN, *Numero legale e quorum di maggioranza nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari*, in *Foro pad.*, 1978, II, p. 65 ss. Propone l'adozione di un metodo costituzionalmente orientato di interpretazione del diritto parlamentare D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, cit., p. 533 ss.

<sup>41</sup> Più frequenti sono invece i casi di eterointegrazione in senso verticale operate dai presidenti dei Consigli regionali in relazione a precedenti o norme di Regolamento delle Camere nazionali. Esempio è

# Osservatorio sulle fonti

eterointegrazione faccia leva sul riferimento adesivo ai precedenti dell'altra Camera (anziché a disposizioni del Regolamento parlamentare), l'interpretazione del presidente d'assemblea giunge a configurare il punto di saldatura fra metodo storico-casistico e "comparazione parlamentare". Relativamente all'eterointegrazione con la disciplina di una diversa assemblea, mi limito qui ad un esempio paradigmatico: nella riunione della Giunta per il Regolamento del 27 aprile 1994, il Presidente della Camera, on. Pivetti, ha avuto modo di affermare, in via generale, che «Interpretazioni del regolamento della Camera coerenti con la normativa dell'altro ramo del Parlamento sembrano opportune in presenza di un contesto normativo analogo». Nel caso di specie, la presidenza aveva comunicato alla Giunta la propria decisione di procedere ad una interpretazione "estensiva" dell'art. 5 reg. Cam., al fine di consentire una integrazione della composizione dell'Ufficio di presidenza. Nel motivare tale opzione, il Presidente della Camera osservava che la suddetta interpretazione trovava «altresì riscontro in una esplicita e recente norma del regolamento del Senato, che prevede elezioni integrative nel caso in cui nessun componente dei gruppi di diritto risulti eletto»<sup>42</sup>. Da qui, ad avviso del Presidente, la necessità di una lettura dell'art. 5 coerente con l'analogia disciplina del Senato<sup>43</sup>.

Non vi è dubbio che la comparazione nell'interpretazione parlamentare assuma,

---

il caso verificatosi nella seduta antimeridiana del Consiglio regionale della Toscana del 9 luglio 2008: il presidente d'assemblea, richiamando una nota dell'ufficio di assistenza legislativa, giuridica e istituzionale, ha affermato che «In base al dato formale della norma costituzionale sopra richiamata la prassi attuata dal nostro Consiglio è stata fin qui nel senso di procedere comunque al voto finale anche nel caso della precedente bocciatura dei singoli articoli. Viceversa la prassi riscontrata presso la Camera è stata quella di non dar luogo alla votazione finale ma di dichiarare la proposta (...) respinta. Appunto per questo, pur nell'obiettivo incertezza regolamentare, si ritiene che la prassi parlamentare sia da considerarsi maggiormente corretta» (*Atti del Consiglio regionale della Toscana*, res. sten., seduta antimeridiana n. 138 del 9 luglio 2008).

<sup>42</sup> A.C., XII leg., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 27 aprile 1994, p. 3 s.

<sup>43</sup> Un esempio di riferimento adesivo ad un precedente dell'altro ramo del Parlamento può essere poi rintracciato nello *speech* del Presidente del Senato, sen. Mancino, nella riunione della Giunta per il regolamento del 17 luglio 1996. In tale occasione, la presidenza ha richiamando l'attenzione «sull'esigenza di adottare le procedure idonee a garantire l'esame e il voto dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nel rispetto delle previsioni del calendario dei lavori». Da qui la decisione di «fare uso a tal fine delle facoltà previste dal Regolamento, con particolare riguardo al disposto degli artt. 100, c. 8, e 102, c. 4, nel quale ultimo trova sede il fondamento della c.d. "regola del canguro" *in analogia a quanto stabilisce l'articolo 85 del Regolamento della Camera* dei deputati» [corsivo mio]. Attraverso il riferimento all'art. 85 R.C., *rectius*, all'interpretazione particolarmente estensiva di tale disposizione accolta a Montecitorio, la presidenza del Senato ha inteso dunque legittimare il ricorso ad alcuni metodi di votazione di carattere anti-ostruzionistico, quali la votazione di serie di emendamenti a scalare (la c.d. "regola del canguro" in senso stretto), le votazioni "per parti comuni" nei casi di emendamenti "a cascata" e le votazioni per principi non testuali. Quest'ultima tecnica, la quale estende il meccanismo del "canguro" anche a gruppi di emendamenti fondati su una omogeneità sostanziale ma non testuale, ha ricevuto così applicazione nel corso della successiva seduta del Senato del 18 luglio 1996.

Inoltre, uno dei casi più recenti in cui è stata richiamata esplicitamente una controversia regolamentare dell'altro ramo del Parlamento ha riguardato la ripetizione di alcune votazioni ai sensi dell'art. 118 reg. Sen. nel corso della seduta pomeridiana del Senato del 21 dicembre 2010 (A.S., XVI leg., res. sten., seduta del 21 dicembre 2010, p. 25 ss.)

# Osservatorio sulle fonti

generalmente, i connotati di una «comparazione *soft*» e «per grandi linee»<sup>44</sup>, nella quale il richiamo a norme regolamentari o a precedenti di diverse assemblee tende ad integrare un elemento ermeneutico-argomentativo ausiliario o *ad adiuvandum*. Inoltre, mentre la comparazione “implicita” nell’ambito dell’attività istruttoria degli uffici è abbastanza frequente, assai più inconsueti sono i riferimenti adesivi espliciti del presidente d’assemblea a norme o precedenti di altre assemblee. Nei casi in cui peraltro tali richiami si verificano, prevale un atteggiamento “funzionale” nella comparazione, utilizzando le soluzioni regolamentari adottate da altre assemblee allo scopo di mettere in evidenza la funzione svolta da norme e istituti di diritto parlamentare.

Delineato questo schematico (e certamente insufficiente) spaccato sui principali metodi di interpretazione del diritto parlamentare, si tratta ora di verificare attraverso quali criteri il presidente d’assemblea decide di risolvere il caso *sub iudice* sulla base dei precedenti ovvero alla luce di un diverso percorso ermeneutico-argomentativo. Si tratta, come è evidente, di un problema che richiede una riflessione articolata, la quale potrà essere solamente accennata in questa sede.

Il peculiare e strutturale legame fra diritto parlamentare e momento politico – o, se si preferisce, l’impossibilità di assumere le forze politiche a mero oggetto dei regolamenti delle Camere – hanno rinviato il lavoro del presidente d’assemblea entro una cornice di vincoli metodologici decisamente meno rigorosi rispetto a quelli costruiti per l’interpretazione giudiziaria. In altri termini, il diritto parlamentare ha da un lato mutuato dall’interpretazione giudiziaria alcune tecniche tipiche della cultura di *common law* (*distinguishing, overruling, etc.*) nonché i tradizionali canoni e argomenti utilizzati per l’interpretazione delle “fonti atto”. Dall’altro lato, tuttavia, il presidente d’assemblea ha riadattato tali risorse all’ambito parlamentare, impiegandole al di fuori di quelle direttive metodologiche che erano state elaborate per “imbrigliare” la discrezionalità (e di conseguenza la creatività) del giudice. Per farla breve, il “metodo” – inteso come insieme di procedimenti intellettuali utilizzati nei processi di concretizzazione giuridica nonché dei loro criteri-guida e di controllo – ha finito per seguire nel diritto parlamentare coordinate del tutto peculiari, sicché più che di “approcci metodologici” appare forse corretto parlare di “atteggiamenti metodologici” del presidente d’assemblea.

Come è noto, nel dibattito teorico-generale e nella filosofia del diritto ci si è soffermati sulla distinzione fra la “metodologia dei metodi” e la “metodologia dei risultati”. Con la prima, i risultati vengono selezionati in base ai metodi. Con la seconda, l’interprete seleziona invece il “migliore risultato” e poi lo motiva ed

---

<sup>44</sup> L’immagine è presa in prestito da P. RIDOLA, *La giurisprudenza costituzionale e la comparazione*, in G. ALPA (a cura di), *Il giudice e l’uso delle sentenze straniere. Modalità e tecniche della comparazione giuridica. Atti del Seminario del 21 ottobre 2005 organizzato per la celebrazione del Cinquantenario dell’insediamento della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 15 ss., ora anche in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., p. 299 con riferimento alla comparazione nella giurisprudenza costituzionale.

# Osservatorio sulle fonti

argomenta sulla base dei metodi che ad esso conducono<sup>45</sup>. Naturalmente, non è questa la sede per affrontare un problema enorme come quello del dualismo fra metodologia dei metodi e metodologia dei risultati. E tuttavia quello che può senz'altro essere affermato è che l'interpretazione del presidente d'assemblea, alla luce di questo legame genetico con il momento politico, è, nei fatti, un caso paradigmatico di metodologia dei risultati.

E forse tale "atteggiamento" metodologico non è neppure incoerente con i dati testuali che presidiano la prerogativa di «far osservare il Regolamento». Ricollegando l'attività interpretativa del presidente alla funzione di assicurare il buon andamento dei lavori della Camera, l'art. 8 reg. Cam. ha finito infatti per introdurre nel diritto parlamentare una vera e propria clausola di "ottimizzazione" dei risultati e di selezione delle conseguenze<sup>46</sup>.

Una ricca "giurisprudenza" parlamentare conferma appieno tale lettura della clausola del buon andamento<sup>47</sup>. Con il parere del 24 ottobre 1996, ad esempio, la Giunta per il Regolamento, facendo leva sull'esigenza di buon andamento, ha introdotto in via pretoria una serie di limiti all'ammissibilità dei richiami al regolamento o per l'ordine dei lavori in particolare richiedendo, sul modello previsto dal Regolamento del

---

<sup>45</sup> Sulla distinzione fra "metodologia dei metodi" e "metodologia dei risultati", v. L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Cedam, Padova, 1981, p. 79 ss., il quale osserva: «nella letteratura metodologica troviamo ripetuta quasi sempre la presa di posizione che era già di Merkl: il giurista deve scegliere i risultati sulla base dei metodi e non i metodi sulla base dei risultati. Nella realtà avviene generalmente il contrario (...) La prima cosa di cui si accorge analizzando le motivazioni esplicite delle sentenze (...) è l'eclettismo metodologico di tali motivazioni (...) Tutti i tipi di interpretazione vengono utilizzati volta a volta, anche nella motivazione della stessa sentenza. Nessun giudice della storia, ch'io sappia, ha mai reso pubblici i propri criteri di metodo (...) Cosa significa questo eclettismo metodologico, che lascia ai giudici la scelta tra tutti i metodi esistenti? Significa che i giudici vogliono lasciarsi la possibilità di decidere, dietro la facciata legale, sulla base non di una metodologia dei metodi, ma di una metodologia dei risultati (...) Quali i criteri per scegliere la soluzione "migliore" tra quelle possibili? Se scartiamo i criteri particolaristici (scelta *pro amico*) (...) non restano che i criteri politici. La metodologia dei risultati è una metodologia più scopertamente politica della metodologia dei metodi, perché pone all'interprete, in sostanza, gli stessi problemi del legislatore (...) Essere marxista o cristiano è qualcosa che prende molto di più di essere per l'interpretazione letterale o per l'interpretazione teleologica. Tutte queste ragioni scientifiche e umane rendono molto improbabile che si possa raggiungere la certezza attraverso l'accordo effettivo sulla metodologia dei metodi e su un metodo. La vera scorrettezza metodologica dei giudici e dei giuristi in generale non sta tanto nell'opzione per la metodologia "eclettica" dei risultati, quanto nel carattere criptico di questa opzione, che sottrae alla luce della discussione le motivazioni reali».

<sup>46</sup> Sull'argomento consequenzialista, v. in particolare L. MENGONI, *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, in ID., *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 91-114; G. FASSÒ, *Società, legge e ragione*, Giuffrè, Milano, 1974, *passim*; A. GIULIANI, *Logica (Teoria dell'argomentazione)*, in *Enc. Dir.*, XXV, 1975, *passim*, spec. p. 22-23. Sul criterio di ragionevolezza affermato dalle giurisprudenze costituzionali come manifestazione della logica consequenzialista nell'interpretazione costituzionale, v. F. VIOLA. G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 216.

<sup>47</sup> La clausola del "buon andamento", la quale può essere considerata come un vero e proprio principio del "diritto comune delle assemblee rappresentative", trova altresì una espressa "codificazione" nell'art. 32, c. 1 del Regolamento del Congresso dei deputati spagnolo, il quale fa riferimento alla funzione della presidenza di assicurare la «buena marcha de los trabajos».

# Osservatorio sulle fonti

Congresso dei deputati spagnolo, l'indicazione del riferimento alla disposizione regolamentare oggetto del richiamo. Inoltre, quanto alle modalità di svolgimento del dibattito limitato sui questi richiami, la Giunta ha indicato al presidente la necessità di fare un uso della facoltà di cui all'art. 45 del Regolamento (estensione di una discussione limitata attraverso la concessione della parola ad un oratore per ciascun gruppo) «sulla base di una prudente valutazione (...) in relazione al *buon andamento* dei lavori della Camera» [corsivo mio].

Ancora, nel parere del 21 gennaio 2009, la Giunta, dinnanzi alla difficoltà di procedere alla rimozione di un presidente di una commissione bicamerale osteggiato dalla quasi totalità dei membri della stessa, e in assenza di una apposita disposizione che abilitasse a “sfiduciare” il presidente dell'organo, si è appoggiata alla clausola del buon andamento al fine di introdurre un inedito procedimento di rinnovo integrale della commissione.

Le indicazioni provenienti dalla “giurisprudenza” parlamentare chiariscono, in definitiva, che la clausola del «buon andamento», nell'ambito di una sorta di “bilanciamento” con altri interessi in gioco, costituisce uno degli elementi strutturali che il presidente d'assemblea deve tenere in considerazione nelle operazioni di “ottimizzazione” dei risultati dell'interpretazione e, più in generale, nell'individuazione del miglior punto di equilibrio possibile fra i vari interessi in gioco. Nella logica di una interpretazione fortemente orientata alle conseguenze, come quella parlamentare, la clausola del buon andamento mette inoltre a disposizione del presidente d'assemblea uno strumento di selezione delle conseguenze che egli dovrà tenere in considerazione nello scegliere fra le possibili opzioni di significato.

Si tratta, dal punto di vista dei processi di ottimizzazione dei risultati, di un meccanismo nel quale convergono un aspetto statico ed uno dinamico: da un lato, infatti, la clausola del «buon andamento», ricollegandosi ad una matrice tecnico-razionalistica del diritto parlamentare, rinvia all'idea dell'esistenza di una serie di regole procedurali valevoli per qualsiasi collegio deliberante, le quali, in un certo senso, possono essere solo “scoperte” dai regolamenti parlamentari. Dall'altro lato, essa integra un fattore di duttilità-elasticità del sistema, consentendo di allargare le “maglie” delle norme procedurali, ottimizzandole rispetto alle specificità del caso concreto. In realtà i due aspetti sono strettamente collegati e spesso non facilmente separabili. La circostanza, come nel primo degli esempi richiamati, che la clausola del «buon andamento» venga utilizzata per introdurre nel nostro ordinamento soluzioni fatte proprie da regolamenti parlamentari stranieri, dimostra che questo “diritto parlamentare comune” costituisce uno straordinario fattore di attualizzazione delle norme regolamentari ogni qualvolta i procedimenti si rivelino inadeguati rispetto alla realtà politica in evoluzione.

Mi fermo qui. Solo un'ultima osservazione si impone. Un autorevole sostenitore della metodologia dei risultati, Lombardi Vallauri, ha paragonato l'interpretazione giuridica alla metropolitana di Parigi, dove si pigia il bottone della stazione prescelta e

# Osservatorio sulle fonti

appare sul riquadro il miglior itinerario da percorrere<sup>48</sup>. Possiamo naturalmente discutere se Lombardi Vallauri abbia ragione o meno, ma quello che sembra davvero difficile negare è che nel *diritto parlamentare in the action*, l'interpretazione del presidente d'assemblea, ponendosi nel punto di intersezione fra politica e diritto, sia diventata oggi il campo magnetico di un atteggiamento metodologico orientato ai risultati.

---

<sup>48</sup> L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, cit. In un altro scritto – ID., *Diritto libero*, in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, VI, 1990, p. 279 ss. – l'autore sottolinea: «"Libero" significa, appunto ed esclusivamente: libero rispetto al diritto positivo; non positivizzato; meta positivo. Non significa necessariamente arbitrario; anzi chi scrive ritiene che la decisione giuridica libera possa fondarsi razionalmente, e sottostia a numerosi vincoli e criteri; ma essi saranno per definizione esterni al diritto positivo (...) Il giurista di formazione giusliberista non sarà solo il più coscientemente ed esplicitamente politico, quindi scientificamente rigoroso, quindi pubblicamente controllabile e controllato, tra i giuristi di diritto positivo; sarà anche quello più preparato a partecipare in prima persona alla discussione *de iure condendo* e, ulteriormente, a operare con senso giuridico anche al di fuori dell'ordinamento statale, in quell'inquietante crisi del classicismo giuridico, in quella sorta di "nuovo alto medioevo" del diritto che sembra starsi aprendo, al crepuscolo degli Stati nazionali, sulle soglie del nuovo millennio».