

Osservatorio sulle fonti

LE OMBRE DELLA DOTTRINA DEL PRECEDENTE CONFORME E I DUALISMI DELL'ODIERNO PARLAMENTARISMO*

di *Daniele Piccione*

1. Ringrazio molto gli organizzatori di questo seminario non solo perché la sua formula si è rivelata straordinariamente stimolante, ma anche perché l'invito rivoltomi, anomalo per ruolo e vesti della mia presenza – su questo tornerò in chiusura – mi ha consentito di parlare per ultimo, dopo le relazioni e gli interventi dei *discussants*. Insomma una posizione di comodo vantaggio che spero di poter sfruttare a fondo.

Perdonerete poi il tono quasi elegiaco ed intimistico di questo mio contributo, ma esso si giustifica per il fatto che il tema del precedente parlamentare, a me caro per via di uno scritto di qualche anno fa sui metodi interpretativi del parlamentarismo, oggi mi pare si sia rivelato per quello che è: un prisma di confronti tra opposti, catalizzatore di contraddizioni particolari. Molte di queste contraddizioni sono state evocate dalle relazioni dei colleghi consiglieri parlamentari ma anche dagli studiosi che hanno preso la parola prima di me. Il precedente parlamentare ha dunque il potere di portare in superficie giustapposizioni e teorie che si collocano l'una agli antipodi dell'altra. Facendo ricorso alla terminologia analitica junghiana, è come se ogni argomento e spunto, nel mostrarsi, evocasse la propria "ombra". E allora, seguendo l'adagio per cui porre un tema "di fronte alla propria ombra equivale a mostrare anche ciò che in esso è luce"¹, mi propongo di porre l'accento su questi dualismi che, a guardare bene, hanno percorso il diritto parlamentare italiano per tutta l'epoca repubblicana.

2. La prima e simbolica giustapposizione si rinviene - è stato detto da Giuseppe Filippetta - proprio nella natura del precedente parlamentare: spettrale e silente, quasi in quiete, durante il lento procedere della vita delle Assemblee, di colpo emerge dall'oscurità e diviene lo strumento principe di aggiudicazione nel processo decisionale delle Camere. Arriva a legittimare la decisione presidenziale e, suffragandola, la rende non arbitraria, non casuale, quasi illude di sottrargli l'anima di appartenenza alle categorie del politico.

In questo primo gioco d'ombre, il precedente quiescente non è meno rilevante di quello che si manifesta a giustificare la decisione delle Presidenze. Come abbiamo visto, infatti, è proprio in questo suo stato di quiescenza che il precedente si forma, si vorrebbe dire, si condensa. E ciò capita o dovrebbe capitare, secondo certe regole, forse giuridiche, forse no, ma certo non può giacere nel nulla prescindendo da una qualche tecnica selettiva di individuazione.

* 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.

¹ C. G. JUNG, *Aforismi*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012, p. 100.

Osservatorio sulle fonti

Da qui origina la seconda giustapposizione che si riflette nelle teorie che sono state riepilogate, criticate o sostenute anche nella giornata di oggi.

È il confronto tra quanti ritengono che questa spettralità conferisca forza al Parlamento (e anche poi alle burocrazie delle Camere) e quanti, invece, osservano che le raccolte di prassi e casi parlamentari possono assurgere allo statuto di fonte del diritto accettabile e non eversiva, solo quando divengano ostensibili. Tra i due estremi dei critici assoluti del precedente legittimante e i suoi sostenitori, affiora qui la via mediana percorsa da chi ne accetterebbe la natura di fonte integrativa del diritto parlamentare, ma ne contesta la sfuggente natura che lo rende non consultabile, non valutabile, fuori portata.

E ciò conduce, a me pare, ad un ulteriore e più alto gradino in cui si incontra il primo dei grandi dualismi teorici alla base del nostro diritto delle Camere. E' proprio il tema della pubblicità. Dalla voce "*Atti parlamentari*" di Carlo Esposito² che a mio parere, per la sua cristallina linearità, assurge a scritto autenticamente rivelatore sul tema, si comprende come la difficoltà di consultare i documenti parlamentari è connesso con la difficoltà di individuare quale atto o documento fa fede di quello che accade tra le pareti delle Camere. Vi è in sostanza una forma di pubblicità non solo notiziale, a fini conoscitivi, ma anche con valore di certificazione, capace cioè di attestare fatti e comportamenti giuridicamente rilevanti?

Per l'Esposito, la risposta al quesito è decisiva perché si possa pensare a un sindacato pieno sulle procedure parlamentari, da parte di ogni giurisdizione, anche di quella costituzionale.

Dunque, l'archiviazione dei precedenti svela la risposta negativa al quesito posto dal grande Maestro, perché è un fatto accertato che non solo non è facile ricostruire il senso giuridico e procedurale di quanto riportato nei Resoconti stenografici e sommari, ma essi non attestano nulla verso l'esterno. Tendono, cioè, ad avere valore e senso descrittivo, non certificativo. A maggior ragione, dunque l'archiviazione dei precedenti parlamentari implica un processo selettivo che confina enormemente con l'arbitrio.

3. Ecco dunque erompere l'altro dualismo, uno dei più percorsi dalla dottrina, specie da quella più sensibile all'esempio degli ordinamenti stranieri. È il problema della sindacabilità da parte del giudice delle leggi delle procedure parlamentari. Su questo ci si è sempre divisi - è noto e trasparente anche da molti degli interventi odierni - tra chi lo ritiene opportuno e auspicabile e chi non crede ai controlli esterni sull'operato della Camere. Chi mi ha proceduto ha svolto rilievi talmente penetranti e convincenti che non mi permetto di affrontare il tema. Mi limito a far notare che ciascuno degli argomenti invocati dai due partiti solleva ulteriori e simmetriche divisioni: quella tra chi ritiene che una Corte costituzionale a legittimazione politica debole non debba addentrarsi a sindacare il procedimento legislativo e chi ritiene che non sviluppando tale controllo, la Corte confina le Camere nell'autoreferenzialità che ne indebolisce la rappresentatività.

² C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, IV, 1959, p. 78.

Osservatorio sulle fonti

Seri argomenti supportano la tesi di chi vede nelle tecniche di accesso al giudizio di costituzionalità un ostacolo insormontabile per ammettere il controllo di legittimità sui procedimenti, ma a costoro si oppone il forte orientamento dottrinale che propugna l'allargamento ai Gruppi parlamentari della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione o comunque ad ottenere ingresso avanti la Consulta.

Ma, allargando ulteriormente l'orizzonte, si rinviene la presenza del confronto tra ciò che rimane della dottrina internista, che tanto credito ha mantenuto in forza del celebre saggio di Santi Romano³ e chi - anche oggi se ne sono ascoltati alcuni alfieri - sembra auspicare l'approdo a una piena giuridicità dei regolamenti parlamentari⁴.

4. Non potrei però mancare di introdurre io stesso un dualismo di cui non ho avvertito molti cenni tra gli studiosi intervenuti, forse perché è patrimonio esclusivo della sensibilità dei consiglieri parlamentari. Oserei quasi dire che, nel momento in cui lo si scorge, si dimostra di essere in preda a una vera e propria deformazione professionale.

Se ne parlo, è perché mi è accaduto di toccare con mano quanto siano diverse le logiche sottese alla decisione parlamentare di Assemblea (adottata cioè a caldo, in costanza di lavori parlamentari e senza che si sia avuto sentore anticipato del problema interpretativo cui far fronte) e, invece, l'applicazione del diritto delle Assemblee che sorge dall'approfondimento istruttorio e dall'analisi meditata preparata dallo studio della questione, "a sangue freddo", per dirla con Truman Capote.

Qui si avverte l'esistenza di due differenti diritti parlamentari e, del pari, due metodi interpretativi complementari. Tanto incide la dimensione temporale della decisione nelle Assemblee politiche.

L'applicazione del precedente a caldo, infatti, è generata o dalla pratica ostruzionistica delle Opposizioni, o dal verificarsi di un imprevisto nel corso della procedura. E' evidente che in queste circostanze la soluzione del problema si pone come aggiudicazione di una questione tra parti che si contendono il campo. La differenza rispetto alle logiche processuali tanto care ai giuristi puri non consiste, però, in una presunta politicità della materia, il che, peraltro non si saprebbe bene come intendere; quanto, più che altro, nella politicità degli attori che sostengono l'una o l'altra posizione e, soprattutto, nella innegabile politicità del soggetto aggiudicatore: il celeberrimo Giano bifronte che conduce i lavori.

In queste circostanze è vero quel che è stato rilevato e cioè che il precedente serve a legittimare la soluzione che si sceglie di adottare. Si è, come chiarito da uno degli interventi di chi mi ha proceduto, "in piena metodologia dei risultati": prima si

³ S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. Giur.*, LXXV, 1906, poi ripubblicato in ID., *Scritti minori*, Giuffrè, Milano, I, 1990 (ristampa dell'edizione del 1950), p. 263 ss.

⁴ V. L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare "informale" e nuova codificazione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012.

Osservatorio sulle fonti

individua l'obiettivo dispositivo cui si intende pervenire e poi lo si motiva sulla base dei metodi selezionati che lo giustificano⁵.

In circostanze così concitate e convulse, con la pressione percepita dalla Presidenza, il richiamo del precedente si esercita innanzitutto nei riguardi dell'Uomo che guida i lavori. E' allora che il metodo casistico assume un fascino cui è difficile resistere: è consolatorio, assolutorio, allude a una condivisione di responsabilità con chi ha guidato l'Assemblea in precedenti circostanze. In definitiva, il fatto che la condotta sia stata tenuta in precedenza assurge a giustificazione dell'operato e quindi alla tendenza, che dunque pare naturale, di voler raggiungere un certo obiettivo o risultato politicamente sensibile.

Viceversa i criteri ermeneutici cui noi giuristi guardiamo per la tutela della certezza, degli affidamenti e del buon andamento dei lavori, appaiono difficili, ammantati di soggettività e quindi a basso contenuto di legittimazione. Di qui, la tirannia del precedente contro cui qualche anno fa, sollevavo qualche modesta nota critica.

Accanto a tutto questo, vi sono poi gli sconfinati territori dell'interpretazione del diritto parlamentare svolta sotto la protezione dei tempi lenti della decisione. Qui, invece il confronto tra le tecniche ermeneutiche è più aperto e mi permetto di far notare che è questo e non l'altro, l'ambito in cui le burocrazie parlamentari svolgono un ruolo assai significativo. E' questo il teatro di un confronto sommerso tra il ricorso al metodo casistico e il tentativo di perseguire tecniche interpretative ed argomentative integrate che facciano leva, cioè, sull'interpretazione sistematica, sugli istituti dell'analogia o che, da ultimo, guardano alla giurisprudenza costituzionale e magari, talvolta, anche allo studio della comparazione con altri modelli di parlamentarismo.

5. È giunto il momento, se non ci si vuole solo limitare a porre dubbi e alternative, di comprendere quale sia la chiave di volta di questi confronti serrati tra le singole dottrine del parlamentarismo e chi, non senza argomenti - lo abbiamo visto -, le avversa e sostiene le ombre complementari al loro sviluppo.

E' il metodo interpretativo del diritto parlamentare che può sciogliere queste contraddizioni. A me pare che solo orientando la decisione parlamentare alla tutela e al rispetto della Costituzione, si può trovare uno statuto disciplinare forte del nostro diritto parlamentare, consentendone dunque l'affrancamento dalla pregiudizievole debolezza del suo valore come disciplina di pratica e di studio. D'altronde, è vero che tanto più è debole lo statuto di ricerca di una scienza, tanto più essa si rivela servente di chi dispone dell'esercizio *pro tempore* del potere⁶. E qui mi pare che la sfida, raccolta dalla dottrina degli ultimi venti anni, debba ora essere affrontata anche da quelli che sempre Esposito, probabilmente non senza una nota di scetticismo, chiamava "i pratici".

⁵ R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei presidenti d'Assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, Abstract del contributo al seminario, p. 19.

⁶ V. le parole di M. GOTOR, in A. MORO, *Lettere dalla prigionia*, Einaudi, Torino, 2008, p. 210, secondo il quale: "Qualsiasi sapere scientifico, quanto più il suo statuto disciplinare è fragile, tanto più rischia di svolgere un ruolo ancillare rispetto al potere politico che si serve di esso per rafforzare i propri scopi".

Osservatorio sulle fonti

Sta infatti a chi appartiene alle burocrazie parlamentari di inverare quell'affermazione che troppo a lungo è apparsa enfatica o appannata, quella del diritto parlamentare come avanguardia del diritto costituzionale. E' inutile negare che l'egemonia della dottrina del precedente conforme si pone in conflitto con l'integrazione del Parlamento nel sistema degli organi costituzionali e, come è stato autorevolmente detto, con l'apertura delle Camere alla società degli interpreti e dei fruitori del loro diritto. E ormai il tentativo di giustificare l'argomentazione fondata esclusivamente sul precedente, con la tautologica affermazione che il metodo casistico nasce dalla natura politica degli atti parlamentari, sembra smascherato.

Il merito è in primo luogo degli studiosi che hanno criticamente spiegato - e non certo giustificato - come si attegga questo legame tra le categorie del politico e la spettralità del precedente che legittima la decisione parlamentare.

Quest'ultimo scorcio di legislatura, peraltro, si incaricherà di dimostrare se è vero, come sostengono taluni, che il bipolarismo di contrapposizione e i miti di cui esso ha favorito lo sviluppo (il Parlamento decidente, l'obbligo del risultato legislativo, la garanzia dei programmi di Governo, la valutazione della rappresentanza politica in base ai suoi costi e a un immisurabile rendimento) abbia determinato il proliferare incontrastato della tirannia del precedente.

In generale, non va dimenticato che si tratta di una tirannia che entra in crisi proprio nei momenti di passaggio in cui tramonta una stagione parlamentare, si annunciano tempi nuovi che pongono questioni inedite. Si impongono così innovativi modelli di decisione ed argomentazione che porteranno a loro volta - dobbiamo esserne consapevoli - ombre difficili con cui coabitare.