

IL PRESIDENTE D'ASSEMBLEA TRA REGOLAMENTO PARLAMENTARE E TECNICHE DI LAVORO SUL PRECEDENTE: UN COMMON LAWYER IN PARLAMENTO?

di Renato Ibrido *

SOMMARIO: 1. L'inedita interpretazione delle modalità procedurali per l'elevazione del conflitto di attribuzione. - 2. Le tecniche di lavoro sul precedente parlamentare: alcuni esempi paradigmatici. - 3. La proiezione al diritto parlamentare delle categorie elaborate dai common lawyer: problemi metodologici. - 4 Verso una conclusione.

The article analyses the main working techniques on precedents used by the presiding officer, making a comparison between parliamentary law and common law. The article focuses especially on the recent distinguishing of the President of the Chamber of Deputies about the parliamentary procedure through which the Chamber can propose a “conflict arising from allocation of powers”.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato dell'Università di Siena.

1. L'inedita interpretazione delle modalità procedurali per l'elevazione del conflitto di attribuzione.

Nelle riunioni del 24 e del 29 marzo 2011, la Giunta per il regolamento di Montecitorio ha affrontato il nodo delle modalità procedurali per l'elevazione dei conflitti di attribuzione da parte della Camera dei deputati¹.

Prima di tale confronto, la prassi formatasi nel silenzio del Regolamento aveva riconosciuto all'Ufficio di presidenza un ruolo di "filtro" rispetto alle richieste concernenti l'elevazione del conflitto di attribuzione, sicché una eventuale valutazione negativa da parte di questo organo era stata equiparata ad una condizione ostativa alla prosecuzione del procedimento dinnanzi all'Assemblea.

La vicenda all'esame della Giunta ha tratto origine da una lettera del 1° marzo, con i quali gli onn. Cicchitto (Pdl), Reguzzoni (LNP) e Sardelli (IR) avevano lamentato il comportamento omissivo della magistratura nei confronti dell'on. Berlusconi, invitando la presidenza ad accertare la sussistenza delle condizioni per sollevare conflitto interorganico². Ad avviso dei richiedenti, tale soluzione costituiva la «prosecuzione logica» della decisione assunta dall'Assemblea il 3 febbraio 2011, con la quale si ordinava la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria procedente (Procura della Repubblica e giudice per le indagini preliminari di Milano) in relazione alla domanda di autorizzazione ad eseguire perquisizioni domiciliari nei confronti dell'on. Berlusconi. La Camera aveva infatti "accertato" l'incompetenza funzionale della magistratura milanese, riconoscendosi implicitamente la possibilità di statuire sul carattere ministeriale o non del reato ascritto al proprio componente. I giudici procedenti non si erano peraltro ritenuti vincolati alla qualificazione del reato operata dalla Camera, ribadendo così la competenza funzionale del tribunale ordinario (anziché del tribunale dei ministri).

Quanto al piano più strettamente procedimentale, nella richiesta formulata dagli onn. Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli si faceva altresì riferimento «alla necessità di una presa di posizione da parte dell'Assemblea (...) in quanto sede ultima delle decisioni della Camera», e dunque anche a prescindere da una eventuale valutazione negativa dell'Ufficio di presidenza. Quest'ultimo passaggio assumeva un risvolto politico indubbiamente delicato, in quanto la situazione di sottorappresentazione dei gruppi che esprimono la guida dell'indirizzo politico in seno all'organo di governo della Camera rendeva per lo meno incerto l'esito della decisione dell'Ufficio di presidenza³.

¹ Su tale vicenda, v. la segnalazione di P. GAMBALE, *Quali sono le modalità procedurali perché la Camera sollevi conflitti di attribuzione tra poteri davanti alla Corte costituzionale?* in *Amministrazione in Cammino*, www.amministrazioneincammino.it.

² Sul punto, v. la segnalazione di L. BENEVENI, *Si può sottoporre al voto dell'Assemblea la proposta della Giunta per le autorizzazioni di restituire gli atti all'autorità giudiziaria per incompetenza dell'organo richiedente?*, in *Amministrazione in Cammino*, www.amministrazioneincammino.it.

³ La disciplina regolamentare sulla composizione dell'Ufficio di presidenza non prevede che esso debba rappresentare una proiezione, su base proporzionale, dell'assetto dei rapporti tra i gruppi esistente in Assemblea. Il Regolamento pone, infatti, due criteri (la rappresentanza di tutti i gruppi e l'elezione dei componenti attraverso il sistema del voto limitato), i quali non conducono necessariamente ad un risultato

Il presidente della Camera, non ritenendo il caso in esame «riconducibile in maniera immediata ai precedenti», ha sottoposto la questione alla Giunta per il regolamento, pur riservandosi, al termine di tale approfondimento, di definire autonomamente il procedimento da seguire. Come è noto, infatti, la funzione di «far osservare il Regolamento» è prerogativa esclusiva della presidenza, benché questa sia assistita dalla Giunta quale organo di consulenza regolamentare⁴.

In ogni caso, dal confronto in seno alla Giunta sono sembrate emergere due posizioni fondamentali. Da un lato, i membri della maggioranza hanno ribadito la spettanza all'Assemblea della titolarità delle decisioni riguardanti prerogative attribuite alla Camera. «Nel nostro sistema costituzionale» – ha in particolare sottolineato l'on. Calderisi (PdL) – «l'organo competente a dichiarare la volontà della Camera in ordine all'esercizio di proprie prerogative costituzionali è l'Assemblea; è pacifico, infatti, che la Costituzione quando cita la Camera intende riferirsi all'Assemblea. Laddove la Costituzione ha voluto demandare ad altri organi parlamentari la titolarità di deliberazioni di carattere definitivo, derogando alla competenza generale dell'Assemblea, lo ha fatto espressamente (...) Tale tesi risulta accolta da autorevole dottrina (Pace, Lippolis)»⁵.

Dall'altro lato, i membri dell'opposizione, ponendo l'accento sull'esistenza di una prassi consolidata e sulla necessità di attenersi ai precedenti, hanno manifestato la propria contrarietà a qualsiasi forzatura interpretativa. Fra gli argomenti addotti a sostegno di tale posizione è stato inoltre invocato l'art. 63 della Costituzione, il quale, nel procedere ad un riconoscimento costituzionale dell'Ufficio di presidenza, avrebbe affidato implicitamente a tale organo «una funzione simile ai legacci con cui Ulisse ed i suoi compagni fecero ricorso per resistere alle sirene, secondo un'immagine nota nella teoria costituzionale per spiegare gli organi aventi funzioni contro-maggioritarie»⁶.

di proporzionalità, sicché la prevalenza numerica della maggioranza in seno all'organo non rappresenta un dato scontato. Diversa è la disciplina sulla composizione del Consiglio di presidenza del Senato: su tali criteri, e più in generale sulla tensione fra principio di proporzionalità e principio di rappresentatività, v. E. GRIGLIO – G. PERNICIARO, *Proporzionalità e rappresentatività nell'organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rass. Parl.*, 4, 2010, 893 ss.

⁴ Fa eccezione la facoltà presidenziale, sui richiami al regolamento e sulle questioni inerenti l'ammissibilità degli emendamenti, di rimettere la decisione all'assemblea. Nelle ultime legislature, peraltro, tale soluzione è caduta (quasi) in desuetudine.

⁵ L'argomento invocato dall'on. Calderisi è stato in particolare oggetto di critica nell'intervento del 24 marzo dell'on. Favia (IdV), il quale ha evidenziato come l'ordinamento costituzionale conosca diverse ipotesi nelle quali, pur essendo riconosciuto ad alcuni organi dello Stato il potere di adottare decisioni definitive – nel caso di specie all'Assemblea della Camera – la concreta adozione delle stesse è subordinata ad atti di impulso da parte di altri organi. Basti pensare alla richiesta della parte nel giudizio civile, il quale costituisce atto prodromico ad una pronuncia giudiziaria.

⁶ Così l'on. Bressa (PD) nel proprio intervento del 29 marzo. Ad avviso dell'on. Bressa, inoltre, ragionare di «sovranità del Parlamento» (...) significa evocare un concetto stantio, che ricorda per alcuni aspetti il diritto costituzionale inglese prima dell'insieme delle riforme che ne hanno segnato il sostanziale superamento dall'*European Communities Act*, 1972, allo *Human Rights Act* 1998), il costituzionalismo della Terza repubblica francese (1875-1940) e quello italiano degli anni Settanta (ove si ragionava di «centralità del Parlamento»). Secondo questa linea interpretativa, il principio in base al quale

Dopo aver acquisito gli orientamenti dei membri della Giunta per il regolamento, e dando conto del parere della Giunta per le autorizzazioni⁷, il presidente della Camera, nell'introdurre la successiva riunione dell'Ufficio di presidenza del 30 marzo, ha precisato che, «qualunque fossero state le conclusioni dell'Ufficio di presidenza, l'Assemblea sarebbe stata comunque chiamata a pronunciarsi sulla questione». Per completezza di cronaca, va aggiunto che i lavori di tale organo si sono conclusi con una situazione di parità di voti, mentre l'Assemblea, nella seduta del 5 aprile, ha approvato la richiesta per 12 voti di differenza.

Non vi è dubbio che l'interpretazione delle modalità procedurali per l'elevazione del conflitto di attribuzione fatta propria dal presidente Fini ha introdotto una significativa innovazione rispetto alla prassi parlamentare formatasi a partire dal 1980. In tutti e tre i precedenti nei quali l'Ufficio di presidenza aveva espresso una valutazione negativa in ordine alla possibilità di elevare il conflitto di attribuzione, infatti, il procedimento non aveva avuto seguito in Assemblea.

Per altro verso, secondo la linea di ragionamento sviluppata dalla presidenza, l'esistenza di alcune peculiari differenze rispetto ai tre precedenti menzionati faceva sì che il caso in esame non potesse essere immediatamente ricondotto alla fattispecie oggetto della soluzione procedimentale delineata dalla prassi.

In particolare, la presidenza, nello *speech* che ha introdotto i lavori della Giunta del 24 marzo, aveva posto l'accento su tre differenze fondamentali rispetto ai casi precedenti: innanzitutto, la richiesta del 1° marzo, diversamente dalle altre, era stata preceduta da una deliberazione dell'Assemblea sulla domanda di autorizzazione alla perquisizione domiciliare. L'elevazione del conflitto di attribuzione avrebbe così dovuto assolvere alla funzione di tutelare, in sede di contenzioso costituzionale, una volontà della Camera che era già stata in precedenza manifestata.

In secondo luogo, nei due precedenti della XV legislatura, l'Ufficio di presidenza aveva deliberato contro la richiesta di conflitto di attribuzione all'unanimità o a larghissima maggioranza. Quanto all'unico precedente nel quale l'organo referente deliberò con una maggioranza non traversale, la presidenza aveva peraltro avvertito che si riservava ogni valutazione in relazione all'eventuale seguito del procedimento. «L'ipotesi di sottoporre la questione ad una deliberazione dell'Assemblea» – si sottolineava nello *speech* del presidente Fini – «era apparsa quindi *prima facie* percorribile, ancorché successivamente non abbia avuto seguito»⁸.

l'Assemblea è sovrana andrebbe invece letto alla luce dell'art. 1 della Costituzione, il quale stabilisce che «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

⁷ Sulla richiesta di sollevare il conflitto di attribuzioni, come da prassi, era stata infatti previamente acquisito il parere consultivo della Giunta per le autorizzazioni, la quale, a maggioranza, aveva espresso il convincimento che «la Camera, a tutela delle sue prerogative costituzionali» avrebbe dovuto «elevare il conflitto di attribuzione nei confronti dell'Autorità giudiziaria di Milano, essendo stata da questa lesa nella sfera delle sue attribuzioni riconosciute dall'articolo 96 della Costituzione».

⁸ Tale argomento è stato in particolare oggetto di dissenso da parte dell'on. Bocchino (FLI) in un passaggio del proprio intervento del 24 marzo: «quanto, infine ai precedenti (...) si è detto (...) che questi ultimi non sarebbero rilevanti perché sarebbe ridotto il loro spessore politico, diversamente dal caso di cui oggi si dibatte. Ma proprio questo è, invece, un elemento a favore della loro spendibilità: infatti essi sono

Infine, secondo l'interprete privilegiato del Regolamento era necessario tenere conto che nella legislatura in corso la composizione dell'Ufficio di presidenza presentava una sottorappresentazione dei gruppi di maggioranza. Per il presidente della Camera, anche questo elemento testimoniava dunque il carattere inedito della questione regolamentare in esame.

2. Le tecniche di lavoro sul precedente parlamentare: alcuni esempi paradigmatici.

Se si volessero proiettare al diritto parlamentare alcune categorie elaborate dai giuristi di *common law*, si potrebbe identificare nella decisione del presidente Fini sulle modalità di elevazione dei conflitti di attribuzione un esempio paradigmatico di *distinguishing*, in contrapposizione dunque alla diversa figura dell'*overruling* del precedente⁹.

In questa circostanza, infatti, la presidenza non ha inteso svincolare il proprio giudizio dall'osservanza di un *dictum* anteriore, ma ha tentato piuttosto di legittimare una diversa scelta interpretativa attribuendo spessore giuridico ad alcuni elementi di diversità rispetto ai casi precedenti.

Nel diritto parlamentare, il ricorso al *distinguishing* o comunque a tecniche di erosione del precedente è tutt'altro che infrequente. Per limitarci a qualche esempio, nella riunione della Giunta per il Regolamento del 5 maggio 1993 il Presidente Napolitano ha riconosciuto l'esistenza di una prassi interpretativa che preclude al presidente d'assemblea, nel corso dell'esame di progetti di legge, di dichiarare

stati evidentemente sorretti da ragioni esclusivamente giuridiche e non da ragioni politiche che avrebbero potuto condizionarne l'esito».

⁹ Sul rilievo del precedente nel diritto parlamentare, v. F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale "esterno", precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, funzioni, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 1998, 233 ss; C. SPECCHIA, *I "precedenti" nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, 1, 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; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 4; M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove Autonomie*, 2003, 3, 353 ss; Id., *La "decisione" del presidente d'assemblea parlamentare*, in *Nuove Autonomie*, 2003, 4-6, 603 ss; M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2005, 147-148, 17 ss. Sul precedente nelle sue diverse epifanie regionali (precedente giudiziario, amministrativo, costituzionale, etc.), v. V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, VI, Milano, Giuffrè, 2002, 871 ss.; M.J. GERHARDT, *The power of precedent*, New York, Oxford University Press, 2008. Sull'itinerario storico della teoria del precedente, v. *ex multis*, U. MATTEI, *Precedente giudiziario e stare decisis*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, Utet, 1996, 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*, Milano, Giuffrè, 1995, 23 ss.; sull'uso del precedente giudiziario negli ordinamenti di *common law* v. R. CROSS – J.W. HARRIS, *Precedent in English law*, Oxford, Clarendon Press, 1961; R. DAVID – C. JAUFFRET-SPINOSI, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padova, Cedam, 1994, spec. 341 ss. e M.G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Roma-Bari, Laterza, 2000, spec. 272 ss.

ammissibili emendamenti interamente soppressivi di un comma radicalmente modificato dal Senato, e dunque anche delle parti non modificate dall'altro ramo del Parlamento. Pur ribadendo la validità di tale prassi, la presidenza, in una prospettiva di restringimento della portata del precedente – *narrow* per usare la terminologia dei *common lawyer* – ha sottolineato tuttavia come le precedenti pronunce si riferissero tutte a progetti di legge ordinaria, sicché rimaneva aperto il campo per una diversa scelta interpretativa in relazione ai progetti di legge costituzionale.

Ancora più emblematico è poi il caso relativo all'annuncio di nuovi deputati in missione durante la "seduta-fiume" del 2 agosto 2006. In tale occasione, l'on. Leone, a nome dei gruppi di opposizione, aveva contestato la decisione della presidenza di dare lettura di nuove missioni a decorrere dalla ripresa antimeridiana della seduta. Tale soluzione, della quale si poneva in dubbio l'ortodossia, determinava infatti una importante variazione del numero legale. Nella successiva riunione della Giunta per il regolamento del 4 ottobre 2006, il presidente della Camera, ritornando su tale questione, segnalò che l'unico precedente in contrasto con la soluzione procedimentale adottata il 2 agosto si riferiva al caso della seduta-fiume del 12 febbraio 1985. «Tale decisione» – aggiunse il presidente Bertinotti nel proprio *distinguishing* – «si collegava, peraltro, in modo specifico (...) al fatto che era in discussione, in quel periodo, presso la Giunta per il Regolamento, una modifica della disciplina delle missioni. La decisione era dunque fondata sulla assoluta particolarità delle circostanze».

Da una lettura dei resoconti dei lavori della Giunta del 4 ottobre 2006 è possibile inoltre osservare il ricorso ad una ulteriore tecnica di lavoro sul precedente anch'essa mutuata dai sistemi di *common law*: l'*harmonized*. Come è noto, attraverso tale tecnica il giudice opera un richiamo adesivo ad un precedente, facendo scomparire o comunque ridimensionando delle differenze che, in apparenza, potrebbero giustificare un *distinguishing*.

Nel caso di specie, la presidenza della Camera ha fatto ricorso all'*harmonized* allo scopo di confermare la rilevanza dei precedenti richiamati a sostegno delle proprie conclusioni. Tale rilevanza era stata infatti posta in dubbio dall'on. Leone, il quale aveva evidenziato come il caso dal quale aveva tratto origine il problema regolamentare presentava un importante elemento differenziale rispetto alle due fattispecie precedenti richiamate dalla presidenza: nel caso *sub iudice*, infatti, «la sospensione della seduta era stata disposta in quanto, dopo l'annuncio da parte della Presidenza che non si sarebbe proceduto a votazioni prima di una certa ora, erano terminati gli interventi sugli ordini del giorno». Replicando al *distinguishing* dell'on. Leone, il presidente d'assemblea ha ribadito tuttavia che i due precedenti richiamati presentavano le medesime caratteristiche di fatto della questione regolamentare sottoposta all'esame della Giunta: «in particolare l'esaurimento degli iscritti a parlare e la conseguente sospensione prolungata della seduta fino all'orario originariamente fissato per l'inizio delle votazioni e il successivo annuncio – il mattino seguente – di nuove missioni a decorrere dalla ripresa della seduta-fiume».

Quanto all'*overruling*, uno dei casi più noti di superamento di un precedente parlamentare è rappresentato dalla decisione assunta nella seduta n. 246 del 5 dicembre

1989 dal Presidente pro-tempore dell'Assemblea regionale siciliana di non computare gli astenuti ai fini del *quorum* di maggioranza¹⁰. Una prassi in vigore da ormai 42 anni, la quale ancorava il metodo di computo del *quorum* al criterio in uso alla Camera dei deputati, veniva così superata in favore del diverso criterio impiegato presso il Senato della Repubblica¹¹.

Ulteriori categorie dei *common lawyer* che possono essere proiettate al diritto parlamentare sono poi quelle del *criticized* e del *questioned*. Con la tecnica del *criticized* un precedente viene sottoposto a critica da parte di un giudice che si ritiene tuttavia vincolato a seguirlo. Il *questioned*, invece, consente al giudice di porre in dubbio il carattere di saggezza, accuratezza, fondatezza o rigore del precedente, senza tuttavia assumere un'esplicita posizione critica¹².

Un caso di *criticized* nel diritto parlamentare può ad esempio essere identificato con la decisione del presidente Iotti comunicata nel corso della seduta dell'8 febbraio 1989. In tale circostanza, la presidenza, richiamando i criteri interpretativi individuati da un parere della Giunta per il regolamento, ha confermato la necessità di procedere ad una distinta votazione finale sul disegno di legge di conversione dopo l'esito favorevole della votazione dell'articolo unico sui cui era stata posta la questione di fiducia. Per altro verso, la presidenza, in risposta ad un richiamo al regolamento, non ha mancato di sottolineare che «nella procedura che siamo costretti a seguire oggi occorre modificare qualcosa», rinviando così ad un futuro approfondimento della questione da parte della Giunta per il regolamento.

Maggiori profili di somiglianza con il *questioned* possono essere invece ravvisati nella decisione del presidente della Camera del 31 luglio 2008, in quanto, in tale caso, non vi è stata una esplicita presa di posizione critica verso il precedente. In risposta ad

¹⁰ Su tale vicenda, v. I. LA LUMIA, *Brevi note su ruolo e poteri del presidente dell'Assemblea regionale siciliana*, in www.ars.sicilia.it.

¹¹ Più complessa è invece l'individuazione di casi di *anticipatory overruling*. Muovendo dall'*anticipatory overruling*, negli Stati Uniti tale tecnica consente al giudice di discostarsi da un precedente nella convinzione che tale regola precedenziale non sarebbe stata in futuro più seguita dalla corte di grado superiore. La concentrazione in una sola autorità del potere di «far osservare il Regolamento» sembra tuttavia precludere la possibilità di ricorrere a tale tecnica nel diritto parlamentare. Quanto al *prospective overruling* – il giudice modifica un precedente per tutti i casi che si presenteranno di lì innanzi, decidendo tuttavia il caso *sub iudice* in applicazione della regola precedenziale – la dottrina ne ha individuato un esempio nel comunicato della Giunta per il regolamento della Camera letto nella seduta del 17 ottobre 1967. In tale comunicato, la Giunta, premettendo «la sua competenza ad esprimere pareri interpretativi validi soltanto per l'avvenire», esprimeva l'avviso che «in attesa di approfondire l'esame definitivo della materia» spettasse «al Presidente di determinare la decisione dal seggio della propria autonomia». Sul punto, v. M. DI PIAZZA, *La "decisione" del presidente d'assemblea parlamentare*, cit., 4-6, 611. In realtà, presenta maggiori analogie con il *prospective overruling* la decisione assunta dal Presidente della Camera, on. Violante, nella riunione della Giunta per il regolamento del 9 novembre 1997. In tale occasione, la presidenza ha delineato una nuova soluzione interpretativa, in base alla quale l'intervento per dichiarazioni di voto comporta una presunzione di partecipazione al voto ex art. 46, c. 3 R.C. Tuttavia, «per evitare d'incidere su procedimenti in corso», l'interpretazione proposta avrebbe dovuto applicarsi «soltanto a partire dal prossimo programma dei lavori».

¹² Su queste ultime due tecniche, v. U. MATTEI, *Precedente giudiziario e stare decisis*, cit.

un richiamo al regolamento con il quale si contestava la scelta dell'Assemblea di sollevare un conflitto di attribuzione senza che fosse verificabile la presenza della maggioranza dei componenti della Camera, il presidente Fini ha ribadito che la propria decisione si muoveva in piena sintonia «con gli univoci precedenti; non vi sono, infatti, precedenti che vadano in una direzione diversa. Purtroppo, ritengo che nella Giunta per il regolamento debba porsi la questione e che, quindi, debba per il futuro avviarsi quella riflessione (...) perché oggettivamente si tratta di una questione che non merita di essere archiviata unicamente in ragione dei precedenti e nemmeno dei Regolamenti vigenti. I Regolamenti sono tali, ma quando dimostrano di essere inadeguati credo che debbano essere sottoposti a modifiche».

Nel diritto parlamentare non mancano, infine, esempi di *cases of first impression*¹³, ossia ipotesi nelle quali, in assenza di precedenti, l'interprete è chiamato a decidere una controversia nuova. Può essere ricondotta a tale categoria, ad esempio, la questione regolamentare decisa dal presidente Fini nella seduta del 14 dicembre 2010 in ordine alla votazione congiunta di mozioni di sfiducia al Governo diversamente motivate. Non pertinenti erano infatti i precedenti relativi alle mozioni di sfiducia (fra l'altro tutte di carattere individuale) che erano state poste in votazione congiuntamente in ragione della loro identità testuale o sostanziale. Si trattava, dunque, di una questione nuova a tutti gli effetti¹⁴.

Non vi è invece traccia nei sistemi di *common law* di alcune tecniche di lavoro sul precedente che appartengono specificamente all'esperienza del diritto parlamentare. Il riferimento è in particolare ai frequentissimi casi di “precedenti che non costituiscono precedenti”, ai quali può essere riconosciuta una duplice natura. Da un lato, infatti, tale tecnica riflette un fenomeno di “timore del precedente” – inteso come riluttanza a prendere una decisione in base alla quale possa essere reclamato in casi simili lo stesso trattamento – che è presente in tutte le epifanie regionali del precedente (giudiziario, amministrativo, legislativo, del diritto dei privati, *etc.*). Dall'altro lato, proprio la garanzia che quella decisione non costituirà un precedente consente al presidente d'assemblea di “compensare” da un punto di vista regolamentare la parte politica danneggiata dall'interpretazione adottata in via eccezionale¹⁵.

¹³ Sulla categoria dei *cases of first impression* nei sistemi di *common law*, v. A. ANZON, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht*, cit., 39-40.

¹⁴ In argomento, v. S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2011, 339 ss.

¹⁵ Nella seduta del 20 gennaio 1993, pur senza voler attribuire al suo parere alcun carattere di precedente, la Giunta per il regolamento del Senato, ha ritenuto che nel caso specifico «il *quorum* di sottoscrizioni di un decimo dei componenti l'Assemblea prescritto dall'articolo 94, ultimo comma, della Costituzione e dall'articolo 161, comma 2, del Regolamento, per le mozioni di sfiducia al Governo» era stato raggiunto «attraverso la sottoscrizione di documenti identici in ogni loro parte e tali da dimostrare per la loro stessa articolazione nell'identità, la convergenza delle firme su un unico testo, cioè sull'unica mozione», pur ritenendo «l'intera materia (...) suscettibile di necessari, ulteriori approfondimenti, in sede di interpretazione dell'articolo 161 del Regolamento».

3. La proiezione al diritto parlamentare delle categorie elaborate dai *common lawyer*: problemi metodologici.

La comparazione fra precedente parlamentare e precedente giudiziario, nella sua affascinante complessità, pone 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 (*overruling*, *distinguishing*, *harmonized*, *etc.*) 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 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"¹⁶.

Nella letteratura italiana l'idea in base alla quale il presidente di assemblea, attraverso il ricorso «ai canoni ermeneutici tipici delle fonti-atto»¹⁷, si sforza di interpretare ed applicare le norme parlamentari come se fosse un giudice o un magistrato ha lungo corso¹⁸. Basti pensare, per esempio, ad alcuni passaggi del *Mancini-Galeotti* nei quali è evidente l'influenza della lezione di Bentham filtrata attraverso la fondamentale mediazione di Dumont¹⁹. Una lezione, questa, tesa a rimarcare la convivenza nella presidenza d'assemblea di due componenti fondamentali: la componente "istituzionale" di *spokesman* e quella "giurisdizionale" di magistrato dell'assemblea²⁰.

¹⁶ 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 *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 2010, 459 ss., il quale in particolare sottolinea l'impossibilità di considerare il presidente d'assemblea quale "arbitro" del regolamento.

¹⁷ Così Cervati, il quale evidenzia come nell'interpretazione delle norme regolamentari non venga meno la considerazione del tenore letterale delle stesse. A. A. CERVATI, *Artt. 70-72*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1985, 72.

¹⁸ V. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, 153 ss.

¹⁹ «Quello che delle discussioni, deve dirsi delle votazioni; giacché, come ben disse il Dumont, chi è giudice non può esser parte nello stesso tempo». M. MANCINI – U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano*, Roma, 96.

²⁰ È interessante osservare come alcuni anni più tardi Erskine May, nel riprendere la dicotomia benthamiana, confinerà la connotazione "istituzionale" alla funzione di «*representative of the House of Commons*», identificando il ruolo presidenziale in senso stretto con la sola connotazione "giurisdizionale". T. ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Proceedings and Usage of Parliament*, London, 1989, 179 ss.

Ma si pensi, ancora, al tentativo assai più recente di fondare la natura giuridica del diritto parlamentare sul carattere giurisprudenziale impresso dalle decisioni regolamentari del presidente d'assemblea²¹.

Non mancano poi, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, orientamenti che hanno riconosciuto al presidente d'assemblea una posizione paragiurisdizionale. Con la deliberazione del 29 gennaio 1977, la Corte, in sede di verifica dei requisiti di ammissione dei propri componenti, ha convalidato l'elezione di Bucciarelli Ducci a giudice costituzionale, malgrado questi non avesse mai esercitato le funzioni di magistrato della Cassazione. La decisione della Corte venne motivata dalla Corte ritenendo le funzioni presidenziali caratterizzate dal lato soggettivo-organizzativo dall'imparzialità e indipendenza richiesta ad ogni giudice (e, quindi, anche ai magistrati delle giurisdizioni superiori) e, dal lato oggettivo-funzionale, dalla idoneità a realizzare garanzie di ordine costituzionale²².

Benché la suggestiva raffigurazione del *presiding officer* come «*un magistrat qui exerce une fonction quasi-judiciaire*»²³ colga uno dei passaggi fondamentali dell'evoluzione dell'interpretazione del diritto parlamentare, la proiezione della suddetta linea interpretativa al contesto italiano, ed in parte anche a quello anglo-britannico, pone tuttavia alcuni grossi nodi problematici. L'analogia tra le funzioni dello *speaker* e quelle del giudice di *common law*, come d'altronde rilevava Ripert mutuando alcune intuizioni di Erskine May, non può essere spinta sino ad annullarne le peculiari differenze²⁴. Indichiamo alla rinfusa e senza pretesa di completezza alcuni dei fattori che impediscono una piena assimilazione delle due figure: 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.

²¹ È questa la posizione di A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000, spec. 243, la quale sviluppa alcune intuizioni di G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 156.

²² Bucciarelli Ducci, presidente della Camera dei deputati e del Parlamento in seduta comune, rivestiva la qualifica di magistrato di cassazione ma non ne aveva mai esercitato la funzione in quanto la relativa nomina era giunta durante il periodo di aspettativa parlamentare. Eletto alla carica di giudice costituzionale il 27 gennaio 1977, l'elezione fu convalidata dalla Corte malgrado la conferma del requisito dell'esercizio delle funzioni superiori e la sottolineatura dell'insufficienza della mera titolarità delle stesse. La deliberazione della Corte è oggetto di molte critiche in dottrina, in particolare da parte di G. D'ORAZIO, *Magistrati della giurisdizione superiore ordinaria ed esercizio di funzioni non giudiziarie*, GiC, I, 1977, 1401 ss.; S. BARTOLE, «*Cursus honorum*» e Corte costituzionale, FI, 1978, V, 89 ss.; E. CUCCODORO, *La presidenza d'assemblea politica*, Firenze, ristampa integrata, 1998, 100 ss. e I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de la camaras. Presidente, Mesa y Junta de portavoces en el Derecho parlamentario español*, cit., 61. A sostegno della deliberazione, v. invece V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 250 ss.

²³ H. RIPERT, *La présidence des assemblées politiques*, Paris, 1908, 11.

²⁴ H. RIPERT, *La présidence des assemblées politiques*, cit., 234.

L'assenza del tempo necessario per deliberare e per ascoltare trattazioni dettagliate delle parti in causa determina poi una insufficiente motivazione delle decisioni regolamentari.

E tuttavia, pur tenendo conto 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 politico²⁵, 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 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. Tale fenomeno, infatti, lungi dall'esaurirsi nell'esperienza giuridica, mostra di appartenere, oltre che per fattori

²⁵ 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 procedurali, 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. Sull'aspirazione alla "giuridificazione" del diritto parlamentare, la quale trova nella "giudizializzazione" della vita politica solamente uno dei possibili percorsi di sbocco, v. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 1 ss.; R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. Parl.*, 3, 2010, spec. 589 ss.

specifici, anche per ragioni di carattere generale, ossia per motivi «comuni all'esperienza nella più ampia accezione del termine»²⁶.

È per esempio indicativo, da questo punto di vista, che alla base del fenomeno del rifarsi ai precedenti vi siano innanzitutto 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 trattamento²⁷. 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.

Per di più, nel ciclo a tendenza bipolare della forma di governo 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 piccata, 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»²⁸.

²⁶ Così V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, cit.

²⁷ Sui fattori giuridici ed extra-giuridici alla base del fenomeno del rifarsi ai precedenti, v. ancora V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, cit.

²⁸ Così N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 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

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 opposto colore politico²⁹.

4. Verso una conclusione.

Tirando le fila del discorso fin qui condotto, è possibile concludere con alcune annotazioni problematiche in merito al ruolo ed alla natura del precedente parlamentare.

Non vi è dubbio che il precedente, inteso come soluzione resa in passato su un caso identico o simile a quello "*sub iudice*", assuma un rilievo assolutamente centrale nel diritto parlamentare.

Benché infatti tale termine non sia mai menzionato dai regolamenti parlamentari – fanno eccezione nell'esperienza comparata, principalmente, le *Knesset rules of procedure* israeliane ed il Regolamento del Parlamento europeo – l'attività di risoluzione delle controversie regolamentari è sempre preceduta da un'attività istruttoria finalizzata a ricostruire i precedenti orientamenti emersi nella giurisprudenza parlamentare³⁰. In secondo luogo, il riferimento adesivo ai precedenti assume un ruolo privilegiato nell'ambito di quella che, con la terminologia di Esser, può essere definita *Argumentation*, ossia l'insieme degli elementi che gli organi parlamentari dell'interpretazione ostentano allo scopo di giustificare la propria decisione³¹.

In altri termini, il precedente finisce per svolgere un ruolo di cerniera fra il "contesto di scoperta" (intervenendo eventualmente fin dalla fase della "pre-comprensione"³²) ed

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».

²⁹ 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*, New York, 2006, spec. XI ss. e 1 ss.

³⁰ Benché il termine "precedente" non sia mai menzionato dal Regolamento della Camera, è tuttavia significativa la formulazione dell'art. 16, c. 3 R.C. («La Giunta propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'esperienza dimostri necessarie»).

³¹ Sulla dicotomia fra *Argumentation* e *Motivation*, v. J. ESSER, *Vorverstaendnis und Methodenwahl im Rechtsfindung*, Frankfurt am Mein, 1972, tr. it. S. PATTI – G. ZACCARIA, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*, Napoli, Esi, 1983. Su alcune significative anticipazioni della teoria di Esser in Italia, v. P.G. MONATERI, *Interpretare la Legge (I problemi del civilista e le analisi del diritto comparato)*, in *Rivista di diritto civile*, 1987, I, 531 ss., nt. 24 e passim, con rif. a R. SACCO, *Il concetto di interpretazione del diritto*, Torino, Giappichelli, 1947.

³² Sulla categoria della "precomprensione", v. almeno J. ESSER, *Vorverstaendnis und Methodenwahl im Rechtsfindung*, cit.; H.G. GADAMER, *Wahrheit und Methode: Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*, Tübingen, Mohr, 1960, trad. it. G. VATTIMO, *Verità e metodo*, Milano, Bompiani, 1995; G. ZACCARIA, *Precomprensione, principi e diritti nel pensiero di Josef Esser. Un confronto con Ronald Dworkin*, in *Ragione Pratica*, 6, 1998, n. 11, 137 ss. Per anticipazioni dell'idea esseriana di "pre-comprensione" attraverso l'enucleazione del canone dell'"attualità dell'intendere", v. E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, I, Milano, Giuffrè, 1990, 291 ss.

il “contesto di giustificazione”. Sotto il primo profilo, infatti, il “ragionamento per precedenti” si inserisce fra le operazioni intellettuali che conducono l’interprete parlamentare alla scelta di significato da attribuire alla regola parlamentare³³. Dall’altro lato, il precedente pone l’organo parlamentare dell’interpretazione in dialogo con un uditorio da convincere (il singolo deputato, l’assemblea, i gruppi politici, *etc.*) fornendo lo strumento per dimostrare la plausibilità della soluzione adottata³⁴.

A queste due fondamentali dimensioni (contesto di scoperta – contesto di giustificazione) se ne aggiungono poi delle altre, non meno significative, che pongono in gioco la funzione e la natura del precedente parlamentare. Ad esempio, sempre per riprendere la dicotomia proposta da Esser, si può affermare che il precedente parlamentare non è estraneo alla sfera della c.d. *Motivation*, ossia l’insieme dei motivi che in realtà sono i veri determinanti della decisione. Come già sottolineato, infatti, la tendenza a privilegiare una soluzione già consacrata in un precedente fornisce all’interprete parlamentare, ed in particolare al presidente d’assemblea, un supplemento di legittimazione, neutralizzando così gli effetti collaterali che possono derivare dal vantaggio che la risoluzione del caso concreto può determinare in capo ad un determinato soggetto politico³⁵.

Non va dimenticato, infine, che il precedente parlamentare, non diversamente da altre tipologie di precedenti, oltre ad identificare uno strumento dell’interpretazione e dell’argomentazione, costituisce altresì l’oggetto di uno specifico processo interpretativo. 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 risolto³⁶) nonché del contesto storico all’interno del quale è maturata tale soluzione regolamentare.

Sia come strumento ermeneutico/argomentativo, sia quale oggetto di un autonomo processo interpretativo, il precedente, nelle sue varie vesti, assume dunque una

³³ È significativo che Alexy, nella propria proposta di classificazione dei “mezzi dell’interpretazione” (“argomenti”), abbia collocato il precedente nell’ambito dei mezzi della c.d. interpretazione sistematica. Va peraltro sottolineato che nella impostazione di Alexy, il discorso giuridico viene concepito essenzialmente come discorso argomentativo piuttosto che interpretativo. Sul punto, v. in ogni caso R. ALEXY, *Teoria dell’argomentazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 1998, 215 ss.

³⁴ Sul concetto di “uditorio” nella teoria dell’argomentazione, v. C. PERELMAN – L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell’argomentazione. La nuova retorica*, Torino, Einaudi, 1966.

³⁵ 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, criterio che verrà confermato in futuro malgrado il possibile avvicendamento fra maggioranza e opposizione. In altri termini, una certa decisione del Presidente, «da giudicare parziale se isolatamente considerata, sfumerà nell’imparzialità, se valutata entro una serie continua di casi ugualmente risolti: la ripetizione confisca la parzialità». Cfr. R. TOSI, *Lavori delle Camere e mediazione dei Presidenti*, in *Dir. e soc.*, 1973, 528-529.

³⁶ Per questa classificazione degli elementi costitutivi del precedente, v. F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale “esterno”, precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, cit., 241.

posizione centrale nelle dinamiche che governano l'interpretazione del diritto parlamentare italiano. A tale centralità non corrisponde peraltro una adeguata condizione di conoscibilità e reperibilità della giurisprudenza dei presidenti d'assemblea, sicché la comparazione fra precedente parlamentare e precedente giudiziario, soprattutto dei sistemi di *common law*, sembra incontrare, proprio in questo punto, un importante momento di arresto.

Quello della pubblicità dei precedenti non è un problema di bassa cucina, ma un nodo che tocca alcuni rami alti dell'intreccio fra diritto parlamentare e ordinamento costituzionale complessivo. Non è forse un caso, d'altronde, che un autorevole storico del diritto, con riferimento agli elementi di novità prodotti dalla stagione del 1848 sulla vita giudiziaria subalpina, abbia evidenziato come la pubblicazione della "*Giurisprudenza degli Stati sardi*" per iniziativa spontanea dell'avvocato Bettini abbia avuto un effetto assai più dirompente rispetto a quello determinato dall'entrata in vigore delle disposizioni scritte dello Statuto albertino³⁷. Non è casuale, inoltre, che fra le ragioni che hanno determinato la minore rigidità della regola dello *stare decisis* nell'ordinamento statunitense, abbia influito, almeno agli albori di questa esperienza costituzionale, il problema dell'attivazione di meccanismi di monitoraggio dei precedenti comparabili a quelli già collaudati nel Regno Unito, meccanismi che tuttavia era arduo mutuare in un territorio in enorme e rapidissima espansione come quello nord-americano.

Al termine di questo itinerario, una questione rimane quindi aperta. In alcune note pagine del suo *Grundlinien der Philosophie*, Hegel, entrando decisamente in campo per la codificazione, aveva paragonato l'ingiustizia del sistema giuridico esistente in Germania agli inizi del XIX Secolo a quelle del tiranno Dioniso, il quale poneva così in alto le tavole della legge che nessun cittadino era nella possibilità di leggerle³⁸. Ebbene, alla luce del carattere ormai totalmente disorganico del nostro diritto parlamentare, ed in assenza di un processo di riordino dei regolamenti parlamentari³⁹, quale altra via, se non la garanzia di adeguate modalità di pubblicazione dei precedenti da parte delle istituzioni parlamentari, può contribuire ad abbassare quelle "tavole della legge" che la "politica regolamentare" delle camere ha ormai reso criptiche ed indecifrabili⁴⁰?

³⁷ Questa la ricostruzione proposta da R. FERRARI ZUMBINI, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in *Giornale di Storia costituzionale*, 15, 2008, 19; ID., *Tra idealità e ideologia: il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. 622 ss.

³⁸ V. G.W.F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Philosophische Bibliothek, Leipzig, 1930, 174. La citazione del passo di Hegel è richiamata in particolare da A. BARATTA nella presentazione al volume di K. ENGISCH, *Introduzione al pensiero giuridico*, Milano, Giuffrè, 1970, IX.

³⁹ La suggestiva idea di "consegnare alla storia" i gloriosi regolamenti del 1971, attraverso una ricodificazione integrale che faccia *tabula rasa* dell'attuale diritto parlamentare scritto è sostenuta con efficacia da L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Luiss University Press, Roma, 223 ss.

⁴⁰ Sul problema della mancanza di iniziative istituzionali volte ad assicurare la conoscibilità dei precedenti e alcuni spunti comparativi con la diversa esperienza del Regno Unito e degli Stati Uniti, v. in particolare N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del*

*maggioritario, cit., spec. 42. In argomento, v. altresì F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale "esterno", precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, cit., 259 ss.; C. SPECCHIA, *I "precedenti" nel diritto parlamentare*, cit., 150 ss.*