

Osservatorio sulle fonti

UNA CLAUSOLA “SALVA” O “TAGLIA-REGOLAMENTO PARLAMENTARE”? LE DISPOSIZIONI TRANSITORIE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE E IL NODO DELLA ULTRATTIVITÀ DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

di Renato Ibrido*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Continuità e discontinuità nel diritto parlamentare. - 3. Le due possibili letture della clausola transitoria. - 4. Quando approvare il nuovo Regolamento? Il problema della legittimità di un intervento del Senato nel corso della XVII legislatura. - 5. I rimedi alla eventuale mancata approvazione del Regolamento del Senato: la “nuclear option” all’italiana.

The transitional provisions contained in the constitutional reform establish that the current Rules of Procedure will remain in force until their modification by the Chambers (art. 39 of the bill A.C. 2613-B).

Moving from an analysis of the historical evolution of the Italian Rules of Procedure – and in the light of the structure and organization of the new Senate – the article tries to call the attention to the theoretical and concrete implications related to the art. 39 of the constitutional reform.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa

L'art. 39 del d.d.l. costituzionale A.C. 2613-B – rubricato “Disposizioni transitorie” – stabilisce all’ottavo comma che «le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale».

La suddetta clausola transitoria incontra un antecedente significativo nell’art. 29 del d.lgs.lgt. 31 agosto 1945, n. 539, il quale prevedeva che – fino all’approvazione da parte della Consulta nazionale del proprio Regolamento interno – dovessero osservarsi, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel Regolamento della Camera in vigore prima del 28 ottobre 1922.

Benché l’art. 39, c. 8 sia stato congeniato per assicurare un ordinato avvio dei lavori della nuova Camera alta, il disegno di legge costituzionale (o forse una sua particolare lettura) sembrerebbe aver sottovalutato i problemi di ordine pratico posti da una ultrattività ad ampio spettro del Regolamento del Senato attualmente vigente. Questa clausola sintetica e solo apparentemente innocua potrebbe infatti determinare alcune situazioni di confusione procedurale e incertezza interpretativa non previste al momento del suo inserimento nelle disposizioni transitorie, rendendo così assai più complesso il processo di attuazione e implementazione della riforma.

Da qui la necessità di soffermarsi sulle possibili interpretazioni dell’art. 39, c. 8, anche alla luce di alcuni dati di ordine storico-comparativo (par. 2), nonché di una verifica dei potenziali margini di operatività delle disposizioni contenute nel Regolamento vigente (par. 3). Nella parte finale del contributo, mi soffermerò invece sul problema di un intervento regolamentare “ponte” già nel corso della XVII legislatura (par. 4) nonché sui possibili rimedi alla mancata approvazione del nuovo Regolamento (par. 5)¹.

2. Continuità e discontinuità nel diritto parlamentare

Osservava Alexis de Tocqueville nel volume su “*L’Antico regime e la rivoluzione*” che non sempre è possibile tracciare una cesura netta con il passato². A ben riflettere, potrebbe forse essere questa una delle cifre di lettura della storia dei Regolamenti parlamentari italiani, la cui principale dominante sembra in effetti da rintracciarsi in un’evoluzione nel segno della continuità³.

Questa chiave interpretativa pare trovare una conferma nella diffidenza delle Camere

¹ Sulle procedure di esame delle modifiche regolamentari, cfr. S. CURRERI, *La procedura di revisione dei Regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995.

² A. DE TOCQUEVILLE, *L’Ancien Régime et la Révolution* (1856), Paris, Gallimard, tr. it.: *L’Antico regime e la Rivoluzione*, Rizzoli, Milano, 1998.

³ In questo senso P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Beniamino Carucci Editore, Assisi-Roma, 1971, p. 136; N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica*, XIII, Il Sole 24 ore, Milano, 2007, p. 214.

Osservatorio sulle fonti

italiane rispetto a ipotesi di revisione integrale dei Regolamenti⁴ – soluzione al contrario ben presente ad altre Assemblee rappresentative⁵ – e dunque nella preferenza per percorsi d’innovazione parziale, novelle di tipo incrementale⁶ nonché procedure “provvisorie” o sperimentali⁷.

Questa tendenza alla continuità ha trovato il proprio apogeo nel corso della I legislatura repubblicana, allorché la Camera dei deputati ritenne implicitamente applicabile (salvo alcune successive modifiche di carattere comunque non organico) il Regolamento della Camera albertina del 1° luglio 1900 (così come novellato nel 1920-22⁸).

⁴ Peraltro, per un bilancio sulla riforma integrale dei Regolamenti parlamentari del 1971, cfr. A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012; F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant’anni*, Giuffrè, Milano, 2013. Sull’impatto del bipolarismo rispetto all’originario impianto regolamentare del 1971, cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei Regolamenti delle Camere. Il Filangeri. Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, p. 5 ss.

⁵ Emblematico è il caso del Parlamento europeo, il quale procede periodicamente ad una manutenzione integrale del proprio Regolamento. In argomento, cfr. D. CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP rules of procedure and their implications for the EU institutional balance*, in *SOG Working Papers*, 13/2014.

⁶ Cfr. G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 16 ss.

⁷ Da anni – a causa della mancata attività di manutenzione regolamentare – è in atto un vero e proprio processo di “decodificazione” del diritto parlamentare. Le pur significative novelle che si sono susseguite nella fase multipolare della forma di governo italiana sono infatti intervenute in una logica di tipo meramente incrementale, non apportando alcun contributo in termini di “riordino” del groviglio scaturito dall’intersecarsi di disposizioni regolamentari, novelle e prassi, ed anzi aggravandone il carattere caotico e disorganico. In un coraggioso contributo di qualche anno fa, L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, p. 223 ss. – nel denunciare «un accanimento terapeutico» nei confronti dei Regolamenti del 1971 – suggeriva di non insistere con il metodo delle novellazioni puntuali e plurime, invocando così una ricodificazione integrale dei Regolamenti. Una soluzione, quest’ultima, che dovrebbe essere presa in considerazione a prescindere dall’esito della riforma costituzionale. So bene che l’ipotesi di ricodificazione potrebbe essere oggetto della stessa critica che un secolo fa V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*⁴, Società editrice Libreria, Milano, 1910, p. 429 ss. muoveva ai «Regolamenti tutti di un pezzo». Contrapponendo alla spontaneità del diritto parlamentare inglese l’artificialità dei Regolamenti dell’Europa continentale, Miceli denunciava infatti il legicentrismo ingenuo dei processi di “codificazione” del diritto parlamentare. E tuttavia, la proposta di ricodificazione dei Regolamenti parlamentari italiani assume oggi un significato diverso rispetto a quello del passato. Non più la pretesa di assicurare il primato del “diritto della volontà” rispetto al “diritto della coscienza”, del momento della scrittura rispetto a quello dell’interpretazione, del gradualismo rispetto a una concezione “a mosaico” delle regole di diritto parlamentare. La ricodificazione consentirebbe, piuttosto, di portare la *better regulation* nel cuore del processo decisionale democratico, e per questa via di aprire il Parlamento alla società (cfr. R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”*. *Processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, 2/2014, spec. p. 23 ss.). Sul rendimento negativo delle regole di diritto parlamentare determinato dalla loro mancata manutenzione, cfr. anche N. LUPO, *Premessa. Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 7 ss.

⁸ Evidenzia V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei Regolamenti e nelle prassi parlamentari dell’età repubblicana*, in ID., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Jovene, Napoli, 2008, p. 107 ss.

Osservatorio sulle fonti

Anche il Senato repubblicano, nella sua prima seduta, con la formula del «*se non ci sono osservazioni, la proposta si intende approvata*» adottò, per la costituzione del proprio Ufficio di presidenza, il Regolamento della Camera del 1920-22, approvando poi nel giugno del 1948 un nuovo Regolamento organico. Ciò nonostante, la valutazione della letteratura su questo testo tende a essere piuttosto svalutativa, ponendo così l'accento sugli aspetti di continuità con il diritto parlamentare pre-fascista⁹.

D'altronde, come è stato evidenziato da autorevole dottrina, il metodo della continuità presenta due diverse dimensioni: da un lato la continuità rispetto alla fonte, la quale presuppone l'identità del Regolamento non solo dopo il rinnovo della legislatura, ma anche successivamente a radicali mutamenti di regime; dall'altro lato, la continuità rispetto alla disciplina sostanziale, e dunque la tendenza a trasfondere e recuperare soluzioni organizzative e procedurali sperimentate nell'ambito di un previgente Regolamento¹⁰. Da questo punto di vista, il Regolamento del Senato del 1948 potrebbe essere considerato come un esempio emblematico di continuità nel secondo dei due significati sopra indicati.

Invero, il giudizio storico sul metodo della continuità appare controverso. Da un lato, Paolo Ungari – nel suo *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia* – ha dato una valutazione decisamente positiva di tale percorso, ritenendo che «il metodo dei cauti e progressivi innesti sul tronco del Regolamento del 1900» abbia prodotto «fertili frutti consentendo sperimentazioni e flessibili innovazioni» e abbia così dato origine ad una «ricca e autorevole tradizione parlamentare»¹¹. Sul versante opposto, Andrea Manzella ha definito come una catastrofe storica la scelta di riadottare i Regolamenti parlamentari pre-fascisti, rilevando come il metodo della continuità abbia contribuito, in alcuni frangenti della storia italiana, a collocare il diritto parlamentare nella «retroguardia» del diritto costituzionale¹².

Quale che sia la valutazione che si intenda dare al metodo della continuità occorre ri-

e spec. p. 111, che la decisione dell'Assemblea costituente prima e della Camera dei deputati poi di riadottare il precedente Regolamento della Camera «rispondeva all'idea diffusa in quel momento della continuità dell'ordinamento giuridico». Tale principio consentiva infatti di evitare «un possibile scontro sull'elaborazione di regolamenti innovativi che avrebbero dovuto prendere posizione su poteri e garanzie dei soggetti operanti nell'arena parlamentare».

⁹ Sulla scelta continuistica compiuta dalle istituzioni parlamentari italiane nel secondo dopoguerra, cfr., almeno, N. LUPO, *I Regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Oss. fon.*, 2/2008; R. DICKMANN, *Profili di "continuità" costituzionale nell'esperienza parlamentare italiana*, in *Federalismi*, 21/2011.

¹⁰ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*³, Giuffrè, Milano, 1994, p. 7.

¹¹ Cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, cit., p. 136 ss.; ID. *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in V. LONGI ET AL. (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 94 ss.

¹² A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Studi parl.*, 4/1969, p. 43 ss.; ID., *Il groviglio del decretone*, in *Quad. cost.*, 1/1981, p. 138 ss. Sulla controversia interpretativa fra Ungari e Manzella, cfr. N. LUPO, *I Regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, cit., p. 20 ss.

Osservatorio sulle fonti

conoscere in ogni caso che esso ha lasciato tracce profonde anche in altri ordinamenti. Senza voler scomodare l'esperienza di Westminster – caso paradigmatico di una concezione storicistica del diritto parlamentare¹³ – è sufficiente menzionare la decisione adottata dal *Bundestag* tedesco nella sua prima seduta di riadottare il Regolamento del *Reichstag* del 1922¹⁴.

Il caso tedesco risulta anzi tanto più significativo se si considera che in Germania continua a trovare applicazione un principio elaborato nel quadro della concezione “contrattualistica” delle esperienze di diritto parlamentare classico¹⁵. Dalla coincidenza fra produttore e destinatario – e dunque dalla negazione del paradigma dell'eteronomia – discendeva, nel parlamentarismo liberale, una precisa conseguenza sul terreno della efficacia spazio-temporale del Regolamento: esso perdeva ogni efficacia allo spirare della legislatura che lo aveva adottato.

Il principio di discontinuità e quello di ultrattività non integravano peraltro i poli dialettici di una contrapposizione, risultando semmai complementari: la limitata durata temporale del Regolamento era infatti compensata dalla tendenza della neo-costituita Assemblea a recepire il Regolamento previgente sia successivamente alle consultazioni elettorali sia a seguito di mutamenti di regime. Discontinuità formale e continuità sostanziale erano dunque facce della stessa medaglia: alla legittimazione del Regolamento derivante dalla sua approvazione a inizio legislatura si aggiungeva una legittimazione supplementare, data dal fatto che le norme in esso contenute avevano già superato positivamente il banco di prova dell'“esperienza”¹⁶.

Esempi di applicazione del “diritto” di ogni legislatura all'adozione del proprio Regolamento non mancano neppure in Italia. In particolare, all'indomani della sconfitta elettorale del Governo Pelloux, si pose il problema di esaminare la legittimità delle modifiche regolamentari approvate dalla precedente maggioranza, con un colpo di mano, nell'aprile del 1900. In sostanza, il ricorso al principio di discontinuità e l'approvazione

¹³ In argomento, si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015, spec. p. 31 ss. e p. 142 ss.

¹⁴ Buona parte di questa disciplina è stata peraltro trasfusa nel successivo Regolamento del 1951. Solo a partire dal 1969, il *Bundestag* ha incominciato ad indirizzarsi verso riforme più organiche dei Regolamenti. Il metodo della continuità ha poi caratterizzato la vicenda della II Repubblica austriaca, dove la disciplina in vigore fino al 1975 ricalcava quella contenuta nel Regolamento “ottriato” dall'Imperatore nel 1861. Sulla continuità nel diritto parlamentare tedesco e austriaco, cfr. le indicazioni di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 66 ss. e p. 83 ss.

¹⁵ Nell'ambito del diritto parlamentare classico, l'idea della disponibilità era senz'altro espressione di una concezione contrattualistica del diritto parlamentare: i deputati che convenivano all'inizio della legislatura erano «paragonati ai membri, liberi ed eguali, di una costituenda società», che stipulavano «un “patto” per raggiungere uno scopo comune. Di conseguenza tale patto» valeva «solo per gli stipulanti, e non per coloro che facevano parte della legislatura successiva ed era «derogabile in ogni momento dalla stessa Assemblea» che lo aveva adottato, sempre che nessuno si fosse opposto (M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., p. 8 ss.).

¹⁶ Sul principio di “esperienza” nel diritto parlamentare, cfr. E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 73 ss.

Osservatorio sulle fonti

di un nuovo Regolamento depurato dalle disposizioni anti-ostruzionistiche volute da Pelloux consentì di aggirare la questione della regolarità del procedimento che aveva condotto all'approvazione delle precedenti novelle¹⁷.

Oggi, peraltro, il principio di discontinuità appare del tutto recessivo nel panorama comparato. Gli unici casi davvero significativi sono rappresentati dal *Bundestag* tedesco e dalla *House of Representatives* statunitense.

In particolare, all'apertura di ogni legislatura, il *Bundestag* procede a riadottare il proprio Regolamento. Sul punto, la tesi prevalente in dottrina e fatta propria dal Tribunale costituzionale con la sentenza del 6 marzo 1952¹⁸ si basa su due argomenti principali: da un lato l'idea di autonomia quale fondamento delle norme regolamentari; dall'altro, il principio costituzionale del rinnovo della rappresentanza popolare conduce a ritenere non vincolanti per i nuovi deputati eletti dal popolo le decisioni assunte dai loro predecessori. Tuttavia – ed è questo il punto – il *Bundestag* si limita nella maggior parte dei casi a riadattare, a volte anche tacitamente, il vecchio Regolamento. Inoltre, il diritto parlamentare non scritto si ritiene generalmente non soggetto alla regola della discontinuità¹⁹.

Quanto alla Camera dei rappresentanti, in via transitoria, e fino all'approvazione delle nuove *Rules*, l'organizzazione e l'attività della Camera sono regolate dal diritto parlamentare generale (*general parliamentary law*), ossia da un sistema di regole che si ritengono applicabili a qualsiasi collegio deliberante. In particolare, all'interno di questo diritto sussidiario, lo *Speaker* tende a riconoscere particolare rilievo agli usi raccolti nel *Jefferson's Manual* nonché ai precedenti del Senato²⁰.

3. Le due possibili letture della clausola transitoria

Alla luce dei dati di ordine storico-comparatistico fin qui analizzati, occorre dunque interrogarsi circa le effettive potenzialità dell'art. 39, c. 8. In altri termini, la richiamata clausola transitoria deve essere considerata come una ulteriore manifestazione del paradigma della continuità dei Regolamenti parlamentari? Oppure, al contrario, tale norma potrebbe individuare un disincentivo rispetto alla menzionata tendenza del diritto par-

¹⁷ In questo senso, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*², il Mulino, Bologna, 2013, p. 25-26. In argomento, cfr. altresì L. LACCHÈ, *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in *Giorn. st. cost.*, 15/2008, p. 33 ss. Il precedente del 1900 ha trovato inoltre applicazione nel 1906 e 1910 su iniziativa di Giorgio Arcoleo. Sul punto, cfr. T.E. FROSINI, *Giorgio Arcoleo, un costituzionalista in Parlamento*, in G. ARCOLEO, *Discorsi parlamentari*, il Mulino, Bologna, p. 13 ss.

¹⁸ BVerfG 6 marzo 1952, n. 27, in BVerfGE, 1952, I, 156.

¹⁹ Cfr. S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Cedam, Padova, 1979, p. 74 ss.; J. PIETZCHER, *Las fuentes del derecho parlamentario alemán*, J.C. DA SILVA OCHOA (cur.), *Las fuentes del derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 317 ss.

²⁰ Cfr. S. BACH, *The Nature of Congressional Rules*, in *The Journal of Law and Politics*, 4/1989, p. 725 ss.; ID., *La naturaleza de las normas parlamentarias en el Congreso de los Estados Unidos*, in J.C. DA SILVA OCHOA (cur.), *Las fuentes del derecho parlamentario*, cit., p. 337 ss.

Osservatorio sulle fonti

lamentare – quanto meno in alcune fasi storiche – a collocarsi in posizioni di “retroguardia” del diritto costituzionale?

Dell’art. 39, c. 8 è infatti possibile dare, almeno in astratto, due differenti ricostruzioni.

In primo luogo – aderendo a una lettura “in positivo” dell’art. 39, c. 8 – si potrebbe ricercare la sua *ratio*, o quanto meno la sua finalità ispiratrice principale, nell’esigenza di consentire alle Camere «di continuare ad operare utilizzando i regolamenti in vigore nel momento in cui la novella costituzionale è stata decisa»²¹.

In alternativa – sulla base di una lettura “in negativo” dell’art. 39, c. 8 – è possibile riconoscere a essa una prevalente valenza di filtro rispetto a disposizioni regolamentari che contraddicono l’impianto complessivo del nuovo bicameralismo²².

Mentre dunque la prima linea interpretativa finisce per porre l’accento sulla parte iniziale dell’enunciato («le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale *continuano ad applicarsi*»), la ricostruzione che prospetta una sorte di clausola “taglia-Regolamento” tende invece a valorizzare la proposizione incidentale («*in quanto compatibili*»).

Quest’ultima soluzione risulta preferibile per almeno due ordini di ragioni.

Problematica appare, in primo luogo, una interpretazione dell’art. 39, c. 8 volta a minimizzarne la capacità innovativa all’interno dell’ordinamento. Infatti, in base a un principio ermeneutico di carattere generale, nell’interpretazione di un enunciato occorre escludere l’attribuzione «di un significato che già viene attribuito ad altro enunciato normativo, preesistente al primo o gerarchicamente superiore al primo o più generale del primo; e ciò perché se quell’attribuzione di significato non venisse esclusa, ci si troverebbe di fronte a un enunciato normativo superfluo» (c.d. argomento economico o canone del “legislatore non ridondante”)²³.

Ebbene, una qualche ultrattività dei Regolamenti parlamentari italiani – oltre a risultare coerente con l’evoluzione italiana e straniera tratteggiata nel precedente paragrafo – integra un corollario indispensabile di quel principio di continuità degli organi costituzionali che di recente è stato richiamato dalla sent. n. 1 del 2014²⁴.

²¹ È questa l’interpretazione suggerita da G. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Oss. fon.*, 3/2015, p.7.

²² In questo senso, cfr. N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, relazione presentata in occasione della Giornata di Studio “Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere” (Roma, 23 novembre 2015), 23, secondo il quale l’art. 39, c. 8 va interpretato «come volta non tanto a consentire che gli attuali regolamenti di Camera e Senato continuino ad applicarsi, ma semmai a ribadire che essi potranno trovare applicazione, nelle nuove Camere, soltanto ed esclusivamente nelle parti compatibili con le nuove norme costituzionali».

²³ G. TARELLO, *L’interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980, p. 371.

²⁴ Si consideri, in particolare, l’ultimo capoverso del considerato in diritto n. 7 («Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un’astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deli-

Osservatorio sulle fonti

Declinare in termini “positivi” l’art. 39, c. 8 significherebbe dunque attribuire alla suddetta disposizione una funzione meramente ricognitiva di soluzioni ampiamente desumibili dai principi costituzionali, dalla giurisprudenza della Corte e dal diritto costituzionale consuetudinario.

Beninteso, anche il principio ermeneutico sopra richiamato ammette eccezioni. Per di più, la trasposizione in norme scritte del “diritto *in action*” – e quindi di soluzioni che hanno superato positivamente il banco di prova della prassi – individua una delle possibili (e meritorie) linee di azione nell’ambito di una efficace opera di manutenzione normativa²⁵.

Ciò non toglie, peraltro, che sia necessario – nell’interpretazione di una disposizione – riconoscere una preferenza *prima facie* per la soluzione ermeneutica che consente all’enunciato di esercitare una funzione, per così dire, “attiva” all’interno dell’ordinamento, così come dimostra d’altronde l’ampio ricorso della Corte di giustizia al canone dell’“effetto utile”²⁶. Dunque, sia che si adotti, nella individuazione delle caratteristiche morfologiche delle norme giuridica, la prospettiva logico-teoretica ovvero l’opposta impostazione positivo-formale²⁷, rimane il fatto che il carattere innovativo dell’enunciato normativo debba essere considerato la regola mentre la sua natura meramente compilativa l’eccezione.

Il secondo ordine di argomenti assume natura pragmatica e consequenzialista, e dunque mira ad assicurare il “buon andamento” dei lavori parlamentari²⁸. Una ricognizione

berare. Tanto ciò è vero che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, ad esempio, a seguito delle elezioni, la prorogatio dei poteri delle Camere precedenti «finché non siano riunite le nuove Camere» (art. 61 Cost.), come anche a prescrivere che le Camere, «anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni» per la conversione in legge di decreti-legge adottati dal Governo (art. 77, secondo comma, Cost.)). Sulla sent. n. 1 del 2014, nella sterminata letteratura, cfr. almeno il numero speciale di *Nomos*, 3/2014.

²⁵ Analoghe conclusioni possono estendersi all’attività di manutenzione dei Regolamenti parlamentari. Non a caso, uno dei tratti distintivi della c.d. riforma “Boldrini” attualmente al vaglio della Giunta della Camera può essere individuato nell’esistenza di un largo strato di disposizioni prive di reale carattere innovativo, le quali si propongono di “codificare” prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti di diritto parlamentare “spontaneo”. Per una prima valutazione del testo base licenziato dalla Giunta per il Regolamento della Camera l’8 gennaio 2014, cfr. il numero speciale dell’*Oss. fon.*, 1/2014 con contributi di Lupo, Bartolucci-Fasone, Griglio, Ibrido, Gambale, Piccirilli, Perniciaro.

²⁶ Si tratta, come è noto, del principio in base al quale il diritto dell’Unione europea deve essere interpretato, di regola, in modo da favorire il raggiungimento dell’obiettivo in esso prefissato.

²⁷ Su questa contrapposizione, cfr., fra gli altri, F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 1 ss. e spec. p. 24 ss. e p. 79 ss.

²⁸ Sul “canone consequenzialista” quale argomento fondato sulle «conseguenze pratiche mediate (di secondo grado), esterne al sistema giuridico, che la decisione ipotizzata presumibilmente produrrebbe nel tessuto sociale» cfr. L. MENGONI, *L’argomentazione orientata alle conseguenze*, in ID., *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 91 ss., spec. p. 95. In relazione al canone «che permette di valutare un atto o un evento in funzione delle sue conseguenze favorevoli o sfavorevoli» utilizzano l’espressione “argomento pragmatico” C. PERELMAN, L. OLBRECHTS-TYTECA, *Traité de l’argumentation: la nouvelle rhétorique*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, tr. it.: *Trattato dell’argomentazione*, Torino, 2013, p. 288. In ogni caso, al di là delle denominazioni, occorre evidenziare il collegamento di questo canone con la weberiana “etica della responsabilità”, ossia con un atteggiamento per il quale «si deve rispondere delle conseguenze prevedibili del proprio agire» (M. WEBER, *La politica come pro-*

Osservatorio sulle fonti

delle norme regolamentari vigenti segnala infatti che solo una parte quantitativamente molto circoscritta dell'attuale Regolamento non presenta problemi di adattamento alla struttura del nuovo Senato. Al contrario, la maggior parte delle disposizioni vigenti o sono manifestamente incompatibili con la riforma (si pensi alle norme relative ai procedimenti fiduciari con il Governo²⁹) oppure – ed è questa l'ipotesi di gran lunga più frequente – esse rischiano di determinare un irrazionale funzionamento del Senato. In altre parole, pur non essendo in frontale contrasto con la nuova disciplina costituzionale, quest'ultimo gruppo di disposizioni risulta totalmente disallineato rispetto alla organizzazione del secondo ramo del Parlamento delineata dalla riforma.

Basti pensare, solo per citare un esempio, a tutte le norme che attribuiscono determinate facoltà a un numero qualificato di senatori. È questo il caso dell'art. 113, c. 2 Reg. Sen., il quale assegna a 20 senatori la facoltà di richiedere il voto segreto. Mentre nel “vecchio” Senato, tale soglia corrispondeva a poco più del 6% dei membri dell'Assemblea, con il nuovo Senato il mancato aggiornamento della disposizione comporterebbe

fessione, [1919], in ID., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004, spec. p. 109). Sull'estensione fattuale del fenomeno dell'interpretazione e argomentazione consequenzialista, cfr. anche N. LUHMANN, *Ausdifferenzierung des Rechts: Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/Main, 1981, tr. it.: *La differenziazione del diritto: contributi alla sociologia e alla teoria del diritto*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 75 ss.

²⁹ L'ipotesi di disposizioni contenute nei Regolamenti parlamentari incompatibili con una successiva norma costituzionale pone delicati problemi circa lo *status* da attribuire alle suddette disposizioni regolamentari. Ad esempio, con riferimento agli artt. 103 ss. Reg. Cam. – i quali, pur disciplinando il procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie – sono rimasti nel *corpus* del Regolamento benché incompatibili con le riforme del Titolo V, si è discusso in dottrina se dovesse applicarsi la categoria dell'incostituzionalità sopravvenuta o quella dell'abrogazione. Secondo C. FASONE, *I raccordi tra Parlamento e autonomie territoriali nell'attività legislativa: per la sostituzione di procedure obsolete*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 194 ss. e spec. p. 196-197, questa seconda soluzione troverebbe conforto sia in ragione del noto orientamento della Corte costituzionale in materia di insindacabilità dei Regolamenti parlamentari, sia a causa dell'assenza di un interesse ad agire per ottenere una declaratoria di incostituzionalità. Vi è poi da chiedersi se le disposizioni dei Regolamenti parlamentari incompatibili con successive norme costituzionali siano idonee a produrre nuovamente i propri effetti nel caso di approvazione di una ulteriore riforma costituzionale “correttiva” della precedente. Una soluzione, quest'ultima, certamente non praticabile qualora si decida di fare applicazione della categoria dell'abrogazione. Sul piano pratico, in mancanza di una “espulsione” di queste norme dal Regolamento, i Presidenti di Assemblea potranno ricorrere alla tecnica dell'applicazione diretta della Costituzione. Le manifestazioni di tale tecnica sono riconducibili, principalmente, a due ipotesi: a) l'applicazione diretta della Costituzione in carenza di una apposita previsione; b) l'applicazione diretta della Costituzione nella forma di un effetto abrogativo “diretto” nei confronti di atti previgenti. Esempi nel diritto parlamentare di entrambe le tipologie di applicazione diretta della Costituzione non mancano. Rientra nella prima classe il precedente del 10 maggio 1948, allorché il Presidente della Camera, on. Gronchi, assunse la presidenza del Parlamento in seduta comune in occasione della sua prima riunione pur in assenza di una apposita disposizione nel Regolamento della Camera (introdotta soltanto il 15 novembre 1949). Fino a quella data, di fatto, è stata fatta applicazione diretta dell'art. 63, c. 2 Cost. Rientra invece fra gli esempi di applicazione diretta del secondo tipo la comunicazione effettuata al Presidente della Repubblica anziché al Re circa l'avvenuta costituzione della Camera nella I legislatura repubblicana. Infatti, fino alle novelle introdotte nel 1949, l'art. 7 del Regolamento della Camera ha continuato a prevedere che «quando la costituzione della Camera è compiuta, il Presidente ne informa il Re ed il Senato».

Osservatorio sulle fonti

un automatico innalzamento di tale quota al 20%.

Oppure si pensi alla mancata previsione, negli artt. 4 e 8 Reg. Sen., di un limite di durata del mandato del Presidente di Assemblea³⁰. Si potrebbe obiettare che, nel silenzio del Regolamento, la durata del mandato del Presidente di Assemblea coincide con quello di senatore. Anche ad ammettere la praticabilità di una siffatta operazione ermeneutica, l'elezione di un senatore a vita o di diritto determinerebbe l'assurda conseguenza di un Presidente "a tempo indeterminato". Neppure è possibile escludere questa classe di senatori dalla categoria degli eleggibili alla presidenza del Senato: in base infatti ad una lettura *a contrario* dell'art. 5 del d.d.l. costituzionale, di modifica dell'art. 63 della Costituzione, tutti i componenti dell'Assemblea possono essere eletti a cariche direttive all'interno del Senato, salvo che il Regolamento introduca apposite esclusioni «in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali»³¹.

Si aggiunga che le disposizioni vigenti che non pongono alcun problema di adattamento rispetto alla struttura del nuovo Senato risultano non soltanto quantitativamente limitate ma anche abbastanza marginali nell'impianto complessivo del Regolamento. Per lo più, infatti, si tratta di norme comunque desumibili da criteri di coerenza e razionalità del processo di decisione parlamentare, come conferma la loro applicazione nella maggior parte dei collegi politici³². È questo il caso, ad esempio, del principio di economia procedurale contenuto nell'art. 92, c. 1 Reg. Sen., in base al quale «I richiami al Regolamento o per l'ordine del giorno o per la priorità di una discussione o votazione hanno la precedenza sulla questione principale e ne fanno sospendere la discussione».

Beninteso, non si intende sottovalutare la rilevanza di tali disposizioni, le quali anzi costituiscono un supporto utilissimo al fine di garantire l'ordinamento andamento dei lavori parlamentari. Si intende invece evidenziare che questa tipologia di norme non offre un contributo specifico alla soluzione dei principali problemi organizzativi posti dalla riforma del Senato. Basti pensare al nodo della configurabilità di gruppi parlamentari, delegazioni regionali, commissioni e giunte, il quale potrà essere sciolto soltanto a seguito di un esplicito intervento regolamentare e non certo in virtù di aprioristici criteri di coerenza e razionalità³³.

³⁰ Il quale è invece previsto dall'art. 19 del Regolamento del Parlamento europeo, che fissa a due anni e mezzo la durata della carica del Presidente.

³¹ In base all'art. 55 del d.d.l. costituzionale A.C. 2613-B, «Il regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali».

³² Sull'esistenza di un nucleo duro di regole di diritto parlamentare ispirate a aprioristici criteri di coerenza e razionalità, cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 259 ss. Sulla "razionalità" delle regole del procedimento legislativo, cfr. anche L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, spec. p. 266 ss.

³³ Deve dunque ritenersi che, in assenza di un nuovo Regolamento, anche provvisorio, il futuro Senato incomincerà a lavorare senza gruppi e commissioni permanenti. Sebbene un Senato "atomistico" risulti oggi del tutto anacronistico, la meccanica applicazione in via sussidiaria delle attuali norme regolamentari in materia di gruppi e commissioni rischierebbe di determinare un ancora più grave cortocircuito nel funzionamento di un Senato formato da 100 anziché da 315 membri. Basti pensare all'art. 14, c. 4, ai sensi del quale «Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori». Stando anche alla simulazio-

Osservatorio sulle fonti

In definitiva, proprio per evitare che la disposizione transitoria, da elemento facilitatore nella transizione verso un nuovo regime regolamentare possa trasformarsi nel suo contrario – ossia in un elemento di confusione e incertezza interpretativa – sembra doversi privilegiare una lettura “in negativo” della disposizione transitoria. E dunque anche un “vaglio di compatibilità” stretto e particolarmente rigoroso in relazione all’applicabilità delle vecchie norme regolamentari delle Camere, e in particolare di quelle del Senato, le quali sono ovviamente le più esposte a rischi di disallineamento rispetto al testo della riforma costituzionale.

Sotto questo profilo, l’art. 39, c. 8 – lungi dall’autorizzare una pigra e indiscriminata applicazione del Regolamento vigente – sembra voler responsabilizzare il Senato circa la necessità di una tempestiva adozione di un nuovo Regolamento, o quanto meno di disposizioni provvisorie (ma coerenti con la riforma costituzionale) idonee a traghettare l’Istituzione nel passaggio dal vecchio al nuovo regime regolamentare. Quest’ultimo compito non può invece essere assolto, per le ragioni sopra indicate, dall’applicazione in via sussidiaria del Regolamento vigente.

Occorre ribadire, infine, che il riconoscimento di una valenza sussidiaria al Regolamento nella risoluzione di problemi procedurali non richiedeva una specifica previsione all’interno del disegno di legge costituzionale. Tale funzione è già infatti ricompresa nelle forme di eterointegrazione comparativa e nelle tecniche di lavoro sui precedenti già largamente sperimentate dai Presidenti di Assemblea³⁴.

4. Quando approvare il nuovo Regolamento? Il problema della legittimità di un intervento del Senato nel corso della XVII legislatura

Nell’ambito dei primi commenti alla riforma si è discusso intorno all’organo avente titolo all’adozione del Regolamento del nuovo Senato.

A chi – ponendo l’accento sulle esigenze di immediata operatività dell’istituzione – ha ipotizzato un diretto intervento già da parte del Senato della XVII legislatura³⁵, si so-

ne del quotidiano *La Stampa* (<http://www.lastampa.it/2015/10/12/italia/politica/il-nuovo-senato-stravince-il-pd-7Zf7sj5Rku2bl8R81Im48N/pagina.html>), effettuata sulla base della composizione degli attuali consigli regionali, le uniche forze politiche in grado di superare la soglia di cui all’art. 14 sarebbero il Partito Democratico e la Lega Nord. Oppure si pensi alla previsione, da parte dell’art. 22, di 14 commissioni permanenti. Dato che i senatori – con l’eccezione della XIV – possono appartenere a una sola commissione (art. 21, c. 1), nel Senato dei “cento” tali collegi risulterebbero formati da circa 7 o 8 componenti.

³⁴ Sulla tendenza del Presidente del Senato ad applicare precedenti e disposizioni regolamentari della Camera (e viceversa) nonché sulla idoneità del principio del “buon andamento” dei lavori parlamentari (art. 8 Reg. Cam.) a fungere da veicolo di attualizzazione del Regolamento alla luce delle “best practices” parlamentari, sia consentito rinviare a R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., p. 383 ss. e spec. p. 388 ss. Sui problemi relativi all’interpretazione del diritto parlamentare, cfr. inoltre D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 1/2007, p. 533 ss.

³⁵ «Non è infatti pensabile che il nuovo Senato, all’indomani dall’entrata in vigore della legge costituzionale, dedichi i primi mesi della sua attività – per la quale rischiano di mancare le sedi essenziali, visto

Osservatorio sulle fonti

no contrapposti quanti ritengono un siffatto *modus operandi* lesivo del principio di autonomia regolamentare di cui all'art. 64, c. 1 Cost. In questo secondo filone si collocano coloro che ritengono l'esercizio di una siffatta competenza da parte dell'attuale Senato in contrasto con l'essenza del Regolamento nella sua veste di atto di autoorganizzazione, il quale verrebbe trasformato, di fatto, in fonte eteronoma³⁶.

Invero, non pare che la legittimità costituzionale di un intervento del Senato della XVII legislatura possa essere posta seriamente in discussione.

In primo luogo, è la stessa clausola transitoria a prevedere l'ultrattività di una parte delle norme del Regolamento vigente. Ponendo come limite alla ultrattività il solo (seppure, come visto, penetrante) vincolo della "compatibilità" con la riforma costituzionale, tale disposizione può essere interpretata come una implicita abilitazione alla modifica del Regolamento del Senato già nel corso della XVII legislatura, sempreché tali interventi siano in grado di superare il vaglio di compatibilità previsto dall'art. 39, c. 8. È proprio questo limite "funzionale" a segnare il perimetro delle possibilità di applicazione di norme regolamentari al nuovo Senato, quali che esse siano: quelle contenute nel Regolamento del 1971 (e successive modifiche), nella loro funzione sussidiaria; le eventuali norme provvisorie *ad hoc* adottate dopo il referendum costituzionale nel corso della XVII legislatura e le stesse disposizioni del Regolamento "permanente" del futuro Senato (ferma restando la sua insindacabilità nei termini già indicati dalla sent. n. 120 del 2014 Corte cost.³⁷).

che, come si è accennato, si può ben dubitare della compatibilità di molte di loro con la nuova disciplina costituzionale – a scrivere il suo nuovo regolamento e perciò, in questo arco temporale, non sia in grado di organizzarsi al proprio interno, né di esercitare i propri poteri. Sarebbe un pessimo inizio, che rischierebbe di ripercuotersi sul prosieguo dell'esperienza del bicameralismo, posto che, come è noto, è proprio nei primi mesi dall'entrata in vigore (e dall'applicazione) di una nuova disciplina costituzionale che si creano quell'insieme di prassi, convenzioni e consuetudini che ne assicurano il buon funzionamento; e che, inoltre, proprio in quei mesi dovranno approvarsi leggi di attuazione costituzionale di importanza notevole e determinarsi i nuovi equilibri – e i nuovi raccordi – tra lo Stato e le autonomie territoriali» (N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., 21).

³⁶ Cfr. L. CASTELLI, *Quale organizzazione e quali gruppi per il nuovo Senato*, 4, relazione al seminario organizzato dal Centro Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e dall'Osservatorio sulle riforme istituzionali il 10 febbraio 2016.

³⁷ Sulla quale, cfr. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i Regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio AIC*, 2014, A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 10 maggio 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 10/2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, ivi; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere, nella pronunzia della Corte che conferma l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5/2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, ivi e, volendo, R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 3/2014. Sul problema della idoneità dei Regolamenti parlamentare a fungere da oggetto nel sindacato di legittimità costituzionale, cfr. in chiave comparatistica, R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rass. parl.*, 1/2013, p. 185 ss.

Osservatorio sulle fonti

In secondo luogo, sembra che la questione relativa alla violazione del principio di autonomia *ex art. 64 Cost.* sia concettualmente mal posta. L'ultrattività di disposizioni regolamentari adottate dal Senato della XVII legislatura in alcun modo pare trasformare una norma autonoma in eteronoma. L'autonomia o eteronomia del Regolamento non si misura infatti dalla identità "personale" fra i parlamentari che hanno contribuito ad adottarlo e quelli ai quali esso si applica. Diversamente ragionando bisognerebbe allora concludere che i Regolamenti parlamentari – per essere davvero autonomi – dovrebbero cessare i propri effetti allo spirare di ogni legislatura, così come avviene in Germania. Il che è chiaramente incompatibile con la qualificazione dei Regolamenti parlamentari nei termini di «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica» contenuta nella sent. n. 120 del 2014 Corte cost³⁸.

Ma anche ragionando – per assurdo – in termini di identità "personale", sarebbe allora necessario concludere per il minor tasso di eteronomia di norme adottate dal Senato della XVII legislatura rispetto a quelle contenute nel Regolamento del 1971. Infatti, pure ipotizzando che nessuno degli attuali senatori venga riconfermato, almeno due membri di diritto e quattro a vita avranno titolo a fare parte del rinnovato Senato. Sotto questo profilo, appare viziata da una contraddizione interna insuperabile la tesi che – in nome del principio di autonomia – pretende di applicare un Regolamento risalente, nel suo impianto, alla V legislatura pur di negare al Senato della XVII qualsiasi spazio di manovra nell'assicurare un ordinato avvio del nuovo bicameralismo.

Maggiore spessore ha l'argomento secondo il quale l'ultrattività *ex art. 39, c. 8* si riferirebbe alle sole disposizioni regolamentari vigenti «*alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale*». Il che sembrerebbe escludere l'applicabilità di norme adottate dopo il referendum costituzionale.

Questa interpretazione – che pure trova conforto in indicatori di natura testuale – sembra tuttavia comportare una conseguenza paradossale e assurda: sviluppando a pieno questa linea di ragionamento, il Senato della XVII legislatura sarebbe infatti abilitato ad adottare nuove disposizioni regolamentari dotate di ultrattività prima del referendum costituzionale, mentre perderebbe tale possibilità successivamente all'entrata in vigore della riforma.

Più in generale, si tratta di una obiezione che pare perdere consistenza allorché si aderisca ad una lettura in negativo dell'art. 39, c. 8. Qualora si ritenga infatti che l'ultrattività dei Regolamenti parlamentari trovi fondamento nel principio di continuità degli organi costituzionali – e non già nella clausola transitoria prevista dalla riforma – nessun ostacolo potrebbe essere posto all'approvazione di modifiche regolamentari già prima dell'insediamento del nuovo Senato.

Infine, occorre considerare che quello che abbiamo fin qui chiamato – per ragioni essenzialmente di comodità espositiva – come il "nuovo Senato" in realtà è un organo tutt'altro che nuovo. Certo, la riforma costituzionale ne modificherà la composizione e i poteri. Tuttavia, si tratta pur sempre di un organo che si riunisce nello stesso luogo, con

³⁸ Peraltro, per l'attribuzione ai Regolamenti parlamentari dello *status* di "convenzioni" – tutt'al più idonee a tramutarsi in consuetudini – cfr. la tesi "neo-internistica" di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit.

Osservatorio sulle fonti

la stessa denominazione e avvalendosi tendenzialmente del medesimo apparato amministrativo di quello precedente³⁹.

Le considerazioni fin qui sviluppate avevano a oggetto l'eventuale legittimità costituzionale di nuove disposizioni regolamentari introdotte già nel corso della XVII legislatura (al netto di qualsiasi rilievo circa la loro inidoneità a fungere da oggetto del sindacato della Corte). Discorso diverso è invece quello della "opportunità" di un intervento dell'attuale Senato.

In effetti, l'approvazione del Regolamento prima dell'insediamento del nuovo Senato rischia di tagliare fuori i Consigli regionali e le autonomie locali dal processo di costruzione delle regole del nuovo Senato.

A mio avviso, peraltro, un punto di equilibrio fra l'esigenza di immediata operatività dell'organo e la necessità di un coinvolgimento delle autonomie nella formazione del Regolamento è comunque possibile: il Senato della XVII legislatura – possibilmente sulla base di un confronto informale ma costante con i Consigli regionali – potrebbe adottare norme provvisorie e cedevoli finalizzate a consentire la prima costituzione degli organi di direzione del Senato e più in generale il corretto funzionamento dell'Istituzione nelle settimane immediatamente successive al suo insediamento. Queste norme provvisorie cesserebbero poi di avere efficacia non appena "rimpiazzate" dalle nuove disposizioni approvate dal futuro Senato (o comunque da ulteriori norme "ponte", eventualmente adottate dal Presidente di Assemblea e dalla Giunta per il Regolamento).

La necessità di un intervento regolamentare – sia pure di tipo "chirurgico" – si avverte dunque in maniera particolarmente intensa con riferimento ai primi due capi del Regolamento, i quali disciplinano il processo di elezione degli organi interni del Senato e i primi adempimenti della Camera alta a seguito del suo insediamento. È proprio in questa sede che si potrà disciplinare, fra l'altro, la durata del mandato del primo Presidente del futuro Senato, la sua procedura di elezione⁴⁰ nonché l'eventuale costituzione di una Giunta per il Regolamento. Ulteriori eventuali incertezze di ordine interpretativo potranno essere risolte dagli organi direttivi formati in base alle sopra richiamate norme provvisorie.

5. I rimedi alla eventuale mancata approvazione del Regolamento del senato: la "nuclear option" all'italiana

Una ultima questione riguarda l'ipotesi di una mancata tempestiva adozione del nuo-

³⁹ Fermo restando l'istituzione del ruolo unico dei dipendenti del Parlamento ai sensi dell'art. 40, c. 3, del disegno di legge costituzionale.

⁴⁰ Tradizionalmente, la previsione di un "ballottaggio" nell'ambito del procedimento di elezione del Presidente del Senato è stato giustificato sulla base della esigenza di assicurare una tempestiva individuazione del Capo di stato supplente. Con la riforma costituzionale, il Presidente del Senato perde tale funzione, la quale viene assegnata al Presidente della Camera. Mentre dunque appare opportuna una revisione del Regolamento della Camera finalizzata alla introduzione del ballottaggio, sembrerebbe coerente con l'impianto complessivo del nuovo Senato la previsione di modalità di elezione del Presidente di Assemblea maggiormente inclusive.

Osservatorio sulle fonti

vo Regolamento, e ciò a prescindere dal fatto che tale competenza debba essere esercitata dai senatori della XVII legislatura ovvero dai componenti del Senato post-riforma.

Qualora uno (sciagurato) scenario di questo genere dovesse realmente verificarsi, un ultimo rimedio di carattere eccezionale potrebbe essere attivato al fine di scongiurare una paralisi del Senato. Questa “*nuclear option*” – per usare una espressione familiare agli studiosi delle procedure del Congresso statunitense⁴¹ – consiste nell’adozione di norme provvisorie da parte del Presidente di Assemblea ai sensi dell’art. 8 del Regolamento del Senato.

In effetti, l’art. 8 Reg. Sen. – il quale pare essere una delle disposizioni in grado di superare il filtro di cui all’art. 39, c. 8 – attribuisce al Presidente del Senato il potere di «regola[re] l’attività di tutti i suoi organi». Proprio comparando l’art. 8 Reg. Sen. con l’enunciato “gemello” contenuto nell’art. 8 Reg. Cam., la dottrina – in tempi non sospetti – aveva posto l’accento sull’esistenza di un più chiaro fondamento testuale del potere “normativo” esercitato dal Presidente del Senato rispetto a quello della Camera⁴².

Si tratta, come detto, di una *extrema ratio*, la quale potrebbe essere esercitata persino dal Presidente provvisorio⁴³, specialmente qualora non venga definito prima dell’elezione del Presidente, la durata del mandato presidenziale⁴⁴. Va da sé, peraltro, che lo spirito di questa ipotesi interpretativa non è quella di surrogare il Senato con un “legislatore regolamentare di riserva”, ma semmai il suo contrario: al pari di altre «finestre» pronte a dischiudersi «per tempi eccezionali»⁴⁵, la teorica possibilità di una attivazione dei poteri

⁴¹ Con l’espressione “*nuclear option*” si indica, nella letteratura statunitense, l’ipotesi di “azzeramento” del Regolamento del Senato dopo le consultazioni elettorali al fine di introdurre, in chiave anti-ostuzionistica, l’istituto della chiusura della discussione (*cloture*). Tale ipotesi troverebbe fondamento – secondo i suoi sostenitori – in una particolare interpretazione dell’art. 1, sect. 5, cl. 2 della Costituzione (anche per questo si parla talvolta di “*constitutional option*”). Sebbene mai attivata, la minaccia del ricorso all’“opzione nucleare” ha in più occasione indotto i *filibustering* a porre termine alle proprie tattiche dilatorie e ad accettare una *cloture*, sia pure subordinata a *quorum* assai elevati. Una nuova “*constitutional option*” è stata poi prospettata per porre un freno all’ostuzionismo nell’ambito del procedimento di ratifica delle nomine presidenziali. Sul punto, cfr. M.B. GOLD, D. GUPTA, *The Constitutional Option to change Senate rules and procedures: a majoritarian means to over come the filibuster*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 1/2005, p. 205 ss.; S.A. BINDER, F. MALTZMAN, *Advice and Dissent: The Struggle to Shape the Federal Judiciary*, Brookings Institution Press, Washington, 2009; S.A. BINDER, A.J. MADONNA, S.S. SMITH, *Going nuclear, Senate Style*, in *Perspective on Politics*, 4/2007, p. 729 ss.

⁴² Cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. pubbl.*, 2010, p. 444 ss. e spec. p. 457, il quale evidenzia come un potere “interpretativo-normativo” esplicito del Presidente della Camera sia previsto solo con riferimento alla definizione degli ambiti di competenza delle commissioni (art. 22, c. 1 Reg. Cam.).

⁴³ In base all’art. 2 del Regolamento del Senato, le funzioni di Presidente provvisorio sono esercitate dal componente «più anziano di età». Allo stato attuale, i senatori più anziani sono, nell’ordine, Carlo Azeglio Ciampi e Giorgio Napolitano.

⁴⁴ Come ha osservato G. PICCIRILLI, *Il Presidente provvisorio*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 227 ss. e spec. p. 248, la presidenza provvisoria si distingue dalla presidenza *pleno iure* non già per i margini operativi entro i quali vengono esercitati i poteri presidenziali bensì unicamente per la delimitazione temporale del mandato e la “monotonia” dell’ordine del giorno di seduta.

⁴⁵ Questa l’immagine evocata dal Presidente Napolitano per motivare l’accettazione di un secondo mandato, considerata come una «scelta pienamente legittima, ma eccezionale» (Parlamento in seduta co-

Osservatorio sulle fonti

normativi presidenziali di cui all'art. 8 Reg. Sen. vuole fungere da deterrente verso l'inerzia e l'inconcludenza, così ponendo ogni membro del Senato dinanzi ai propri doveri verso la Costituzione, da adempiere, anche in questa circostanza, «con disciplina e onore».

mune, res. sten., seduta del 22 aprile 2013, 2).