

LA FASE EMENDATIVA DEL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE IN SENATO. SPUNTI CRITICI A PARTIRE DA UN ANOMALO PARERE DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

GIOVANNI PICCIRILLI *

Sommario

1. Premessa. Una discussione nata dalle vicende della riforma costituzionale della giustizia. – 2. L’oggetto del parere: l’applicazione del “canguro”, anche al Senato. – 3. La sua estensione all’esame di leggi (di revisione) costituzionale. – 4. L’imprecisa (ma non inedita) formulazione testuale del parere. – 5. Il quadro emergente dalla discussione: la totale abdicazione, anche nella revisione costituzionale, degli indirizzi di maggioranza. – 6. Conclusioni. Una vicenda significativa e preoccupante per lo stato di salute della democrazia costituzionale nel nostro Parlamento.

Abstract

This short essay reconstructs the debate in the Senate Rules Committee, during a session requested by the opposition, which was particularly critical of the majority's actions during the debate on the reform of the judicial system. The discussion revealed very weak positions on the part of the opposition and an attitude on the part of the majority to be completely aligned to Government's directives, to the extent that it approved a resolution endorsing the decisions taken in committee, allowing the procedural model to be replicated in the future. The opinion appears technically questionable and, above all, confirms an extremely partisan tendency in the way in which even constitutional amendments are promoted.

Suggerimento di citazione

G. PICCIRILLI, *La fase emendativa del procedimento di revisione costituzionale in Senato. Spunti critici a partire da un anomalo parere della Giunta per il regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli.

Contatto: gpiccirilli@luiss.it

1. Premessa. Una discussione nata dalle vicende della riforma costituzionale della giustizia

Nella seduta del 27 maggio 2025 la Giunta per il regolamento del Senato – convocata su richiesta delle opposizioni ai sensi dell’articolo 18, comma 3-*bis*, del regolamento a seguito delle polemiche sorte nell’ambito della discussione del testo in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare¹ – si è svolta una discussione a proposito delle modalità di votazione nelle Commissioni, giungendo altresì all’approvazione, a maggioranza, di un parere in materia². Tale parere riconosce la possibilità di ricorrere a tecniche di razionalizzazione delle votazioni, comunemente ricondotte alla c.d. «tecnica del “canguro”» per l’esame dei disegni di legge costituzionale, specificando che per l’applicazione in Commissione si debbano tenere in considerazione dei tempi previsti dalla calendarizzazione del provvedimento in Assemblea. Benché il tema sia stato posto all’attenzione della Giunta a partire dalle vicende connesse a quanto avvenuto nella 1^a Commissione in occasione della discussione del citato disegno di legge costituzionale, il parere approvato non è esclusivamente riferito all’*iter* dei disegni di legge di revisione costituzionale, ma certamente è in relazione all’esame di questi ultimi che si è concentrato il lungo dibattito in Giunta, in una seduta protrattasi per quasi 4 ore.

In questa sede si intende offrire qualche considerazione non soltanto rispetto al parere approvato – in realtà unicamente facoltizzante, per di più relativamente a opzioni procedurali già in concreto percorse nella prassi parlamentare –, quanto soprattutto alla discussione avvenuta in Giunta e alle argomentazioni che sono emerse in quella sede. Sono molteplici, infatti, i temi meritevoli di attenzione all’interno di una discussione squisitamente procedurale, ma evidentemente avente sullo sfondo una profonda divisione politica tra maggioranza e opposizione, divisione che nelle procedure di revisione costituzionale emerge con particolare drammaticità. Inoltre, si ritiene che dai toni, dai contenuti, e finanche dalle aporie delle argomentazioni recate dai componenti della Giunta su temi cruciali del funzionamento della istituzione parlamentare – come le regole del procedimento legislativo, il ruolo del Presidente nell’interpretazione e applicazione del regolamento, il ruolo stesso della Giunta per il regolamento e dei suoi pareri (vecchi e nuovi), l’incrocio tra programmazione dei lavori e applicazione del regolamento – emergano profili che suscitano non

¹ A.S. 1353, XIX leg.

² «Considerati i precedenti e le pronunce della Giunta del 17 luglio 1996 e del 30 luglio 2014, è facoltà della Presidenza, alla luce dell’articolo 102, comma 4, del Regolamento, avvalersi della cosiddetta regola del “canguro”, anche per l’esame dei disegni di legge costituzionale. Con particolare riguardo all’esame in Commissione, la Giunta ritiene che l’applicazione dell’istituto sia ammissibile, secondo il prudente apprezzamento della Presidenza della Commissione, in ragione della calendarizzazione del provvedimento in Assemblea».

poca preoccupazione rispetto allo stato di salute del nostro Parlamento e alle prospettive della democrazia costituzionale nel nostro Paese.

2. L'oggetto del parere: l'applicazione del "canguro", anche al Senato

Il tema specificamente posto all'oggetto del parere approvato appare, in realtà, abbastanza pacifico: la possibilità di procedere, anche in Commissione, in applicazione dell'art. 102, comma 4, del regolamento del Senato, a «modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse» ricorrendo a quella che la stessa Giunta qualifica come «tecnica del "canguro"». A sua volta, l'art. 102, comma 4, prefigura una specificazione del principio generale, già contenuto nell'art. 8 del regolamento, secondo il quale il Presidente «stabilisce l'ordine delle votazioni». Tale principio generale costituisce appunto la base dei poteri presidenziali di razionalizzazione della fase emendativa, ossia il principale argine ai tentativi ostruzionistici mediante moltiplicazione degli oggetti di votazione.

Da questo punto di vista, nonostante le ripetute novelle degli ultimi anni, in questi ambiti il regolamento del Senato resta assai meno specifico di quello della Camera che, negli anni Novanta, è stato più volte emendato al duplice fine di prevedere strumenti procedurali di contrasto all'ostruzionismo e limiti più chiari ai poteri presidenziali ove ritenga di mettere in pratica i primi³. Invero, gli stessi limiti ai poteri presidenziali di razionalizzazione della discussione immaginati dal regolamento della Camera hanno subito una evidente eterogeneità dei fini, coerentemente con lo sviluppo dell'applicazione dei regolamenti parlamentari a supporto della «democrazia decidente»⁴. Ne è un esempio lampante il potere dei gruppi parlamentari di segnalazione delle proposte emendative da porre comunque in votazione allorché il Presidente ritenga di ricorrere a votazioni riassuntive o per principi. Ebbene: quello che nasceva come un contropotere a tutela della selezione assembleare degli oggetti di votazione si è rivelato essere la base per la riduzione dell'esame del testo alla votazione dei soli emendamenti segnalati, anche quando non vi è stata alcuna

³ V., in particolare gli artt. 85, comma 8, nonché 85-bis: una ampia panoramica di queste forme di razionalizzazione della discussione è offerta da C. RIZZUTO, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, XI.2, Camera dei deputati, Roma, 2001, p. 674 ss.; su un profilo specifico di tali tecniche v. dettagliatamente P. NUVOLI, *Deliberazioni normative parziali*, su *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1993, n. 1-3, p. 151 ss.

⁴ Su questa tendenza e sui riflessi, ancora parziali, sull'adeguamento delle regole interne alle Camere, v. l'analisi e gli spunti di F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi*, il Mulino, Bologna, 2024, spec. p. 99 ss.

manifestazione da parte della presidenza di ricorrere a votazioni riassuntive o per principi⁵.

Ad ogni buon conto, non mancano, anche nella prassi del Senato, precedenti di ricorso a tecniche di razionalizzazione delle votazioni, appunto in applicazione dello scarno disposto normativo citato⁶, come pure una serie di pareri della stessa Giunta, alcuni dei quali citati per estremi nello stesso parere approvato, che occasionalmente già contenevano riferimenti espressi alla «tecnica [o regola] del “canguro”». Colpisce, semmai, la scarsissima natura innovativa del parere, atteso che la precedente deliberazione della stessa Giunta del 30 luglio 2014 (richiamato per estremi nell’attuale) conteneva –già allora al fine di «confermare» – prescrizioni sostanzialmente identiche⁷.

3. La sua estensione all’esame di leggi (di revisione) costituzionale

Nemmeno la possibilità di applicazione di tali modalità di gestione della discussione all’esame dei disegni di legge di natura costituzionale appare un elemento di novità particolare. Anche a questo proposito, il precedente parere del 2014 già affermava l’applicabilità di simili tecniche procedurali all’esame di disegni di legge costituzionale, confinando dunque la portata eventualmente innovativa del nuovo parere alla fase di Commissione – ma in ogni caso inquadrando tale ipotesi come mera eventualità rimessa al «prudente apprezzamento della Presidenza della Commissione» –, aggiungendo poi il riferimento alle tempistiche di calendarizzazione del provvedimento in Assemblea, di cui si dirà *infra*.

Eppure, anche su questo profilo si registra nel dibattito in Giunta, e specie negli interventi degli esponenti dell’opposizione, una confusione evidente rispetto alle categorie che presidiano il procedimento di decisione parlamentare. In più punti si suppone una specificità del procedimento di revisione costitu-

⁵ Cfr. già N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in *Osservatorio sulle fonti* 2006, Giappichelli, Torino, 2008, p. 32 s., spec. p. 38, nota 15, nonché, più di recente, M. NARDINI, *La prassi della segnalazione degli emendamenti nella legislazione d'emergenza sanitaria*, in *Rass. parl.*, 2021, p. 247 ss.

⁶ Si v. già v. C. DECARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, I ed., Maggioli, Rimini, 1992, p. 219.

⁷ Si riporta per agevolare la comprensione il testo del parere approvato, sempre a maggioranza nella seduta del 30 luglio 2014 della Giunta per il regolamento del Senato: «La Giunta per il Regolamento, in conformità dei precedenti e della prassi consolidata, a seguito della pronuncia della Giunta per il Regolamento del 17 luglio 1996, conferma che è facoltà della Presidenza, alla luce del combinato disposto degli articoli 100, comma 8 e 102, comma 4, del Regolamento, avvalersi della cosiddetta regola del canguro, anche per l'esame dei disegni di legge costituzionale».

zionale rispetto a quello legislativo che, almeno in relazione alla prima deliberazione, non trova riscontro alcuno né nei regolamenti⁸, né nelle prassi. Ancor minore conforto raccoglie la supposta specificità degli *itinerari* finalizzati all'approvazione di una legge di revisione (del testo) della Costituzione rispetto a quelli destinati a produrre una "altra" legge costituzionale, finalizzata cioè ad affiancarsi al testo costituzionale, integrandolo, e non a modificarne una specifica partizione al suo interno (v. gli interventi dei senn. Parrini e Patuanelli, sul punto agevolmente smentiti dalla replica della Presidenza).

Può certamente essere criticata la scelta attuativa/integrativa rispetto al disposto dell'art. 138 Cost. che i regolamenti parlamentari hanno compiuto almeno dal 1958, e poi con maggiore sistematicità a seguito della codificazione del 1971. Per quanto riguarda la prima deliberazione ivi richiesta, la strada tracciata dai regolamenti è stata quella di un appiattimento delle regole di discussione dei disegni di legge (di revisione) costituzionale rispetto all'ordinario procedimento legislativo. Chiarissimo, sul punto, il citato art. 121, comma 1, del regolamento del Senato che recita: «La prima deliberazione, prevista dall'articolo 138 della Costituzione per i disegni di legge di revisione della Costituzione e gli altri disegni di legge costituzionale, è adottata nelle forme previste dal presente Regolamento per i disegni di legge ordinaria».

Invero, la distinzione tra revisione costituzionale e funzione legislativa è stata spesso fondata su una certa interpretazione di quanto avvenuto nel 1993 – e, in particolare, di un parere della Giunta per il regolamento della Camera, allora presieduta da Giorgio Napolitano – in occasione del procedimento di revisione costituzionale del sistema delle immunità parlamentari. In quella occasione si ritenne di poter derogare ai vincoli derivanti dalla navette al fine di "riaprire" una parte del testo sulla quale si era ormai formata la doppia conforme, nell'ambito di un tormentatissimo *iter*⁹ composto da ben cinque passaggi parlamentari necessari al fine di giungere alla prima deliberazione *ex art.* 138 Cost. La riapertura del testo fu possibile grazie a un parere dalla Giunta per il regolamento della Camera, approvato all'unanimità il 5 maggio 1993. Nel corso della discussione, lo stesso Presidente Napolitano sembrò avallare la distinzione tra *iter* legislativo e *iter* di revisione costituzionale, affermando che la

⁸ Cfr. artt. 121, comma 1, del regolamento del Senato, nonché, volendo, 97, comma 1, del regolamento della Camera.

⁹ ... che, del resto, si intrecciava con le ancor più tormentate vicende di cronaca giudiziaria dello stesso periodo: basti pensare che il parere della Giunta per il regolamento di cui si accenna nel testo è successivo di meno di una settimana rispetto al diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Craxi...

«prassi interpretativa»¹⁰ di preclusione delle modifiche alle parti già oggetto di identica approvazione da parte di entrambe le Camere «se pienamente giustificata nel caso di navette tra Camera e Senato per quanto riguarda i progetti di legge ordinaria, non altrettanto sembra esser convincente qualora sia trasferita nell'esame di un progetto di legge costituzionale»¹¹.

Tuttavia, il fatto che il parere sia stato approvato all'unanimità sembrerebbe far ricondurre l'intera vicenda a una diversa chiave di lettura: quella secondo cui il parere costituisca in realtà applicazione di quel principio generale del diritto parlamentare che è il *nemine contradicente*, che, com'è noto, costituisce applicazione concreta della "disponibilità" del diritto parlamentare, in nome di una consolidata visione secondo la quale qualsiasi norma scritta o consuetudinaria – fatte salve quelle meramente riproduttive del disposto costituzionale – possa essere disapplicata occasionalmente o strutturalmente dinanzi all'accordo unanime.

Ad ogni buon conto, parere di chi scrive la scelta dei regolamenti parlamentari di procedere a una sostanziale equiparazione procedurale tra disegni di legge ordinari e disegni di legge costituzionale in prima deliberazione risulta estremamente problematica. Non solo: suggerirebbe, specie in presenza di un assetto politico tendente a logiche di stampo maggioritario, di meditare circa un ritorno alla soluzione percorsa nella prima legislatura repubblicana di diversa declinazione del rapporto tra bicameralismo e deliberazioni *ex art.* 138 Cost. In quella breve fase, infatti, il quadro regolatorio che presidiò l'approvazione della l. cost. n. 1 del 1953 era basato sul principio della consecutività in uno stesso ramo del Parlamento tra le due deliberazioni previste dalla disposizione costituzionale. Una soluzione che conduceva certamente a tempi più lunghi, se non altro per il necessario "raddoppio" dell'intervallo di tre mesi tra prima e seconda deliberazione, ma che proprio per questa maggiore ponderazione delle decisioni da assumere finirebbe, oggi, per rendere auspicabile un modello procedurale che allora apparve disfunzionale¹². Per più profili, invece,

¹⁰ In realtà, più che da mere "prassi", la preclusione di oggetti contrastati con gli esiti della navette è esplicitamente disciplinata dai regolamenti parlamentari artt. 70, comma 2, del regolamento della Camera e 104 del regolamento del Senato). Sul punto, specificamente, C. TUCCIARELLI, *Della "navette": letture e riletture*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 383 s., nonché, *amplius*, A.M. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, XII.2, Camera dei deputati, Roma, 2008, p. 753 s., spec. p. 79.

¹¹ Così nel resoconto sommario della seduta del 5 maggio 1993.

¹² Per una più ampia articolazione di questa tesi sia consentito rinviare a G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione delle leggi di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*. Atti del Convegno di Catanzaro, 8-9 giugno 2019, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli e V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 27 ss.

appare oggi disfunzionale la soluzione attualmente adottata dai regolamenti, che equipara completamente l'esame in prima deliberazione al procedimento legislativo ordinario e preclude del tutto la modifica in seconda deliberazione, tanto da sollevare proposte di modifica anche ulteriori rispetto a quella prima accennata e relative ad una "apertura" a nuove modifiche nel corso della seconda deliberazione¹³.

Diversamente, l'attuale quadro regolamentare sembra lasciare libero sfogo alle pulsioni maggioritarie in prima deliberazione, blindando poi la seconda deliberazione e "scaricando" l'intero stress decisionale sulla fase referendaria, finendo così per privare il procedimento di revisione della Costituzione di quella caratteristica che lo vorrebbe primo e fondamentale presidio a conferma (e non a fondamento) della rigidità costituzionale¹⁴.

Ad ogni buon conto, sorprende la limitatezza di argomenti offerti dai rappresentanti delle opposizioni, i quali, per altro, si sono trovati a provocare la convocazione della Giunta per poi soccombere dinanzi all'approvazione, a maggioranza, di un parere esattamente centrato sugli aspetti che erano alla base delle loro rimostranze. Sorprende altresì l'invocazione della inapplicabilità dei precedenti pareri della Giunta per il regolamento richiamati nel parere approvato, asseritamente a seguito della (discussa) disposizione transitoria inserita in occasione della novella regolamentare del 2017 (art. 5), con cui si dichiarava la cessazione dell'efficacia dei «pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma»¹⁵: anzitutto perché il punto specifico dell'art. 102, comma 4, non è interessato dalle modifiche recate nel 2017, ma ancor più perché i precedenti pareri richiamati non avevano natura interpretativa, rimanendo estranei alla perdita di efficacia prospettata dalla disposizione richiamata.

Sorprende forse meno il disconoscimento dei precedenti maturati in occasione del procedimento di revisione costituzionale del 2014-2016, positivamente concluso in Parlamento (anche grazie a simili espedienti procedurali) e poi arrestatosi a causa dell'esito referendario sfavorevole, che può probabilmente essere ricondotto a un più fisiologico gioco delle parti tra maggioranza e opposizione, coerente con una logica vendicativa di ricorso al precedente (e

¹³ Così G. RIVOCCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della "soluzione Alfonso Tesauro")*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Jovene, Napoli, 2010, p. 1221 ss.

¹⁴ A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2° ed., Cedam, Padova, 2002, p. X

¹⁵ Su cui specificamente N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma "organica" del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

un simmetrico ma altrettanto strumentale *distinguishing* della ex maggioranza, ora opposizione).

4. L'imprecisa (ma non inedita) formulazione testuale del parere

Quanto al dato testuale, non ci si può esimere dal sottolineare la evidente approssimazione linguistica nella formulazione del parere, benché, anche in questo caso, non privo di precedenti, alla luce del più volte richiamato parere del 2014.

Pur ricorrendo a una espressione virgolettata, la parte dispositiva del parere – come nel 2014 – rimanda a una espressione gergale dal contenuto quantomai indeterminato (appunto la «regola del “canguro”»), o comunque del tutto insuscettibile di essere assunta in qualità di precetto procedurale a fini conformativi nel procedimento di discussione parlamentare. Sul punto, la discussione in Giunta è stata francamente paradossale. Da un lato, il relatore del parere, sen. Malan, aveva mostrato la sua disponibilità nel modificare il proprio schema di parere, ipotizzando l'inserimento di una perifrasi in luogo dell'espressione «regola del “canguro”» che sarebbe potuta risultare di difficile comprensione. Dall'altro, il Presidente del Senato ha ritenuto la stessa «ormai pienamente consolidata tanto nel gergo parlamentare, quanto nella dottrina specialistica». In qualche modo, le reazioni dei senatori di opposizione sono risultate per buona parte in linea con la lettura fornita dal Presidente del Senato, identificando nella «regola del “canguro”» una pratica «ingiustificatamente lesiva delle prerogative dell'opposizione e del principio di discussione» (sen. Giorgis) e, dunque, qualcosa di individuato in maniera tutto sommato inequivoca.

Sia consentito dissentire da questa supposta univocità del significato di «avvalersi della cosiddetta regola del “canguro”». Tale espressione è, infatti, utilizzata relativamente a forme e modalità diverse di riduzione del numero delle votazioni o degli oggetti ad esse sottoposte, in una babele terminologica e semantica che, forse, è accettabile da un punto di vista giornalistico o colloquiale, ma che appare massimamente inopportuna nella formulazione testuale di un parere della Giunta per il regolamento il quale, notoriamente, assume pienamente valore di fonte del diritto parlamentare, al pari degli stessi regolamenti che con esso sono interpretati o integrati¹⁶. Il ricorso alla locuzione «regola [o tecnica] del “canguro”», deriva dalla inesistenza (assoluta al Senato, parziale alla Camera) di una specifica codificazione regolamentare che definisca univocamente il *nomen* e la disciplina di una pluralità di modalità di votazione. In-

¹⁶ R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano 2015, spec. p. 89.

dubbiamente essa è adoperata, anzitutto, per la votazione di proposte emendative riconducibili a serie a scalare (ossia quando esse variano tra loro soltanto per cifre, quantità o espressioni comunque graduate), ma poi è stata assunta a indicare qualsiasi procedura che prescinda dalla votazione di tutte le proposte presentate¹⁷.

Solo a mo' di esempio, e menzionando unicamente i precedenti più noti, si è fatto riferimento a qualche forma di "canguro" non solo a proposito della votazione di emendamenti a scalare, ma anche per votazioni per parti comuni, per principi non testuali, a c.d. deliberazioni normative parziali, e ancora all'ipotesi di emendamenti premissivi di principi, o, ancora, a formulazioni tendenziose di emendamenti integralmente sostitutivi tali da determinare la caducazione di un significativo numero di proposte concorrenti¹⁸. Il tratto in comune di tutte queste tecniche di redazione o di votazione è, da un lato, quello teleologico di riduzione del numero (o degli oggetti) di votazione; dall'altro, quello dello sfruttamento delle conseguenze preclusive degli esiti del voto su emendamenti, che consente di "saltare" (da cui il riferimento al marsupiale australiano) un certo numero di votazioni che si sarebbero altrimenti dovute svolgere.

In sintesi: «tecnica del "canguro"», di per sé, non vuol dire assolutamente nulla di preciso¹⁹, ma solo che si sta in qualche modo derogando all'ordine naturale di successione delle deliberazioni che, nel nostro modello parlamentare di derivazione benthamiana, condurrebbe a esprimersi su tutte le proposte emendative presentate. Inserire questa locuzione in un parere della Giunta per il regolamento può risultare, nella migliore delle ipotesi, inutile, in quanto non si determinerebbero effetti innovativi rispetto alla prassi che ha già conosciuto varie declinazioni di tale ipotesi procedurale; non è escluso, tuttavia, che una simile formulazione risulti dannosa, in quanto tale da ingenerare una aspettativa di regolazione del processo di decisione, specie nelle sue vicende più concitate e divisive, che a ogni evidenza non potrà essere soddisfatta.

¹⁷ Sia consentito un rinvio a G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel procedimento di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 240.

¹⁸ Per vari precedenti nella prassi del Senato si v. L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio AIC*, marzo 2015.

¹⁹ Estremamente lucide in questo senso, da ultime, le parole del sen. Giorgis, in A.S., XIX leg., res. sten. 1° luglio 2025, p. 13: «questo è il tema che prima o poi io, Presidente, le chiedo di affrontare, cioè sapere con precisione sulla base di quale criterio lei decide di applicare il cosiddetto canguro perché io sfido qualche senatore a prevedere quale sarà la sua determinazione, mentre noi invece dovremmo essere in grado di conoscere il criterio sulla base del quale vengono messe in votazione soltanto alcune parti. Mettendo in votazione solo alcune parti, quelle parti precludono tutti gli articoli che contengono quelle stesse parole. Per assurdo, se lei mettesse in votazione un articolo determinativo o una singola parola, verrebbero meno centinaia e centinaia di emendamenti.».

5. Il quadro emergente dalla discussione: la totale abdicazione, anche nella revisione costituzionale, degli indirizzi di maggioranza

Una ulteriore fonte di preoccupazione rispetto agli argomenti emersi nel corso della discussione in Giunta è relativa alla interpretazione fatta in quella sede del rapporto tra programmazione dei lavori di Assemblea e discussione in Commissione.

Da questo punto di vista, è bene ricordare come l'evoluzione della prassi sia andata nel senso di una inversione di quanto sarebbe lecito attendersi da un procedimento di discussione che – alla luce dell'art. 72 Cost. – individua una centralità (se non, ove possibile, addirittura una esclusività) della fase di discussione in Commissione rispetto al coinvolgimento dell'Assemblea. In altre parole, la programmazione dei lavori dell'Assemblea non è delineata a partire da quegli argomenti che le Commissioni hanno discusso e per i quali è stato votato il mandato al relatore a riferirne in Assemblea. Al contrario, è in sostanza la programmazione dei lavori dell'Assemblea (anche in conseguenza del progressivo protagonismo dell'organo chiamato a definirla: la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari) a determinare il margine a disposizione delle Commissioni al fine di licenziare i testi sottoposti al loro esame in tempo congruo per rispettare l'ordine di priorità assunto con la decisione di calendario. È questo il discusso meccanismo che prevede l'inserimento in calendario di un argomento ancora in corso d'esame in Commissione con l'ambigua formula che ne indica la trattazione in Assemblea «ove concluso» da parte della Commissione stessa. Tuttavia, nonostante la formulazione in termini eventuali, è un meccanismo avente la finalità di costituire un vincolo temporale per l'organizzazione dei tempi di discussione in sede referente, al fine di rendere disponibile il testo nel termine previsto per la discussione in plenaria²⁰. Recentemente si è avuta ulteriore riprova dell'affermazione di questo atteggiamento interpretativo del rapporto tra Commissioni permanenti e tempistiche della calendarizzazione in Assemblea con la lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni del 22 luglio 2025. In questa missiva, resa pubblica dagli organi di stampa, il Presidente di Assemblea è intervenuto a sollecitare l'utilizzo di quegli spazi settimanali di solito non occupati dal lavoro di Commissione (come i lunedì e i venerdì), al fine di evitare di ripetersi di «ritardi» causati «dall'iter rallentato presso le Commissioni». Tralasciando gli aspetti minuti

²⁰ Sull'origine, alla Camera, di tale pratica si v. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, p. 57 ss.

della lettera, essa conferma pienamente l'evoluzione interpretativa del disposto di cui all'articolo 53, comma 6, del regolamento del Senato, nel senso di ritenere il «coordinamento con l'attività dell'Assemblea» delle modalità e dei tempi dei lavori delle Commissioni nel senso di una piena subordinazione dei secondi alla prima.

A questo proposito, colpiscono le affermazioni del sen. Zaffini, ancor più perché rese «anche sulla base della propria esperienza di Presidente di Commissione», secondo cui questo protagonismo della programmazione di Assemblea costituirebbe addirittura un elemento di tutela della centralità del Parlamento. Si tratta di una affermazione singolare, che ribalta completamente l'idea di elaborazione delle politiche nelle sedi specializzate per materia, abdicando completamente alle direttive provenienti dalla Capigruppo (e, in ultima analisi, dal Governo).

6. Conclusioni. Una vicenda significativa e preoccupante per lo stato di salute della democrazia costituzionale nel nostro Parlamento

Provando a concludere queste brevi riflessioni, è difficile nascondere un certo disagio a valle della lettura del resoconto della Giunta per il regolamento (per altro, reso disponibile dopo quasi due mesi dallo svolgimento della seduta, anche se con un grado di dettaglio non usuale nella tradizione estremamente sintetica del Senato). Disagio motivato da una serie di elementi convergenti nell'evidenziare una serie preoccupante di indicatori sullo stato di salute del Parlamento e della democrazia costituzionale nel nostro Paese.

Si è da poco assistito, per la prima volta nella storia della Repubblica, alla conclusione dell'*iter* in prima deliberazione di un disegno di legge (di revisione) costituzionale approvato senza modifica alcuna rispetto all'originaria proposta (per di più, di origine governativa). La gestione muscolare dell'esame in Commissione di quel disegno di legge costituzionale aveva condotto le opposizioni a richiedere – in applicazione della disposizione citata in apertura, inserita nel regolamento nel 2017 – una convocazione della Giunta per il regolamento al fine di discutere sulla correttezza delle procedure seguite. La discussione in Giunta ha visto affastellarsi una serie di argomenti estremamente fragili da un punto di vista sistematico, se non proprio errati, da parte delle stesse opposizioni. Dal canto suo, la maggioranza è riuscita a capitalizzare l'occasione non soltanto confermando la gestione procedurale della vicenda specifica, ma addirittura varando un parere che ne legittima la ripetizione in futuro. Il parere, di per sé, lascia moltissimi dubbi sulla corretta formulazione tecnica, nonché sulla effettiva innovatività rispetto al passato, anche se gli stessi precedenti in tema risultano probabilmente affetti da identiche criticità. Insomma, una concatenazione di contingenze e di approssimazioni che appaiono ancor più allarmanti in quanto emerse in una sede dedicata alla interpretazione delle

regole parlamentari, in occasione di un approfondimento relativo al procedimento di modifica della Costituzione.

Nella convinzione che la tutela e la promozione dei valori costituzionali debba cominciare, in primo luogo, dalle stesse istituzioni rappresentative, la vicenda in commento rappresenta una pagina infelice del loro funzionamento. Non resta che sperare essa costituisca soltanto un episodio e non il consolidamento di una preoccupante tendenza sistemica.