

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. II**  
**n. 15**

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

**d’iniziativa dei senatori LANZILLOTTA, SUSTA, DELLA VEDOVA, DI  
BIAGIO, D’ONGHIA, GIANNINI, ICHINO, MARAN, OLIVERO e ROMANO**

**COMUNICATA ALLA PRESIDENZA L’8 AGOSTO 2013**

---

Modifica degli articoli 100 e 161 in materia di provvedimenti  
prioritari di iniziativa governativa e divieto dei maxi-emendamenti

---

ONOREVOLI SENATORI. – Come è noto, la presentazione da parte del Governo di maxiemendamenti (emendamento che riassume la disciplina di una o più materie attraverso un solo articolo composto di una serie di commi con contenuto eterogeneo) e il suo abbinamento con la questione di fiducia è diventata prassi sempre più diffusa a partire dall'inizio della cosiddetta «Seconda Repubblica».

Tale pratica suscita da tempo critiche, tra le quali quelle autorevoli dei Presidenti della Repubblica dell'«era maggioritaria», Ciampi e Napolitano. Nel 2004 il Presidente Ciampi richiamò «l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale"». Anche Napolitano ha avuto modo di rilevare, più volte e in diverse sedi, che in presenza di una marcata eterogeneità dei testi legislativi e della frequente approvazione degli stessi mediante ricorso alla fiducia su maxiemendamenti, si realizza una pesante compressione del ruolo del Parlamento, specialmente allorché l'esame da parte delle Camere si svolga con il particolare procedimento e nei termini tassativamente previsti dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti. Anche la dottrina costituzionalistica italiana appare sostanzialmente concorde nel segnalare l'illegittimità costituzionale del fenomeno dei maxiemendamenti.

La tradizionale giustificazione di tale prassi fa leva sulla sua utilità allo scopo di compensare gli squilibri esistenti nella forma di governo o nel sistema politico-istituzio-

nale e nel fatto di consistere nell'unico strumento che il Governo detiene per incidere sul procedimento legislativo. Per quanto tale considerazione non sia del tutto esatta, dal momento che gli attuali regolamenti mettono diversi strumenti a disposizione del Governo, riteniamo utile intervenire per eliminare ogni giustificazione nei confronti di una pratica che, oltre ad essere incostituzionale, ha effetti molto negativi sulla qualità della legislazione, sulla certezza del diritto e sul grado di trasparenza del procedimento legislativo parlamentare.

Dello stesso avviso il Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, che al paragrafo 18 della sua Relazione («Funzionamento delle Camere») chiede l'istituzione di una procedura d'urgenza per i provvedimenti prioritari di iniziativa governativa e il contestuale divieto di maxiemendamenti.

Nella proposta dei saggi, il Presidente del Consiglio dei ministri può chiedere per i disegni di legge del Governo il voto a data fissa; la data è determinata dal Presidente del Senato, sentita la Conferenza dei Capi-gruppo, in tempi compatibili con la complessità del provvedimento stesso. Questa urgenza presenterebbe caratteristiche peculiari rispetto alla urgenza ordinaria: dovrebbe essere escluso un voto dell'Aula sulla richiesta del Governo, che per ogni calendario parlamentare avrebbe limitate possibilità di ricorrervi; all'esame in sede referente sarebbero assicurati almeno quindici giorni, sette dei quali comunque decorrenti dalla data della deliberazione dell'urgenza; alle opposizioni sarebbero assicurati nel contingentamento tempi maggiori rispetto alla maggioranza. Tuttavia la prassi parlamentare dimostra la scarsa efficacia di disposizioni regolamentari

che impongano termini perentori e invece la preferibilità di disposizioni che determinino conseguenze procedurali.

Nella presente proposta si prevede esplicitamente che su emendamenti interamente sostitutivi dell'articolo unico di disegni di legge di conversione di decreti-legge la questione di fiducia non può essere posta dal Governo.

D'altra parte si adotta un'altra proposta dei saggi, prevedendo che il Governo, per i disegni di legge prioritari, fermo restando il

voto articolo per articolo, possa, durante l'esame in Assemblea, chiedere che venga posto per primo in votazione il proprio testo, approvato il quale si intendono automaticamente respinti tutti gli altri emendamenti.

Per quanto sopra esposto, si auspica un esame ed una rapida approvazione della presente proposta. L'auspicio è inoltre che anche la Camera dei deputati si muova nella stessa direzione tramite l'approvazione di specifiche proposte di modifica regolamentare.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE  
DEL REGOLAMENTO**

## Art. 1.

1. All'articolo 100, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per i disegni di legge indicati come prioritari dal Governo ai sensi dell'articolo 53, comma 3, il Governo può chiedere durante l'esame in Assemblea che per ogni articolo venga posto per primo in votazione il proprio testo, approvato il quale si intendono automaticamente respinti tutti gli emendamenti ad esso riferiti».

## Art. 2.

1. All'articolo 161, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Su emendamenti interamente sostitutivi dell'articolo unico di disegni di legge di conversione di decreti-legge la questione di fiducia non può essere posta dal Governo».