



15 NOVEMBRE 2023

La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale: considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica nel primo semestre di attività

di Laura Lorello

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale: considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica nel primo semestre di attività*

di Laura Lorello

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Lo scritto esamina la disciplina del nuovo art. 20 bis del Regolamento del Senato, che ha introdotto, anche in questo ramo del Parlamento, il Comitato per la legislazione, individuando aspetti comuni ed elementi di diversità con il corrispondente organo della Camera. Un profilo di esame particolare attiene all'analisi del ruolo svolto dal Comitato della Camera, sì da ricavarne indicazioni per l'attività futura del Comitato del Senato

Title: The quality of legislation becomes a bicameral requirement: considerations on the new Senate of the Republic Legislation Committee in its first six months of activity

Abstract [En]: The paper examines the discipline of the new Art. 20 bis Reg. of Italian Senate, which has introduced the Committee on Legislation, identifying common aspects and elements of diversity with the corresponding body of the Camera. A particular examination profile concerns the analysis of the role played by the Committee at the Camera, so as to obtain indications for the future activity of the Senate Committee.

Parole chiave: qualità della legislazione, Comitato per la legislazione

Keywords: quality of the legislation, Committee on Legislation

Sommario: 1. Premessa. 2. Caratteri del Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica. 2.1. I parametri dell'esame del Comitato. 2.2. Contenuto e struttura del parere del Comitato per la legislazione. 2.3. (segue). 2.4. Le opinioni dissenzienti. 3. Prime considerazioni sull'attività del Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica. 4. Alcuni interventi recenti del Comitato per la legislazione della Camera. 5. Spunti finali sul ruolo del Comitato per legislazione della Camera.

1. Premessa

La buona qualità della legislazione e la ricerca di strumenti idonei a garantirla è da tempo al centro della riflessione della dottrina¹, così come dell'attenzione delle Istituzioni dell'Unione Europea². Sul piano

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Non è possibile in questa sede dare conto dei plurimi contributi sul tema. Ci si limita a richiamare M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 1997, *La trasformazione della funzione legislativa. I "vincoli" alla funzione legislativa*, (a cura di F. Modugno), Milano, 1999, L. Pegoraro, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1988, *Lezioni di tecnica legislativa* (a cura di) S. Bartole, Padova, 1988, G. U. Rescigno, *Tecniche legislative*, Enc. Giur. Trecc., vol XXX, Roma, 1993, G. M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. Parl.*, 1997, 1041 ss., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, (a cura di M. Cavino e L. Conte), Napoli, 2014.

² Si richiamano in particolare la risoluzione del Consiglio dell'UE del 1993 e quella della Commissione dell'UE del 1995 e la relazione "Legiferare meglio" 1998. L'ultimo documento della Commissione UE "Legiferare meglio: unire le forze

interno il primo intervento di definizione di criteri per la redazione dei testi normativi risale al 1986, con la Circolare adottata congiuntamente dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti delle due Camere, seguita da una successiva Circolare del 1997, dei Presidenti delle Camere, con la quale si stabilivano vere e proprie regole di scrittura delle leggi e si sollecitava lo svolgimento di un'adeguata istruttoria nel corso del procedimento di formazione della legge.

Con un ulteriore documento, la “Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi” del 2001, i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio hanno, infine, provveduto ad una esposizione ordinata e sistematica di queste regole, alla luce dell'esperienza maturata³. È in questo quadro che la Camera dei deputati nel 1998, in occasione di un'ampia riforma del proprio regolamento, ha introdotto un'apposita struttura, il Comitato per la legislazione, incaricata di valutare la qualità redazionale dei testi normativi e chiamata a intervenire nel corso del procedimento legislativo, della procedura di conversione dei decreti legge e di quella di esame degli schemi dei decreti legislativi e degli atti normativi del governo⁴.

Il nuovo organo si trovava ad operare in un contesto di marginalizzazione del parlamento, per così dire sopraffatto, già a quel tempo, dalla centralità assunta dall'esecutivo nei processi di produzione normativa, un esecutivo che si configurava come vero e proprio *Signore delle fonti*⁵, sia riguardo alla scelta degli strumenti normativi utilizzati, i propri atti rispetto alla legge parlamentare, sia riguardo alla preponderanza dei primi rispetto alla seconda⁶.

Il Comitato per la legislazione della Camera, nel corso della sua attività, ha così svolto non solo la funzione di garantire la qualità redazionale della legge e degli atti normativi in generale, ma si è fatto anche portavoce delle alterazioni subite nel tempo dal sistema delle fonti, nel tentativo di ricondurre il loro uso al disegno costituzionale. La recente emergenza sanitaria causata dall'epidemia da Covid 19 ha ulteriormente inciso in modo negativo sul ruolo del parlamento⁷, riducendone e limitandone ancora di

per produrre leggi migliori”, indirizzata al Parlamento Europeo, al Consiglio UE, al Comitato economico e sociale e al Comitato per le regioni è del 29/4/2021.

³ Sulla Circolare e sul suo uso da parte del Comitato per legislazione della Camera si veda la puntuale analisi di V. Di Porto, *La Circolare nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, in *Oss. sulle fonti*, 1, 2022, 331 ss.

⁴ L'istituzione del Comitato per la legislazione alla Camera è avvenuta con delibera dell'Assemblea del 24/9/1997, con la quale è stato introdotto l'art. 16 bis, successivamente modificato con delibera del 20/7/1999. Sulla genesi del Comitato per la legislazione della Camera sia consentito rinviare a L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003.

⁵ Così M. Cartabia, *Introduzione. Il governo “Signore delle fonti”*, in *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici*, (a cura di) M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, 2011, IX ss.

⁶ *Ivi*, XII.

⁷ Si veda N. Lupo, *Il parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di emarginazione e “finestra di opportunità”* e gli altri scritti del volume *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2020. Sulla funzionalità del bicameralismo italiano si richiama G. Rivosecchi, *Bicameralismo e procedure intercamerali non legislative*, in Astrid, *Due Camere, un Parlamento*, a cura di F. Bassanini, A. Manzella, Firenze, 2017, 39 ss.

più la funzionalità. A riguardo, nel Rapporto “La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea” della Camera del 2021, si leggeva come, accanto alla già nota crescita del ricorso alla decretazione d’urgenza, si sia registrata, nella fase emergenziale, una preoccupante tendenza «alla frammentarietà e alla microsettorialità», creando un vero e proprio «diritto dell’emergenza» caratterizzato dalla proliferazione di regimi speciali e derogatori rispetto alla normativa generale, più volte prorogati⁸. In particolare, il Rapporto evidenziava l’esigenza di realizzare una *parlamentarizzazione* degli interventi adottati per fronteggiare l’emergenza, tanto affidando alla fonte primaria (legge o decreto legge) la definizione delle misure, quanto introducendo forme di raccordo tra parlamento e governo⁹.

In questo complesso quadro va valutata la scelta del Senato della Repubblica di dotarsi di un proprio Comitato per la legislazione, che è stato istituito con la riforma regolamentare del settembre 2022 e che ha avviato la propria attività partendo dalla XIX legislatura¹⁰.

La necessità di individuare anche in questa Camera una sede apposita nella quale esaminare la qualità redazionale dei testi normativi, così portandola al di fuori della generale attività di istruttoria legislativa delle commissioni permanenti e riconoscendole una propria, autonoma dignità, è il sintomo di una rinnovata sensibilità verso la buona qualità della produzione normativa, nella quale potrebbe riflettersi un recupero dell’efficienza e della stessa funzione dell’istituzione parlamentare.

⁸ Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea Rapporto 2021*, 9.

⁹ Come le comunicazioni che il secondo deve rendere di fronte alle Camere, prima dell’adozione dei Dpcm, come previsto dal dl n. 19 del 2020.

¹⁰ A. S. (Doc. II, n. 12) “Riforma del Regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari”, presentato il 27/6/2022 e approvato il 27/7/2022. Si veda F. Micari, *L’introduzione del Comitato per la legislazione al Senato commento al nuovo articolo 20 bis del Regolamento*, in *Oss. cost.*, 5, 2022, 72 ss.; D. A. Ambroselli, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto di fiducia*, in *federalismi.it*, 34, 2022, 1 ss. e S. Rotolo, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *federalismi.it*, 6, 2023, 143 ss. È noto come questa riforma regolamentare sia stata originata dalla revisione costituzionale introdotta con la l. c. n. 1 del 2020 (2020 Modifiche agli articoli n. 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), che ha stabilito la riduzione del numero dei componenti delle due Assemblee, rendendo necessaria una rimodulazione della composizione e della struttura degli organi parlamentari, così come quella dello svolgimento dei lavori delle Camere. La riduzione del numero dei parlamentari ha indotto anche la Camera ad intraprendere la strada della riforma regolamentare. In particolare, la Giunta per il regolamento ha presentato alla Presidenza il 23/11/2022 una proposta di modifica (Doc. II, n. 5), che si limita ad intervenire sul numero dei componenti dei gruppi parlamentari e della giunta per le elezioni e le autorizzazioni e sulle quote numeriche di deputati richieste per lo svolgimento di alcune funzioni parlamentari. Questa scelta di limitare le modifiche solo agli ambiti direttamente collegati alla riduzione del numero dei membri della Camera viene considerata espressione del modello c. d. del doppio binario, in quanto si prevede di procedere ad ulteriori modifiche in una fase successiva. Su questo aspetto di veda la proposta della Giunta per il regolamento della Camera del 23/11/2022, 2. La citata riforma è entrata parzialmente in vigore il 1 gennaio 2023. La revisione costituzionale del 2020, dopo un’iniziale configurazione in senso *antiparlamentare*, è stata successivamente guardata come una possibile occasione per provare a restituire all’organo rappresentativo quella “capacità operativa” che appare oggi fortemente compromessa, così E. Cheli, *Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quad. cost.*, 4, 2020, 697 ss.

Questa rinnovata sensibilità sembra avere trovato recentemente eco nella parole del giudice costituzionale, con la sentenza n. 110 del 2023¹¹.

In questa pronuncia la Corte è giunta ad affermare che «disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.»¹². In sostanza, nella chiarezza del dettato normativo riposa la ragionevolezza dello stesso¹³, con la conseguenza che un testo incomprensibile risulterà, per ciò stesso, irragionevole¹⁴. Nella stessa prospettiva, si può dire che la violazione delle regole di redazione dei testi normativi, causando l'oscurità degli stessi, rappresenterebbe un vizio di legittimità costituzionale, conoscibile e sanzionabile dalla Corte in riferimento all'art. 3 Cost.¹⁵

La posizione che il giudice costituzionale ha qui assunto appare più decisa rispetto al passato, poiché «L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative» non viene più limitata alla materia penale, come era accaduto nella nota sentenza n. 364 del 1988¹⁶, relativa alla scusabilità dell'ignoranza derivante dall'oscurità del testo legislativo; ma viene estesa, diversamente, a tutte le «norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi»¹⁷, facendosi in tal modo un requisito sistemico dell'intero ordinamento. E ciò a garanzia tanto dell'*aspettativa* del singolo a che la legge stabilisca, in via preventiva e in modo «ragionevolmente affidabile», lo spazio di tutela dei suoi diritti e dei suoi interessi legittimi, ancorandovi le proprie scelte; quanto del principio di legalità e di quello della separazione dei poteri, perché «Una norma radicalmente oscura (...) vincola in maniera soltanto apparente il potere

¹¹ Corte Costituzionale sentenza 18/4/2023, n. 110. Sulla decisione di vedano i commenti di P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del rafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023*, di L. Di Maio, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, M. Milanese, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure»*. *Riflessioni a margine di Corte Cost., Sent. N. 110/2023*, tutti in *Consulta on line*, 13/7/2023, 461 ss. e 715 ss. e 17/7/2023, 725 ss.

¹² Corte Costituzionale sentenza 18/4/2023, n. 110, cons. dir. 4.3.3.

¹³ M. Milanese, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure»*, cit., 729.

¹⁴ Si veda F. Dal Canto, *La qualità della formazione e i suoi custodi*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit., 88.

¹⁵ Sulla configurabilità di un vizio di costituzionalità causato dall'oscurità del testo legislativo si richiamano, tra gli altri, E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, 71 e A. D'Aloia e P. Mazzina, *Qualità della legge e giustizia costituzionale. Appunti intorno ad una questione aperta*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale* (a cura di V. Cocozza e S. Staiano), Torino, 2001, 841 ss. In particolare, questi ultimi prospettano le regole di drafting come «indizi sintomatici», sulla cui base valutare la ragionevolezza, 866.

¹⁶ In questa sentenza la Corte aveva mitigato il principio della non scusabilità dell'ignoranza della legge, sancito dall'art. 5 c. p. Si veda il commento di G. Fiandaca, *Principio di colpevolezza ed ignoranza scusabile della legge penale: «prima lettura» della sentenza n. 364/1988*, in *Foro It.*, 1988, 1385 ss. Successivamente la Corte Costituzionale ha ribadito, nella sentenza n. 250 del 2010, che, in riferimento al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, trovano applicazione tanto le scriminanti comuni, quanto le cause di esclusione della colpevolezza, tra le quali proprio l'ignoranza inevitabile della legge. Questa è stata richiamata riguardo alla situazione dello straniero che, entrato nel territorio dello Stato, non comprenda la lingua italiana o non abbia conoscenza dell'ordinamento giuridico nazionale, cons. dir. 2.

¹⁷ Corte Costituzionale sentenza 18/4/2023, n. 110, cons. dir. 4.3.3.

amministrativo e giudiziario» e causa «un'applicazione diseguale della legge», in contrasto con l'art. 3 Cost.¹⁸

In esito a questa pronuncia si può ritenere che si aprano spazi nuovi nella direzione della valorizzazione delle tecniche di redazione normativa, il cui rispetto diviene necessario per dare chiarezza e comprensibilità ai testi normativi e per garantirne, al tempo stesso, la ragionevolezza.

In questi spazi nuovi, accanto al Comitato della Camera, anche quello del Senato potrà operare, nel comune disegno di realizzare la buona qualità della produzione normativa.

2. Caratteri del Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica

Con la riforma del 2022 nell'impianto regolamentare del Senato, come già ricordato, è stato inserito un nuovo articolo 20 bis¹⁹, che prevede l'istituzione del Comitato per la legislazione e ne regola le funzioni. Rispetto alla articolata disciplina del Regolamento della Camera (art. 16 bis)²⁰, la disposizione introdotta nel Regolamento del Senato appare più sintetica ed essenziale, in sintonia probabilmente con la scelta di

¹⁸ Corte Costituzionale sentenza 18/4/2023, n. 110, cons. dir. 4.3.3. L'oscurità del testo legislativo è stata ancora richiamata dalla Corte nella sentenza n. 147 del 2023, nella quale si è stigmatizzato «come il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche di testi normativi (...) rende la legislazione caotica e di difficile intelligibilità per i cittadini e per ogni operatore giuridico», confermandosi l'ipotesi della irragionevolezza della disposizione, cons. dir. 4.5.

¹⁹ Art. 20 bis. R. S. Comitato per la legislazione. 1. Il Comitato per la legislazione è composto da otto senatori, scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione. 2. Il Comitato è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di un anno ciascuno. 3. Il Comitato esprime pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante. Le Commissioni possono sempre deliberare di richiedere il parere del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo. 4. Il parere del Comitato è espresso in tempo utile per la conclusione dell'esame, e comunque non oltre cinque giorni dalla trasmissione del testo. All'esame presso il Comitato partecipano il relatore incaricato dalla Commissione competente e il rappresentante del Governo. 5. Il Comitato si esprime sulla valutazione d'impatto e sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzianti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni. 6. Qualora le Commissioni che procedono in sede deliberante non intendano adeguare il testo del disegno di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, si applicano le disposizioni degli articoli 35, comma 2, e 40, commi 5, 6, 6-bis e 6-ter. Per i disegni di legge discussi in Assemblea dalla sede redigente, la Presidenza può ammettere la presentazione di emendamenti strettamente volti ad adeguare il testo in discussione alle condizioni contenute nel parere del Comitato. 7. Le Commissioni possono deliberare di trasmettere al Comitato i disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge. Il Comitato esprime il proprio parere ai sensi dei commi 5 e 6. 8. Al Comitato sono assegnati i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, sui quali esprime entro cinque giorni il proprio parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti legge, previste dalla legislazione vigente.

²⁰ Art. 16 bis. R. C. 1. Il Comitato per la legislazione è composto di dieci deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni. 2. Il Comitato è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di sei mesi ciascuno. 3. Il Comitato esprime pareri alle Commissioni sui progetti di legge da queste esaminati, secondo quanto previsto dal comma 4. Il parere è espresso entro i termini indicati all'articolo 73, comma 2, decorrenti dal giorno della richiesta formulata dalla Commissione competente. All'esame presso il Comitato partecipano il relatore e il rappresentante del Governo. 4. Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché



non dedicare un'apposita previsione all'istruttoria legislativa, contenuta, invece, nell'art. 79 del Regolamento della Camera, riformato anch'esso nel 1998.

Dall'analisi dell'art. 20 bis R. S. emergono punti di convergenza ma anche aspetti di differenziazione con l'art. 16 bis del R. C.

In particolare, per quanto attiene alla composizione dell'organo, il comma 1 dell'art. 20 bis ripropone la corrispondente disciplina dell'art. 16 bis R. C., cioè la composizione *paritaria*, con 8 senatori (sono 10 alla Camera), volta a garantire la rappresentanza sia della maggioranza (4) che dell'opposizione (4), sulla base della considerazione, a suo tempo formulata nel dibattito relativo alla riforma del Regolamento della Camera, che la qualità della legislazione è un bene che non appartiene né solo alla maggioranza né solo all'opposizione. Allo stesso modo, si ritrova anche al Senato l'attribuzione della scelta dei suoi componenti al Presidente di Assemblea. Potrebbe qui richiamarsi la posizione di terzietà del Presidente di Assemblea, che, tuttavia, sembra essersi affievolita con l'avvento della dinamica maggioritaria nelle relazioni tra i partiti, registratosi dopo la riforma elettorale del 1993. Questa ha, infatti, fatto venire meno la risalente convenzione dell'assegnazione della presidenza delle due camere ad un esponente della maggioranza e ad uno dell'opposizione o minoranza, lasciando che lo scranno più altro venisse occupato solo da membri delle formazioni politiche appartenenti alla maggioranza di governo. Ciò ha, nel tempo, indebolito l'idea della capacità del presidente di Assemblea di rivestire un ruolo terzo e imparziale.

La rotazione della presidenza dell'organo, poi, viene affidata per un anno a ciascun componente, riproducendo anche qui quanto previsto alla Camera²¹. In modo analogo al Regolamento della Camera, inoltre, anche il Regolamento del Senato stabilisce che all'esame svolto nella sede del Comitato partecipino il relatore incaricato dalla Commissione competente e il rappresentante del Governo (art. 20

all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Il parere è richiesto non prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame. La richiesta deve essere presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea relativamente al progetto di legge al quale è riferita, e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione. Al termine dell'esame, il Comitato esprime un parere, sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento. 5. Il parere reso dal Comitato alle Commissioni in sede referente è stampato e allegato alla relazione per l'Assemblea. Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzianti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni. 6. Qualora le Commissioni che procedono in sede referente non intendano adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, debbono indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea. Ove il progetto di legge sia esaminato in sede legislativa o redigente, si applicano, rispettivamente, le disposizioni degli articoli 93, comma 3, e 96, comma 4. 6-*bis*. Le Commissioni, immediatamente dopo avere proceduto alla scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame ovvero, in mancanza, a conclusione dell'esame preliminare di cui all'articolo 79, comma 2, trasmettono al Comitato i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge. Il Comitato esprime il proprio parere a norma dei commi 3, 4 e 5 e con gli effetti di cui al comma 6. 7. Il Presidente della Camera, qualora ne ravvisi la necessità, può convocare congiuntamente il Comitato per la legislazione e la Giunta per il Regolamento.

²¹ Qui la presidenza, originariamente prevista per 6 mesi, è stata poi estesa a 10 mesi in via sperimentale, con delibera della Giunta per il regolamento della Camera del 16/10/2001

bis.4 R. S. e art. 16 bis.3 R. C.). Vi è però una diversità nei tempi: al Senato il parere va espresso «in tempo utile per la conclusione dell'esame» e non oltre 5 giorni dalla trasmissione del testo (art. 20 bis.4 R. S.); alla Camera l'art. 16 bis.3 rinvia all'art. 73.2 del Regolamento, che fissa un termine di 8 giorni dalla distribuzione del testo, ridotto a 3 per i progetti dichiarati urgenti²².

Il primo rilevante elemento di differenza è costituito dall'individuazione dei soggetti ai quali il Comitato esprime il proprio parere. L'art. 20 bis.3 prevede che essi siano resi «sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante. Le Commissioni possono sempre deliberare di richiedere il parere del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo»; e il comma 6 aggiunge che, se si tratta di disegni di legge discussi in Assemblea che provengono dall'esame delle Commissioni in sede redigente, la Presidenza può ammettere la presentazione di emendamenti «strettamente volti ad adeguare il testo in discussione alle condizioni contenute nel parere del Comitato»; ciò si aggiunge a quanto previsto dall'art. 36.1²³ R. S., che lascia all'Assemblea il solo voto degli articoli e quello finale, «con la sola dichiarazione di voto». Tale previsione si collega a quanto stabilito dall'art. 34.1 bis R. S., che assegna, *di regola*, l'esame dei disegni di legge alla Commissione in sede deliberante (art. 35 R. S.) o redigente (art. 36 R. S.).

In sostanza, al Senato, l'espressione del parere sui disegni di legge, per così dire *ordinari*, ha come destinatari l'Assemblea o la Commissione in sede deliberante²⁴, laddove alla Camera il Comitato per la legislazione non esprime mai il suo parere all'Assemblea ma sempre e solo alla Commissione competente per materia²⁵. Andrà verificato in concreto come funzionerà questa diversa procedura, che appare

²² Art. 73.2 R. C. La Commissione interpellata per il parere lo esprime, di norma, nel termine di otto giorni dall'effettiva distribuzione dello stampato. Il termine è di tre giorni per i progetti di legge dichiarati urgenti e per i disegni di legge di conversione di decreti-legge. La Commissione competente per il merito può concedere una proroga di durata pari al termine ordinario. Ulteriori o maggiori proroghe non sono consentite se non in casi eccezionali e in seguito ad autorizzazione espressa del Presidente della Camera. Se i predetti termini scadono senza che il parere sia pervenuto, la Commissione competente per il merito può procedere nell'esame del progetto.

²³ Art. 36 R. S. Assegnazione alle Commissioni in sede redigente. 1. Salve le eccezioni previste dal comma 1 dell'articolo 35, il Presidente può, dandone comunicazione al Senato, assegnare in sede redigente alle Commissioni permanenti o a Commissioni speciali disegni di legge, riservata all'Assemblea la sola votazione degli articoli e la votazione finale con sole dichiarazioni di voto.

²⁴ In questo ramo del Parlamento, la procedura ordinariamente seguita, insieme a quella redigente, è quella della commissione in sede deliberante, art. 34.1 *bis* R. S., inserito con la riforma regolamentare del 2017: I disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante ai sensi dell'articolo 35 o in sede redigente ai sensi dell'articolo 36.

²⁵ Art. 16 *bis*.3, art. 96 *bis*.1 R. C. Il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne dà notizia all'Assemblea nello stesso giorno o nella prima seduta successiva, da convocarsi anche appositamente nel termine di cinque giorni dalla presentazione, ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione. La proposta di diversa assegnazione, ai sensi del comma 1 dell'articolo 72, deve essere formulata all'atto dell'annuncio dell'assegnazione e l'Assemblea delibera per alzata di mano, sentiti un oratore contro e uno a favore per non più di cinque minuti ciascuno. I disegni di legge di cui al presente articolo sono altresì assegnati al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16 *bis*, che, nel termine di cinque giorni, esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione; e art. 96 ter.3: 3. Per l'esame

motivata dalla volontà di creare un collegamento diretto tra il Comitato e il soggetto che deve assumere la deliberazione (Assemblea o Commissione in sede deliberante), senza l'interposizione della Commissione competente per materia.

Dall'art. 20 bis R. S., inoltre, sembra possibile desumere una distinzione tra casi di intervento obbligatorio e casi intervento facoltativo del Comitato. Rientrerebbero nel primo i pareri resi all'Assemblea o alla Commissione in sede deliberante sui disegni di legge ivi discussi, inserendo così l'attività dell'organo nella fase deliberativa in modo ordinario (art. 20 bis.3 R. S.). Ancora, ipotesi di intervento obbligatorio appare quella dell'art. 20 bis.8 R. S., ovvero l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, sui quali esso si esprime con parere alla commissione competente entro 5 giorni.

Diversamente, l'attivazione appare facoltativa nel caso di esame degli schemi di atti normativi del governo (art. 20 bis.3 R. S. ultima parte) e nel caso dei disegni de legge contenenti norme di delegazione legislativa o disposizioni che trasferiscono alla potestà regolamentare del governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge (art. 20 bis.7 R. S.).

Più articolate, ma anche più definite si presentano le previsioni del regolamento della Camera. Qui, come è noto, l'attivazione del Comitato è affidata, in via facoltativa, alle commissioni competenti per materia nel corso dell'esame in sede referente²⁶. A prevederlo è l'art. 16 bis.4 R. C., in base al quale un quinto dei componenti della commissione possono trasmettere al Comitato i progetti di legge perché esso si esprima sulla loro qualità redazionale, "con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente"²⁷. È significativo che tale disposizione si ricolleggi all'art. 79.4 R. C., relativo all'istruttoria legislativa delle commissioni in sede referente, nel corso della quale questa "provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo"²⁸. Altra ipotesi di attivazione facoltativa del Comitato alla Camera è prevista dall'art.

degli schemi di cui al comma 1 da parte della Commissione alla quale sono assegnati per il parere si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 79, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 9. Ove ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei suoi componenti, la Commissione alla quale i suddetti schemi sono assegnati per il parere ai sensi del comma 1 trasmette gli schemi al Comitato per la legislazione, affinché esso li esamini. Si applicano le disposizioni dell'articolo 16 *bis*, commi 3, 4 e 5, secondo periodo.

²⁶ Così come si desume dall'art. 16 *bis*.5 R. C. Il parere reso dal Comitato alle Commissioni in sede referente è stampato e allegato alla relazione per l'Assemblea. Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzianti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni.

²⁷ Prosegue la disposizione Il parere è richiesto non prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame. La richiesta deve essere presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea relativamente al progetto di legge al quale è riferita, e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione. Al termine dell'esame, il Comitato esprime un parere, sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento.

²⁸ La disposizione successivamente indica gli aspetti specifici dell'esame delle Commissioni: L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e

96 ter.3 R. C., che consente, sempre a un quinto dei membri della commissione, la trasmissione al Comitato degli schemi degli atti normativi del Governo, sottoposti all'esame delle Commissioni per la formulazione del parere parlamentare²⁹.

Per quanto attiene allo svolgimento delle funzioni in via obbligatoria, il regolamento della Camera si esprime in due disposizioni. Da un lato, nell'art. 16 bis.6 bis, in riferimento ai progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o disposizioni che trasferiscono al potere regolamentare del governo o di altri soggetti materie già disciplinate dalla legge. In questo caso le commissioni provvedono dopo l'adozione del testo base per l'Assemblea o a conclusione dell'esame preliminare dell'art. 79.2 R. C. Dall'altro lato, l'art. 96 bis.1 R. C., relativo all'esame dei disegni di legge di conversione dei dl, prevede che il Presidente della Camera li assegni parallelamente alla commissione competente e al Comitato per la legislazione, che deve esprimersi nel termine di 5 giorni³⁰.

Si può osservare che questa più lunga e particolareggiata disciplina ha il vantaggio di definire in modo più puntuale l'attività dell'organo alla Camera, rispetto a quanto avviene al Senato, nel cui regolamento le disposizioni appaiono comprese nel solo art. 20 bis.

Da uno sguardo d'insieme delle previsioni dei due regolamenti, si ricava, comunque, che comune è l'oggetto dell'esame dei due Comitati, ovvero disegni di legge ordinari, assegnati alle commissioni nelle diverse sedi, disegni di legge di conversione di dl e schemi di atti normativi del governo.

2.1. I parametri dell'esame del Comitato

Il comma 5 dell'art. 20 bis individua i parametri dell'esame del Comitato, specificandoli nella valutazione d'impatto e della qualità dei testi, che viene declinata nell'analisi della omogeneità di contenuto, della semplicità, della chiarezza e proprietà della formulazione, nonché nell'analisi dell'efficacia di essi per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente. Rispetto alla formulazione contenuta nell'art. 16 bis.4 R. C. si ritrova un elemento di novità, dato dalla previsione espressa della *valutazione dell'impatto* del testo.

delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

²⁹ Art. 96 ter.1 R. C.

³⁰ Va ricordato che il parere della Giunta per il regolamento della Camera del 6/10/2009 (in Resoconto della seduta del 6/10/2009, 6 ss.) ha stabilito, pur se in via sperimentale, la possibilità che, nel caso di esame di ddl di conversione di dl, il Comitato esprima un secondo parere sul testo, così come risultante dall'approvazione di eventuali emendamenti in commissione, nel caso ne facciano richiesta un quinto dei componenti della commissione competente in sede referente. Il parere viene espresso alla commissione o, se ciò non è compatibile con il rispetto dei tempi per la conclusione dell'esame, direttamente all'Assemblea. In questo modo si è voluto evitare che il parere del Comitato, formulato nella fase iniziale di esame del ddl di conversione del dl, si riveli poi superato, per effetto delle modifiche introdotte dalla Commissione incaricata dell'esame.

Si può ritenere che il Regolamento del Senato abbia voluto esplicitare un profilo sul quale il Comitato della Camera, pur in assenza di una specifica indicazione, si è comunque sempre espresso concretamente nei suoi pareri. Si tratta sicuramente di una previsione utile, che dà maggiore coerenza ad un aspetto rilevante per il nostro sistema delle fonti normative, analizzando la capacità dell'atto di inserirsi armonicamente nel tessuto normativo vigente ed evitando quelle frequenti forme di *rigetto*, che rendono poi necessari interventi di correzione o di integrazione.

In entrambe le formulazioni, inoltre, il parametro della qualità dei testi legislativi riceve la stessa rilevanza, viene sviluppato in modo analogo e riempito degli stessi contenuti.

In particolare, l'art. 20 bis.5 R. S., così come l'art. 16 bis.4 R. C., fa riferimento alla « omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente».

Come avviene per il Regolamento della Camera dei deputati (art. 96 bis.1), anche quello del Senato aggiunge ulteriori e specifici elementi di valutazione in relazione all'esame dei disegni di legge di conversione dei dl, per i quali, nelle due disposizioni regolamentari, il Comitato può proporre alla Commissione competente la soppressione delle disposizioni del decreto legge che siano in contrasto con le regole di «specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti legge, previste dalla legislazione vigente.» (art. 20 bis.8 R. S. e art. 96 bis.1 R. C.).

Si tratta di criteri particolari, relativi all'esame dei disegni di legge di conversione dei dl, che danno, ancora una volta, spessore alle previsioni dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988³¹, che, come è noto, individua i contenuti che non possono essere fatti oggetto di un decreto legge. In questa disposizione ha trovato una formulazione normativa quanto più volte espresso dalla giurisprudenza costituzionale sulla decretazione d'urgenza, giurisprudenza alla quale si deve anche la configurazione della disposizione dell'art. 15.3 come

³¹ Art. 15 legge n. 400 del 1988 1. I provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di «decreto-legge» e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri. 2. Il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. 3. I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. 4. Il decreto-legge è pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione e deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge. 5. Le modifiche eventualmente apportate al decreto-legge in sede di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione, salvo che quest'ultima non disponga diversamente. Esse sono elencate in allegato alla legge. 6. Il Ministro di grazia e giustizia cura che del rifiuto di conversione o della conversione parziale, purché definitiva, nonché della mancata conversione per decorrenza del termine sia data immediata pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

testo che dà forma esplicita alla sostanza di quanto implicitamente previsto, sul piano costituzionale, dall'art. 77 Cost., indipendentemente dal livello solo primario della fonte che lo contiene³².

Riguardo, ancora, ai criteri di riferimento per l'analisi della qualità redazionale dei testi normativi, non può trascurarsi che, nell'esperienza del Comitato per la legislazione della Camera, si è assistito, nel tempo, ad un'estensione dei parametri³³, includendovi la legge n. 212 del 2000, c. d. Statuto del contribuente, in riferimento alla chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie³⁴ e all'efficacia temporale delle norme tributarie³⁵; e l'art. 13 bis della l. 400 del 1988, relativo alla chiarezza dei testi normativi adottati dal governo³⁶. Questi criteri completano il composito quadro della strumentazione sviluppata dal Comitato della Camera, costituendo un prezioso patrimonio cui anche l'organo del Senato potrà attingere.

³² Corte Costituzionale sentenza n. 22 del 2012, cons. dir. 3.3. L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

³³ Per questi aspetti si veda V. Di Porto, *La circolare nella giurisprudenza*, cit., 338, 347.

³⁴ Art. 2 l. n. 212 del 2000 1. Le leggi e gli altri atti aventi forza di legge che contengono disposizioni tributarie devono menzionarne l'oggetto nel titolo; la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute. 2. Le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima. 3. I richiami di altre disposizioni contenuti nei provvedimenti normativi in materia tributaria si fanno indicando anche il contenuto sintetico della disposizione alla quale si intende fare rinvio. 4. Le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato.

³⁵ Art. 3 l. n. 212 del 2000 1. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono. 2. In ogni caso, le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti. 3. I termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati.

³⁶ L'art. 13 bis è stato inserito dalla l. n. 69 del 2009 1. Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare. 2. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito. 3. Periodicamente, e comunque almeno ogni sette anni, si provvede all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'articolo 17 bis adottando, nel corpo del testo aggiornato, le opportune evidenziazioni. 4. La Presidenza del Consiglio dei ministri adotta atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici.

2.2. Contenuto e struttura del parere del Comitato per la legislazione

Il Regolamento del Senato, all'art. 20 bis.6, individua solo un contenuto tipico per il parere del Comitato, facendo riferimento al caso del mancato adeguamento alle condizioni contenute nel parere da parte delle Commissioni in sede deliberante; in questa ipotesi vengono richiamate le disposizioni degli artt. 35.2 e 40.5, 6, 6 bis e 6 ter del Regolamento. Per le condizioni espresse nel parere alla Commissione in sede redigente, la disposizione aggiunge che la Presidenza dell'Assemblea può ammettere la presentazione dei soli emendamenti che siano volti ad adeguare il contenuto del testo alle condizioni contenute nel parere del Comitato. Da queste indicazioni regolamentari sembrerebbe ricavarsi che il parere del Comitato contenga solo condizioni.

Nell'ipotesi di mancato recepimento delle condizioni del Comitato, in particolare, l'art. 35.2 R. S. prevede, per le Commissioni in sede deliberante e fino al momento della votazione finale, la riassegnazione del disegno di legge all'Assemblea, con una richiesta formulata al Presidente del Senato (o al Presidente della Commissione se la discussione è già iniziata) da parte del governo, di un decimo dei componenti del Senato o di un quinto dei componenti della Commissione. In questo caso il testo verrà discusso e votato dall'Assemblea o verrà sottoposto all'approvazione finale con le sole dichiarazioni di voto, previa votazione dei singoli articoli³⁷. Sarebbe, dunque, questa una prima conseguenza del mancato recepimento delle condizioni espresse nel parere del Comitato per le Commissioni che svolgono l'esame in sede deliberante.

L'art. 40.5 R. S.³⁸, a sua volta, prevede che la rimessione del testo all'Assemblea si abbia nel caso di parere scritto contrario (motivato dalla insufficienza della corrispettive quantificazioni o della copertura finanziaria) della Quinta Commissione permanente sui disegni di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzione delle entrate, assegnato in sede deliberante o redigente ad altra Commissione, sempre nell'ipotesi di mancato adeguamento al parere da parte della Commissione competente per materia. Allo

³⁷ Art. 35.2 R. S. Fino al momento della votazione finale, tuttavia, il disegno di legge è rimesso all'Assemblea se il Governo o un decimo dei componenti del Senato o un quinto dei componenti della Commissione richiedano al Presidente del Senato, o, a discussione già iniziata, al Presidente della Commissione, che il disegno di legge stesso sia discusso e votato dall'Assemblea oppure che sia sottoposto, previa votazione degli articoli, alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il disegno di legge è rimesso all'Assemblea anche nelle ipotesi previste dai commi 5, 6, 6 bis e 6 ter dell'articolo 40. In caso di riassegnazione del disegno di legge in sede referente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa il termine per la conclusione dell'esame in Commissione.

³⁸ Art. 40.5 R. S. Quando la 5ª Commissione permanente esprime parere scritto contrario all'approvazione di un disegno di legge che importi nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate e che sia stato assegnato in sede deliberante o redigente ad altra Commissione, motivando la sua opposizione con la insufficienza delle corrispettive quantificazioni o della copertura finanziaria, secondo le prescrizioni dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione e delle vigenti disposizioni legislative, il disegno di legge è rimesso all'Assemblea qualora la Commissione competente per materia non si uniformi al suddetto parere.



stesso modo, si procede alla remissione del testo all'Assemblea nel caso di mancato adeguamento al parere scritto contrario della Prima e della Quarta Commissione permanente (art. 40.6 R. S.)³⁹.

Nel caso, poi, che le Commissioni in sede redigente o deliberante non abbiano adeguato il testo del provvedimento esaminato alle condizioni formulate nel parere della Quinta Commissione permanente (che abbia espresso parere contrario o parere favorevole con condizioni, ai sensi dell'art. 81.3 Cost.), si procede con la rimessione del testo all'Assemblea. Se la Commissione opera in sede referente, il mancato adeguamento deve essere accompagnato dall'indicazione delle motivazioni nella relazione per l'Assemblea (art. 40. 6 bis R. S.)⁴⁰.

Infine, nel caso di parere della Prima Commissione permanente (contrario o favorevole con condizioni specificatamente espresse), la Commissione competente, in sede redigente o deliberante, è tenuta a porre in votazione le modifiche richieste e, se non vi si adegui, il testo è rimesso all'Assemblea; se l'esame si svolge in sede referente, il mancato adeguamento da parte della Commissione alle condizioni formulate nel parere comporta l'obbligo di indicare le ragioni nella relazione per l'Assemblea (art. 40.6 ter R. S.)⁴¹.

In modo simile, forse con una formulazione migliore, l'art. 16 bis.6 R. C. stabilisce per le Commissioni in sede referente, che non intendano adeguarsi alle condizioni espresse nel parere del Comitato, l'obbligo di indicarne le motivazioni nella relazione per l'Assemblea. Per le Commissioni in sede legislativa viene richiamato l'art. 93.3 R. C., che stabilisce, nel caso di mancato adeguamento al parere della Commissione bilancio, della Commissione affari costituzionali o della Commissione lavoro e laddove queste vi

³⁹ Art. 40.6 R. S. Gli stessi effetti produce il parere scritto contrario espresso dalla 1^a Commissione permanente nelle ipotesi di cui al comma 2 del presente articolo, nonché il parere contrario della 4^a Commissione permanente nelle ipotesi di cui al comma 1, qualora la Commissione competente per materia non si uniformi al suddetto parere.

⁴⁰ Art. 40.6 *bis* R. S. Fermo restando quanto previsto al comma 3, ad eccezione dei disegni di legge esaminati ai sensi dell'articolo 126 *bis*, il parere alla 5^a Commissione permanente è richiesto per i soli emendamenti approvati. In assenza di tale parere, l'incarico di riferire all'Assemblea non può essere conferito al relatore prima del decorso di quindici giorni dalla richiesta, salva la facoltà del Presidente del Senato, apprezzate le circostanze, di fissare un termine diverso. Ove la 5^a Commissione deliberi di richiedere al Governo la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari recati dagli emendamenti, di cui all'articolo 76 *bis*, comma 3, il Governo trasmette la relazione tecnica entro il termine di cinque giorni. La mancata trasmissione della relazione entro tale termine non può determinare presunzioni di onerosità finanziaria degli emendamenti. Ove la 5^a Commissione permanente abbia espresso parere contrario, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, o parere favorevole condizionatamente, ai sensi dello stesso articolo 81, a modificazioni specificatamente formulate, la Commissione competente per materia pone in votazione le modifiche richieste. In caso di esame in sede redigente o deliberante, il disegno di legge è rimesso all'Assemblea qualora la Commissione competente per materia non si uniformi al suddetto parere. In caso di esame in sede referente, qualora la Commissione non abbia adeguato il testo del disegno di legge alle condizioni formulate nel parere, deve indicarne le ragioni nella relazione all'Assemblea.

⁴¹ Art. 40. 6 *ter* R. S. Fermo restando quanto previsto al comma 2, il parere alla 1^a Commissione permanente è richiesto per i soli emendamenti approvati. In caso di esame in sede redigente o deliberante, ove la 1^a Commissione permanente abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionatamente a modificazioni specificatamente formulate, la Commissione competente per materia pone in votazione le modifiche richieste; qualora la Commissione competente non si uniformi al suddetto parere il disegno di legge è rimesso all'Assemblea. In caso di esame in sede referente, qualora la Commissione non abbia adeguato il testo del disegno di legge alle condizioni formulate nel parere, deve indicarne le ragioni nella relazione all'Assemblea.



insistano, la rimessione del testo all'assemblea⁴². Per le Commissioni in sede redigente si rinvia all'art. 96.4 R. C., che disciplina egualmente l'ipotesi di parere negativo della Commissione affari costituzionali, della Commissione bilancio o della Commissione lavoro, anche su singole parti o articoli del progetto di legge. In questo caso il Presidente della Commissione che ha dato parere negativo ne espone immediatamente i contenuti in Assemblea e presenta un apposito ordine del giorno, su cui delibera l'Assemblea. Se l'ordine del giorno viene approvato, la Commissione di merito è tenuta a riesaminare il progetto di legge, allo scopo di adeguarlo al parere espresso dalle tre Commissioni citate⁴³.

Da questa articolata disciplina si riceve che, in entrambi i regolamenti, si fa menzione delle sole condizioni, quali contenuti vincolanti del parere, nel senso che il mancato rispetto delle stesse da parte delle Commissioni, operanti nelle diverse sedi, comporta precise conseguenze. A riguardo, mentre, come visto, il Regolamento del Senato si esprime solo per le Commissioni in sede deliberante e redigente, il Regolamento della Camera si occupa anche delle Commissioni in sede referente (art. 16 bis.6 R. C.), ponendo come regola generale l'obbligo di indicare, nella relazione per l'Assemblea, le motivazioni del mancato adeguamento alle condizioni del Comitato.

Tuttavia, nell'esperienza concreta, si è registrata, all'interno del parere, anche la formulazione di osservazioni.

Sul piano positivo, un riferimento alle osservazioni si ritrova nell'art. 73.3 R. C., che, riguardo all'esame in sede referente, individua il contenuto della proposta di parere del relatore: favorevole o contrario; favorevole con osservazioni; favorevole «condizionatamente a modificazioni specificamente formulate»; o, infine, nulla osta all'ulteriore corso del testo⁴⁴. Diversamente, nel Regolamento del Senato non si fa menzione delle osservazioni in via generale, ma solo con riguardo alla Commissione Politiche dell'Unione Europea, all'art. 23.3, nel caso di disegni di legge e di schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati dell'Unione europea o relativi all'attuazione di norme dell'Unione Europea, oltre

⁴² Art. 93.3 R. C. Nel caso che la Commissione in sede legislativa non ritenga di aderire al parere della Commissione bilancio, della Commissione affari costituzionali o della Commissione lavoro e queste vi insistano, il progetto di legge è rimesso all'Assemblea.

⁴³ Art. 96.4 R. C. Alla discussione nelle Commissioni in sede redigente si applicano le norme dell'articolo 94, commi 1, 2 e 3, primo periodo. Qualora vi sia stato parere negativo della Commissione affari costituzionali, della Commissione bilancio o della Commissione lavoro, anche su singole parti o articoli del progetto di legge, e la Commissione di merito non vi si sia uniformata, il presidente della Commissione che ha dato parere negativo ne fa illustrazione all'Assemblea subito dopo il relatore del progetto di legge, e presenta un apposito ordine del giorno. Su tale ordine del giorno l'Assemblea delibera, sentito un oratore a favore e uno contro per non più di cinque minuti ciascuno, con votazione nominale elettronica. In caso di approvazione, la Commissione di merito riesamina il progetto di legge per uniformarlo al parere della Commissione affari costituzionali, bilancio o lavoro e il procedimento in Assemblea ha inizio nella seduta successiva.

⁴⁴ Art. 73.3 R. C. 3. Quando un progetto di legge è esaminato per il parere, la discussione ha inizio con la illustrazione del progetto da parte del relatore designato dal Presidente della Commissione. Il relatore conclude proponendo di esprimere: parere favorevole o contrario o favorevole con osservazioni o favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate. Il parere può anche esprimersi con la formula: «nulla osta all'ulteriore corso del progetto».



che per la valutazione della compatibilità di tutti i disegni di legge con la normativa dell'Unione Europea⁴⁵; e all'art. 144.3, 4 e 5 con riguardo all'esame da parte della stessa di atti normativi in generale e di quelli di interesse dell'Unione europea⁴⁶.

La presenza delle condizioni nei pareri del Comitato della Camera si è, dunque, accompagnata a quelle delle osservazioni. I due tipi di rilievo non si differenziano per il contenuto, potendosi esprimere entrambe su tutti profili dell'esame svolto; l'unico vero elemento di diversità è dato dal diverso impatto, dato che solo per le prime i due regolamenti prevedono obblighi di riformulazione o precisi passaggi procedurali. In sostanza, la scelta di inserire condizioni nel parere può contribuire ad accrescerne l'efficacia e conferisce un diverso rilievo qualitativo alle determinazioni assunte.

2.3. (segue)

Rispetto alla semplice previsione di condizioni e osservazioni, se si guarda alla prassi seguita dal Comitato per la legislazione della Camera, si può osservare una struttura ben più articolata del parere e un contenuto ben più ricco.

Infatti, il parere appare suddiviso in sezioni diverse, riconducibili ad un modello sviluppato nel tempo e che sembra ormai consolidato.

⁴⁵ Art. 23.3 R. S. Spetta alla Commissione esprimere il parere – o, nei casi di cui al comma 3 dell'articolo 144, formulare osservazioni e proposte – sui disegni di legge e sugli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati dell'Unione europea, e successive modificazioni, o relativi all'attuazione di norme dell'Unione europea ed in generale su tutti i disegni di legge che possano comportare problemi rilevanti di compatibilità con la normativa dell'Unione europea, nonché esaminare gli affari e le relazioni di cui all'articolo 142. In particolare, la Commissione esprime il parere ovvero formula osservazioni e proposte sui predetti atti in merito ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione ed all'attuazione degli atti normativi comunitari, di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, alla disciplina dei casi e delle forme in cui le Regioni possono concludere accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altri Stati membri dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 117, nono comma, della Costituzione, nonché al rispetto del principio di sussidiarietà nei rapporti tra l'Unione europea e lo Stato e le Regioni, di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. La Commissione esercita inoltre le competenze che ad essa sono specificamente attribuite dalle disposizioni del presente Regolamento.

⁴⁶ Art. 144.3, 4 e 5 R. S. 3. Gli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei trattati dell'Unione europea, e successive modificazioni, o relativi all'attuazione di norme dell'Unione europea, che il Governo sia tenuto a comunicare al Parlamento, sono assegnati per il parere alle Commissioni competenti per materia, alle quali la 4^a Commissione permanente può far pervenire osservazioni e proposte. Tali osservazioni e proposte vengono allegate al parere delle Commissioni stesse. 4. È competenza della 4^a Commissione permanente esaminare gli atti menzionati nei commi precedenti quando riguardino le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea; in tal caso la 1^a e la 3^a Commissione permanente possono far pervenire alla 4^a Commissione permanente osservazioni e proposte, che vengono allegate al parere di quest'ultima. 5. Nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 3, la 4^a Commissione permanente può chiedere che il parere, le osservazioni e le proposte formulati siano inviati, per il tramite del Presidente del Senato, al Governo, qualora, entro quindici giorni dalla data in cui essi sono pervenuti alla Commissione competente, quest'ultima non si sia ancora pronunciata. Identica facoltà è attribuita alla 1^a e alla 3^a Commissione permanente nell'ipotesi di cui al comma 4.

In particolare, vi è una parte introduttiva, formalmente aperta con la formula *rilevato che*, nella quale il Comitato della Camera individua i profili su cui si è concentrato il suo esame, profili che vengono distinti in base al criterio di analisi utilizzato e generalmente così raggruppati:

- specificità, omogeneità e limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente
- semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione
- efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente
- corretto metodo della legislazione
- omogeneità del testo normativo, omogeneità e specificità e limiti di contenuto del decreto legge

Segue, poi, l'indicazione dei parametri normativi di riferimento che, a secondo dei casi, sono l'art. 16 bis, l'art. 96 bis e l'art. 96 ter R. C. e, a chiusura, la formulazione delle condizioni, cui si sono aggiunte le osservazioni e, successivamente, le raccomandazioni⁴⁷.

Si tratta di un tipo di rilievi che, come le osservazioni, sono privi di efficacia vincolante per le Commissioni, risolvendosi in semplici sollecitazioni o espressioni di indirizzi generali. Se una differenza è dato riscontrare tra osservazioni e raccomandazioni, essa si ritrova nel loro contenuto. Le prime, infatti, sono formulazioni non vincolanti che si riferiscono specificatamente al testo esaminato; diversamente, le seconde, pur partendo dal testo, esprimono indicazioni di carattere generale, che oltrepassano il caso concreto, e che hanno lo scopo di sollecitare l'attenzione del legislatore per il futuro, ad esempio in riferimento all'uso delle fonti normative o al rispetto delle procedure parlamentari di approvazione della legge⁴⁸.

2.4. Le opinioni dissenzienti

Ripetendo l'analoga disposizione del Regolamento della Camera (art. 16 bis.5), anche l'art. 20 bis.5 R. S. stabilisce che il parere del Comitato deve dare conto delle eventuali opinioni dissenzienti dei suoi componenti e delle relative motivazioni⁴⁹.

Va rilevato, innanzitutto, come l'espressione di opinioni dissenzienti sia tipica degli organi giurisdizionali; all'interno degli organi politici lo strumento utilizzato è la relazione di minoranza.

In secondo luogo, va evidenziato che la previsione regolamentare assume una particolare importanza. La natura paritaria dell'organo, infatti, se da un lato esprime la ricordata considerazione che la qualità dei testi normativi è patrimonio comune di tutte le forze politiche, configurandosi come un riflesso del

⁴⁷ Le raccomandazioni hanno fatto la loro prima comparsa nella seduta dell'1/2/2000, come ricorda V. Di Porto, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo, Working Paper Series*, Luiss School of Government, 2018, 4.

⁴⁸ Secondo V. Di Porto, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, cit., 4, ricorrendo alle raccomandazioni, in luogo delle più puntuali condizioni o osservazioni, « il Comitato ha potuto esprimersi intermini inconsuetamente duri ».

⁴⁹ Art. 20 bis.5 R. S. (...). Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzienti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni.

carattere partecipato e democratico della produzione normativa, dall'altro lato non deve, tuttavia, costituire un ostacolo a che l'opposizione, o le minoranze, possano comunque dare voce alle loro posizioni, espressione delle diverse, necessarie identità di un assetto plurale, senza subire l'assimilazione o l'assorbimento in quelle della maggioranza. L'opinione dissenziente, inoltre, può rappresentare uno stimolo e una sollecitazione verso una maggiore attenzione ad aspetti della qualità normativa non esaminati o non approfonditi nel parere; può costituire un'ulteriore direttrice di indagine, dalla quale partire in casi futuri.

Nella prassi seguita alla Camera, tuttavia, si è registrata fin da subito l'esigenza che il Comitato si pronunciasse all'unanimità, nel timore che un'eccessiva articolazione del parere in posizioni diverse avrebbe potuto indebolirne efficacia e autorevolezza⁵⁰. Gradualmente, pertanto, si è assistito ad una riduzione del ricorso alle opinioni dissenzienti, fino alla loro scomparsa. In sostanza, può dirsi che lo spirito che ha guidato la scelta per una composizione paritaria si è tradotto alla Camera nella progressiva riduzione dell'importanza delle opinioni dissenzienti, dando alle stesse un carattere recessivo. Allo stesso modo, quello spirito ha influenzato la modalità di formulazione del parere, che ha perduto l'originaria indicazione di *parere favorevole*, allo scopo di slegarlo dalla espressione di un voto e ha eliminato la formula di approvazione *all'unanimità*, ritenendo sufficiente l'indicazione della semplice approvazione. Tale innovazione, accolta successivamente dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella seduta del 28/2/2007⁵¹, vale a ribadire che la qualità della legislazione non può essere messa ai voti, aprendo la strada a forme di decisione vicine ai moduli deliberativi, nei quali la decisione viene condivisa dai componenti del collegio sulla base di argomentazioni comuni e accettate da tutti, con ciò rafforzando la natura tecnica dell'organo e il carattere oggettivo delle sue determinazioni.

La prassi che si formerà in Senato a partire dalle XIX legislatura potrà dare indicazioni utili sul peso e sulla efficacia delle opinioni dissenzienti anche in questo ramo del Parlamento.

3. Prime considerazioni sull'attività del Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica

Nella sua prima seduta, il 17/1/2023, il nuovo Comitato per la legislazione del Senato ha proceduto alla elezione del suo presidente, on Malfa. La sua attività di esame si è avviata dalla seduta successiva del 24/1/2023⁵². In questa sede il Presidente ha fornito alcune indicazioni di metodo, relative alla intenzione

⁵⁰ Era questa la posizione dell'on La Malfa, espressa nella seduta del Comitato per la legislazione del 18/2/1998.

⁵¹ Resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento del 28/2/2007, 5 ss., dove si osserva che la funzionalità dell'organo potrebbe essere pregiudicata laddove «si affermassero modalità di deliberazione che implicino logiche di schieramento politico», 6.

⁵² Nel primo semestre 2023 (gennaio-luglio) il Comitato ha formulato 20 pareri. Nella seduta dell'11/7/2023 il Presidente ha annunciato l'intenzione di procedere ad un'analisi dell'attività svolta dall'organo, che metta in luce gli aspetti critici riscontrati, per discuterne insieme a un rappresentante del Governo e al Comitato della Camera.

di trasmettere in anticipo la proposta di parere al relatore della Commissione incaricata dell'esame del provvedimento, «in modo da potere svolgere nella seduta del Comitato un dibattito più approfondito»⁵³; all'inserimento nel dispositivo del parere delle eventuali proposte di modifica del testo normativo; alla realizzazione di un'interlocuzione con il Comitato della Camera «individuando gli ambiti di attività nei quali sviluppare possibili sinergie»⁵⁴; allo svolgimento di apposite audizioni, nel caso di atti di iniziativa governativa, che coinvolgano rappresentanti del governo, così come titolari di dipartimenti e di uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri che si occupano «del coordinamento dell'attività normativa del Governo, della semplificazione normativa e della qualità della regolazione», con l'obiettivo di «migliorare l'applicazione dei principi in tema di qualità della legislazione»⁵⁵.

In relazione all'obiettivo di dare efficacia alle proprie determinazioni, il Comitato del Senato, nelle sedute del 15/3/2023⁵⁶ e del 22/3/2023⁵⁷ ha richiamato una prassi già consolidata alla Camera, ovvero quella di trasformare i rilievi espressi in proposte emendative da presentare nella sede della Commissione di merito. Nella seduta del 15/3/2023, inoltre, si è evidenziata l'esigenza di ricercare “modalità di raccordo con le Commissioni permanenti più funzionali a valorizzare i lavori del Comitato”, unita all'iniziativa del Presidente dell'organo di incaricare l'Ufficio di Segreteria di eseguire una verifica periodica “dell'incidenza dei pareri resi dal Comitato”⁵⁸ sulla successiva definizione del testo del provvedimento.

Riguardo all'Analisi di valutazione d'impatto, competenza espressamente attribuita al Comitato del Senato ma non a quello della Camera, il Presidente ha espresso l'esigenza di «svolgere un'attività conoscitiva sui temi dell'analisi e della valutazione d'impatto, con particolare riferimento agli strumenti e agli ambiti applicativi» e, in relazione all'iniziativa legislativa parlamentare, ha sollecitato i gruppi parlamentari a tenere conto delle Regole e raccomandazioni per la redazione dei testi legislativi della Circolare del 2001 e dei principi espressi nei pareri del Comitato⁵⁹.

Si tratta di considerazioni che forniscono una *presentazione* del nuovo organo, tanto ai parlamentari quanto al governo nel suo insieme, e che chiariscono fin dal principio la necessità dell'ampia collaborazione che deve connotare lo svolgimento della sua attività, al fine di garantire efficacia alle sue determinazioni. Sotto questo profilo è di rilievo che, come affermato dell'on. Parrini, l'adozione dei pareri avverrà «*per consensus*,

⁵³ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 24/1/2023, 1. Va rilevato che dal 17 gennaio al 15 giugno 2023 il Comitato ha esitato 16 pareri.

⁵⁴ *Ivi*, 1.

⁵⁵ *Ivi*, 1.

⁵⁶ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 15/3/2023, 1.

⁵⁷ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 22/3/2023, 1.

⁵⁸ *Ivi*, 1.

⁵⁹ *Ivi*, 1.



senza riprodurre le dinamiche politiche delle Commissioni di merito»⁶⁰, avvalorando in tal modo il carattere tecnico del Comitato.

Se si guarda ai resoconti delle prime sedute⁶¹, è possibile individuare alcuni, preliminari tratti della sua attività consultiva.

Un primo tratto è dato dalla struttura del parere, che si apre con l'elencazione dei provvedimenti esaminati, cui segue l'indicazione della commissione cui il parere è reso, la citazione della disposizione regolamentare di riferimento, l'art. 20 bis, e l'indicazione del tipo della decisione assunta, parere favorevole con o senza condizioni, osservazioni, raccomandazioni. In alcuni casi vengono riportati anche i passaggi della discussione.

La formula di approvazione, anticipata in questa prima parte, segue l'illustrazione del parere, in genere da parte del presidente, e così afferma: «Il Comitato *conviene* sulla proposta di parere», diversamente da quanto si ritrova nei pareri del Comitato della Camera, nei quali è espressamente utilizza la parola *approva*.

Il testo del parere è poi pubblicato in allegato al resoconto e si apre con la citazione di *parere approvato dal Comitato per la legislazione* e con l'indicazione del numero del provvedimento, cui si accompagna, come già alla Camera, l'elencazione dei rilievi, preceduta dalla espressione *rilevato che*.

Anche qui i rilievi contengono un esame particolare dei singoli aspetti del provvedimento e sono suddivisi in due macrocategorie: quella dell'*analisi e valutazione d'impatto* e quella della *qualità della legislazione*; al loro interno sono poi sviluppate le singole indicazioni, talora molto puntuali, con l'individuazione degli aspetti critici e l'indicazione delle soluzioni per il loro superamento.

Se sull'*analisi e valutazione di impatto* non si riscontrano, almeno in questa prima fase, specifiche sottocategorie di analisi, diversamente per la *qualità della legislazione* si ritrova una articolazione, che riprende l'esperienza del Comitato della Camera. In particolare, i rilievi, nei pareri finora espressi, sono stati formulati riguardo alla semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione, alla formulazione tecnica o alla omogeneità e formulazione tecnica dell'atto legislativo; per il decreto legge, si fa riferimento ai presupposti di necessità e urgenza e alla specificità e omogeneità e ai limiti di contenuto. Proprio riguardo ai presupposti di necessità e urgenza, nella parte introduttiva del parere del 28/2/2023⁶², il Comitato si è espresso criticamente sulla previsione, contenuta nella legge di conversione del d. l. n. 5 del 2023, di successivi decreti ministeriali attuativi, perché in palese contrasto con l'art. 15 della l. n. 400 del 1988.

⁶⁰ *Ivi*, 2. Analoga considerazione di trova nel parere del 15/3/2023, in Resoconto della seduta del 15/3/2023, 1 e in quello del 23 maggio 2023, in Resoconto della seduta del 15/3/2023, 1. In questa sede, l'on. Giorgis ha rilevato l'esigenza che il Comitato, specie in riferimento alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto legge, possa assumere posizioni «anche critiche, sostenute con coerenza» anche in Aula, allo scopo di «contribuire a rafforzare l'autorevolezza del Comitato», 1.

⁶¹ Si tratta delle sedute del 24 e del 31 gennaio 2023.

⁶² Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 28/2/2023, 2.

Ancora nel parere del 27/6/2023⁶³, in riferimento al disegno di legge di conversione del d. l. n. 51 del 2023, contenente disposizioni urgenti in materia di amministrazione, di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale, l'organo, sotto il profilo della qualità della legislazione, ha richiamato «la necessità di assicurare il rispetto del vincolo di omogeneità anche nella fase di conversione del decreto legge»⁶⁴.

A conclusione della parte dedicata ai rilievi⁶⁵, si entra nel corpo vero e proprio del parere, con un richiamo della base normativa dei parametri utilizzati, l'art. 20 bis R. S. e con l'elencazione, per ciascuna delle due macrocategorie citate, delle determinazioni del Comitato, in questa prima fase solo osservazioni (18) e 9 raccomandazioni⁶⁶.

I contenuti delle osservazioni spaziano dalla riformulazione di disposizioni, in caso di proroghe di termini o di novelle o allo scopo di dare coerenza alle previsioni dell'atto, alla richiesta di integrazione del titolo del provvedimento, in modo da includervi il contenuto di una disposizione altrimenti estranea. In alcuni casi l'osservazione è introdotta da formule più morbide, come *il Comitato auspica* o *ritiene utile*, rispetto a *valuti la Commissione* o *il Comitato invita*, che, anche nell'esperienza della Camera, appaiono più stringenti. Vi è, forse, qui l'esigenza di avviare la propria attività in modo *morbido*, lasciando emergere un atteggiamento più collaborativo che prescrittivo nei confronti delle commissioni di merito, nella prospettiva di conseguire maggiore efficacia per le determinazioni formulate⁶⁷.

Nel parere del 7/3/2023⁶⁸, il Comitato ha formulato tre osservazioni, relative al parametro dell'analisi dell'impatto della valutazione. I tre rilievi sono riferiti ai principi e ai criteri direttivi della delega, all'esigenza di legare le successive disposizioni integrative e correttive a “specifici elementi di analisi e valutazione di impatto delle misure” e all'opportunità di procedere a un aggiornamento della Relazione sullo stato sanitario del Paese, per includervi un'analisi dell'efficacia delle politiche per gli anziani⁶⁹.

⁶³ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 27/6/2023, 9

⁶⁴ *Ivi*, 10.

⁶⁵ Nel Resoconto della seduta del 24/1/2023, 4, in riferimento all'esame del ddl n. 452, compare, sotto il profilo della qualità della legislazione, una formula particolare: *per assicurare una migliore comprensione del testo appaiono opportune alcune riformulazioni tecniche di singole disposizioni di seguito indicate*, che testimonia la citata tendenza dell'organo a proporre modalità di formulazione più rispettose dei canoni della qualità normativa.

⁶⁶ Cui si aggiungono numerosi casi in cui non vi è stato nulla da osservare.

⁶⁷ Un aspetto di interesse si ritrova nel parere del 27/6/2023 (Resoconto, 2 ss.), relativo al testo unificato del ddl nn. 57, 203, 313, 367, 417, 443, 459, 490, 556, in materia di elezione negli enti locali, nel quale il Comitato, per il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione, ha indicato al Governo l'esigenza di utilizzare la formulazione «Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera», in luogo di «Il Governo adotta il decreto legislativo tenendo conto dei pareri espressi», dato che questa non compare mai nell'ordinamento vigente, 3, 5.

⁶⁸ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 7/3/2023, 3.

⁶⁹ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 7/3/2023, 3. Si trattava del ddl contenente deleghe al Governo in materia di politiche a favore delle persone anziane.

Riguardo alle raccomandazioni espresse, la prima è contenuta nel parere del 24 gennaio 2023, relativo al disegno di legge di conversione del d.l. n. 198 del 2022, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi⁷⁰. Qui l'organo, all'interno del parametro della *qualità della legislazione*, si è espresso sulla formulazione tecnica dell'atto legislativo, richiedendo che, laddove si debba procedere a modifiche di un atto legislativo, debba seguirsi «la tecnica della modifica testuale (cd “novella”), evitando modifiche implicite o indirette»; e richiedendo al Governo, nel caso della redazione dei decreti legge caratterizzati dalla previsione di proroghe di termini, di provvedere «a corredare le singole disposizioni di proroga con la sommaria esplicitazione del loro contenuto»⁷¹. Altre due raccomandazioni sono state formulate nella seduta del 15/3/2023⁷², in riferimento al parametro della qualità della legislazione e, più precisamente, alla formulazione tecnica dell'atto legislativo. In particolare, nella prima il Comitato ha sollecitato la Commissione di merito a usare, per indicare le diverse partizioni di gruppi di articoli all'interno dell'atto legislativo, i termini di sezione, capo, titolo e parte in modo corretto e uniforme, rispettando la giusta sequenza. Nella seconda raccomandazione, il Comitato ha richiesto alla Commissione di provvedere a citazioni uniformi e proprie, nel caso di riferimenti ad altri atti normativi, e a indicare espressamente le disposizioni abrogate⁷³.

Successivamente nel parere del 2 maggio 2023, in riferimento al ddl di conversione del dl n. 39 del 14/4/2023, recante disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, si ritrova un'altra raccomandazione, espressa riguardo alla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, nella quale si evidenzia ancora l'esigenza di porre *maggiore accuratezza* nel riportare i riferimenti normativi, che vanno sempre riferiti al testo novellato.

Ancora, nel parere del 23 maggio 2023, sempre nell'esame di un ddl di conversione di un dl, n. 48 del 2023, in materia di misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, il Comitato, ha formulato due raccomandazioni, sempre riferite alla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione del testo. In particolare, l'organo si è soffermato sulla necessità di utilizzare in modo uniforme la denominazione di istituti giuridici e di fare ricorso all'uso delle sigle in modo separato dall'indicazione breve del nome; inoltre, ha richiamato l'attenzione della Commissione rispetto ad una *maggiore precisione*

⁷⁰ Ddl 452, Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 24/1/2023, 5.

⁷¹ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 24/1/2023, 5.

⁷² Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 15/3/2023, 4, parere sulla legge di conversione del d.l. n. 13 del 2023, relativo all'attuazione del PNRR e del PNC.

⁷³ Nel successivo parere del 5/4/2023 (in Resoconto della seduta del 5/4/2023, 2) il Comitato, nel corso dell'esame della legge di conversione del d.l. n. 25 del 2023, pur se nella parte introduttiva, ha evidenziato che la struttura del d.l. “con riferimento alla denominazione e numerazione delle sue partizioni interne” necessitava di una revisione, in quanto difforme dai “canoni” della *Circolare sulle Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*.

nel ricorso ai riferimenti normativi interni, evitando di generare dubbi nell'interpretazione della disposizione⁷⁴.

Nell'ultimo parere del primo semestre, del 27/6/2023, il Comitato ha formulato altre tre raccomandazioni, due relative alla formulazione tecnica dell'atto normativo, con specifico riferimento all'aspetto dell'uniformità nella redazione delle rubriche e degli articoli e al corretto utilizzo della tecnica della novellazione⁷⁵; l'altra relativa all'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, sollecitando un «rafforzamento» della programmazione legislativa, che consenta un più adeguato e tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione Europea, evitando di fare uso della decretazione d'urgenza⁷⁶.

In tutti i casi esaminati le indicazioni espresse attengono alla tecnica di redazione dei testi normativi in generale, confermando, come già è avvenuto per la Camera, l'utilizzo della raccomandazione per formulare rilievi che vanno al di là dell'esame del singolo atto, per estendersi a tutte le fonti normative. Infine, va rilevato come il Comitato del Senato, riferendosi allo spirito di collaborazione manifestato verso l'omologo organo della Camera, abbia talora espressamente richiamato la sua attività, soffermandosi, ad esempio, sul fatto che un proprio rilievo corrispondeva al contenuto di un'osservazione del Comitato della Camera⁷⁷; ovvero sul fatto che il testo del provvedimento fosse stato migliorato nella formulazione, grazie alle osservazioni del Comitato della Camera, durante l'esame in prima lettura⁷⁸.

4. Alcuni interventi recenti del Comitato per la legislazione della Camera

Nell'ottica di un primo raffronto dell'attività dei Comitati e nella prospettiva di provare a delineare il ruolo del Comitato per la legislazione del Senato, può essere utile richiamare alcuni pareri dell'organo della Camera, pareri formulati su provvedimenti adottati durante la recente emergenza sanitaria.

Questa, come è noto, ha messo a dura prova il sistema delle fonti del nostro ordinamento⁷⁹, determinando un ricorso alla decretazione d'urgenza ancora maggiore rispetto al passato ed un uso irrituale di fonti ti

⁷⁴ Indicazioni importanti sono talora affidate a modalità di espressione più *leggere*, come ad esempio, nel parere del 7 giugno 2023 (Resoconto della seduta del 7/6/2023, 4), relativo al ddl 571 (Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese, nonché disposizioni di semplificazione delle relative procedure), nel quale, riguardo al parametro dell'efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, utilizzando la parola "invita", il Comitato ha chiesto alla Commissione di merito di garantire il necessario coordinamento tra i contenuti del ddl esaminato e il ddl AC 1038, in discussione alla Commissione Finanze della Camera.

⁷⁵ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 27/6/2023, 8.

⁷⁶ *Ivi*, 9.

⁷⁷ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 21/2/2023, 1.

⁷⁸ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 28/2/2023, 3.

⁷⁹ Si veda per tutti M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, consultaonline*, 11/4/2020, B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 18/3/2020 e gli scritti raccolti nel volume *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 2020.

tipo secondario. Proprio sotto l'aspetto di un utilizzo corretto degli strumenti di normazione nel contesto di situazioni emergenziali, il Comitato per la legislazione della Camera ha dato un rilevante contributo, con interventi di peculiare importanza.

Si tratta, innanzitutto, del parere del 12/1/2021⁸⁰ relativo all'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 1 del 5/1/2021, esaminato dalla Camera in prima lettura. In questa occasione il Comitato⁸¹, in una raccomandazione finale⁸², ha sollecitato il legislatore a non intervenire ulteriormente con provvedimenti d'urgenza *intrecciati*, frutto di distinte delibere del Consiglio dei ministri e di distinti decreti del Capo dello Stato, che vengono poi fatti *confluire* in un unico disegno di legge di conversione. Ciò è causa di «un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge» e può compromettere la comprensibilità del testo normativo da parte dei cittadini.

Una tale prassi nasconde un altro pericolo: l'alterazione degli equilibri istituzionali. Infatti, se il disegno di legge di conversione è l'esito dell'assemblamento dei testi di numerosi decreti legge, il provvedimento all'esame del parlamento diviene più lungo e complesso, comportando che solo una delle due camere, la prima cui viene assegnato, possa effettivamente procedere ad un'analisi adeguata, mentre all'altra resti solo il compito di *ratificare* quanto deciso da quella.

Il carattere bicamerale del procedimento di conversione, prescritto dalla Costituzione, viene così disatteso, prefigurandosi «un monocameralismo di fatto»⁸³.

Sempre in riferimento all'analisi di un disegno di legge di conversione di un decreto legge, n. 2 del 14/1/2021⁸⁴, esaminato dopo l'approvazione del Senato, il Comitato si è espresso⁸⁵ riguardo all'esigenza di procedere alla sistemazione dell'uso delle fonti normative utilizzate durante l'epidemia da Covid 19.

In particolare, il Comitato ha fatto notare⁸⁶ come il ricorso all'utilizzo dei Dpcm avesse assunto due forme diverse. In una prima fase, infatti, le misure da adottare erano previste in via generale dal decreto legge, lasciando al Dpcm il compito di dettare le disposizioni di dettaglio. Successivamente, invece, le misure generali sono state stabilite dal Dpcm, affidando alle ordinanze del Ministro della salute la concreta

⁸⁰ Recante Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

⁸¹ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 12/1/2021, 6 ss. A riguardo, i dati dell'Osservatorio legislativo parlamentare del Servizio studi della Camera, per i primi quattro mesi della XIX legislatura, riportano che su 11 leggi approvate, in ben dieci casi le modifiche sono state introdotte soltanto in prima lettura.

⁸² Di contenuto analogo a quella espressa nello stesso parere in riferimento al ddl di conversione del d.l. n. 172 del 18/12/2020, in Resoconto della seduta del 12/1/2021, 6.

⁸³ *Ibidem*, 8.

⁸⁴ Recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021.

⁸⁵ Resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 4/3/2021, 3 ss.

⁸⁶ *Ibidem*, 5.

individuazione delle aree cui applicarle. In sostanza, al binomio DI-Dpcm si era sostituito quello Dpcm-Ordinanze del Ministro della salute, attribuendo ad una fonte secondaria la definizione di contenuti che avrebbero dovuto essere, invece, stabiliti dalla fonte primaria. In ragione di ciò, all'interno di una raccomandazione finale, il Comitato ha invitato parlamento e governo a rivedere le loro scelte in merito all'uso delle fonti normative, ripristinando un ordine compatibile con il quadro costituzionale e abbandonando il ricorso al Dpcm. In tal senso, alla fonte primaria, legge o decreto legge, va attribuita «la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio»; alle ordinanze del Ministro della salute o ad altri enti non legislativi può lasciarsi l'individuazione delle citate zone e la previsione di misure di dettaglio⁸⁷.

Ciò per il Comitato potrebbe produrre una «razionalizzazione delle “fonti dell'emergenza”», strutturata su un «“sistema binario”» fondato, «da un lato, sulla fonte legislativa e, dall'altro lato, sulle ordinanze e sugli altri atti non legislativi, evitando così il passaggio intermedio dei DPCM;»⁸⁸.

Ancora sull'uso del Dpcm il Comitato si è espresso nel parere del 10/3/2021, relativo all'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 22 del 2021⁸⁹. Nella parte in premessa, l'organo ritornava criticamente sul Dpcm, considerato come un «atto atipico»⁹⁰, il cui ripetuto utilizzo insieme alla *mutuazione* di procedimenti previsti per l'adozione dei regolamenti, come il concerto tra i ministri interessati, può condurre ad un uso scorretto delle fonti del diritto, aggravando quella che il Consiglio di Stato ha definito «fuga dal regolamento», ovvero il ricorso, in luogo dell'atto regolamentare tipico, a fonti più agili perché non vincolate a specifiche procedure, ma non proprie per la disciplina della materia⁹¹. Nel caso concreto, si era affidata al Dpcm l'organizzazione dei Ministeri, derogando a quanto stabilito dall'art. 17.4 bis della legge n. 400 del 1988, che dispone per tale ipotesi l'adozione di regolamenti di delegificazione, per i quale occorre il parere del Consiglio di Stato e quello delle Commissioni parlamentari competenti per materia, nonché l'emanazione di un Dpr⁹². Ad aggravare la situazione, ad avviso del Comitato, vi era anche il fatto che il Dpcm è un atto «ordinariamente a contenuto politico», non idoneo, per tale ragione, alla «definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988»⁹³.

⁸⁷ *Ibidem*, 6.

⁸⁸ *Ibidem*, 6.

⁸⁹ Recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri. Resoconto del della seduta del Comitato per la legislazione del 10/3/2121, 23 ss.

⁹⁰ *Ibidem*, 24.

⁹¹ *Ibidem*, 24.

⁹² *Ibidem*, 25.

⁹³ *Ibidem*, 25.

Infine, di ordine più generale sono le determinazioni espresse dal Comitato nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto legge n. 42 del 22/3/2021⁹⁴, esaminato in prima lettura. In questa sede⁹⁵ l'organo ha segnalato, in premessa, come più volte in passato, la « preoccupante tendenza ad un ricorso sempre più frequente alla decretazione d'urgenza», rivelando che dal 2018 al 2021 le leggi di conversione dei decreti leggi hanno costituito ben il 35% delle leggi complessivamente approvate, con un incremento del 5% rispetto ai primi tre anni della legislatura⁹⁶. A riguardo, a chiusura del parere, venivano formulate alcune proposte, volte a contenere il ricorso al decreto legge, proposte che partono dalla sollecitazione di una maggiore responsabilizzazione del governo, per estendersi a possibili modifiche del Regolamento della Camera cui ricorrere per velocizzare i tempi della decisione parlamentare, quali il rafforzamento della procedura d'urgenza dell'art. 69 R. C. o l'estensione della particolare procedura di esame dei progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica dell'art. 123 bis R. C. o, ancora, l'introduzione anche alla Camera della previsione dell'art. 55 R. S., che attribuisce alla Conferenza dei Capigruppo, al momento della definizione del calendario, la possibilità di fissare anche un termine entro cui i progetti di leggi devono essere posti in votazione⁹⁷. Non andava esclusa, poi, secondo il Comitato, la possibilità di avviare una revisione della Costituzione, con lo scopo di incorporare nell'art. 77 Cost. i limiti al contenuto del decreto legge e al ricorso alla decretazione d'urgenza fissati dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988⁹⁸.

Da questi esempi si può, in sostanza, ricavare come l'attività del Comitato per la legislazione, nell'esperienza della Camera, abbia fornito un contributo rilevante sotto il profilo della promozione di una cultura della qualità della legislazione, un contributo che è in grado di proiettarsi su un piano generale e ordinamentale, superando i limitati confini del parlamento.

5. Spunti finali sul ruolo del Comitato per legislazione della Camera

A conclusione di queste pagine, può essere utile provare a valutare se e quanto le determinazioni assunte dal Comitato della Camera abbiano in qualche modo inciso sulla produzione normativa, accrescendo la qualità redazionale dei testi.

Sotto questo profilo, occorre innanzitutto fare una distinzione tra le tipologie di rilievi. Come si è visto, le condizioni, espressamente previste nella disciplina regolamentare delle due Assemblee, sono dotate di efficacia vincolante, dato che, laddove le commissioni non intendano attenersi alle stesse, devono indicare le ragioni nella relazione che viene predisposta per l'esame dell'Assemblea⁹⁹. Diversamente accade per le

⁹⁴ Recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare.

⁹⁵ Resoconto della seduta del Comitato per la legislazione dell'8/4/2021, 4 ss.

⁹⁶ La XVIII. Resoconto della seduta del Comitato per la legislazione dell'8/4/2021, 4.

⁹⁷ *Ibidem*, 5.

⁹⁸ *Ibidem*, 5-6.

⁹⁹ Art. 16 *bis*.6 R. C. e art. 20 *bis*.6 R. S.

osservazioni, il cui mancato accoglimento non comporta alcuna conseguenza; e ancora, riguardo alle raccomandazioni, può ritenersi che la loro portata generale, sganciata dai contenuti particolari dell'atto esaminato, escluda qualsiasi natura vincolante.

Una prima *misurazione* della effettività delle determinazioni dell'organo può, dunque, farsi in riferimento al c. d. tasso di recepimento delle condizioni e delle osservazioni. Dai Rapporti elaborati dal Comitato della Camera nella XIII legislatura, quella dell'avvio della sua attività, si ricavano dati positivi, con il 45,7% di condizioni e il 24,3% di osservazioni accolte: nella XIV legislatura si osserva una flessione, con il 35% delle condizioni e il 24,8% delle osservazioni accolte¹⁰⁰; nella XV si registra una crescita, con il 55,6% delle condizioni e il 46,2% delle osservazioni recepite.

A partire dalle legislature successive, invece, il tasso di recepimento dei pareri del Comitato si riduce, con il 20% delle condizioni e il 16% delle osservazioni accolte nella XVI legislatura e il 27% delle condizioni e il 26% delle osservazioni recepite nella XVII legislatura.

Per la XVIII legislatura i dati relativi all'ultimo turno di presidenza mostrano, nel periodo 6/11/2021 – 5/9/2022¹⁰¹, in chiusura della legislatura, che su 24 condizioni formulate solo 9 sono state effettivamente recepite (il 37,5%) e che su 167 osservazioni solo 36 sono state accolte (il 21,55%).

Tuttavia, per operare una corretta valutazione dell'attività del Comitato, occorre guardare al di là dei soli dati numerici e proiettarsi in una più ampia prospettiva.

Vengono qui in luce, in primo luogo, le iniziative assunte nel tempo dall'organo per sviluppare e approfondire un dialogo con le commissioni di merito e con il governo, quali, ad esempio, il coinvolgimento dei relatori del provvedimento in Commissione e dei rappresentanti del governo alle sedute del Comitato o la trasformazione di condizioni o osservazioni in emendamenti al testo esaminato o in ordini del giorno rivolti al governo, strumenti più facilmente accettabili dai *destinatari*; o, ancora, la frequenza con cui si sono promosse audizioni di ministri e di rappresentanti dei loro uffici legislativi¹⁰².

Ma soprattutto, il contributo del Comitato deve essere letto in un'ottica di sistema, guardando alla ricaduta delle sue determinazioni sulle posizioni assunte da organi centrali dell'ordinamento costituzionale.

Si tratta qui di considerare la sua funzione di stimolo rispetto ai temi della qualità e del riordino delle fonti normative, una funzione, come si è visto, volta ad evidenziare deviazioni rilevanti dal modello procedimentale di approvazione delle leggi e degli atti normativi, così come definito dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti parlamentari. Vi si aggiunge la funzione di denuncia della presenza di

¹⁰⁰ Su questi aspetti si veda V. Di Porto, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, cit., 5 ss.

¹⁰¹ Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione nel periodo 6/11/2021 – 5/9/2022, 19. Nel precedente turno di presidenza (6/1/2021 – 5/11/2021, su 28 condizioni formulate ne erano state accolte 9 (il 32,14%) e su 126 osservazioni espresse ne erano state recepite 31 (il 24,6%).

¹⁰² V. Di Porto, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, cit., 6 ss. e sia consentito rinviare a L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, cit., 302 ss.

contenuti eterogenei o eccentrici del decreto legge, strumento ormai di uso permanente, rispetto alla sua natura e alla sua collocazione nel disegno della Costituzione.

Sotto questo profilo, si può richiamare la lettera che ha accompagnato la promulgazione della legge 15/7/2009, n. 94¹⁰³, nella quale il Presidente della Repubblica aveva evidenziato il carattere complesso, eterogeneo ed estemporaneo del testo promulgato, che risultava di difficile comprensione per i cittadini e non rispettoso né dei «principi cardine di una corretta tecnica legislativa», né del principio della certezza del diritto. In quell'occasione, ancor più esplicitamente, il Capo dello Stato aveva richiamato l'attività del Comitato, definito come «organismo svincolato da ogni posizione di parte», ed ha citato il Resoconto della seduta del 29/4/2009¹⁰⁴, nella quale l'organo aveva segnalato la presenza di modifiche a norme di recentissima approvazione, in contrasto con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, l'intervento su fonti di rango secondario da parte di una fonte primaria «non conforme alle esigenze di un corretto utilizzo delle fonti», la formulazione imprecisa di previsioni o di rinvii normativi, la confezione di disposizioni non chiare nel significato o nella portata normativa¹⁰⁵.

Sulla stessa linea, più recentemente, si colloca la lettera inviata ai Presidenti delle camere e al Presidente del Consiglio, in occasione della promulgazione della legge di conversione del dl n. 73 del 2021¹⁰⁶. In questo caso il Presidente, pur affermando la necessità di procedere alla promulgazione della legge in relazione all'emergenza in atto, non ha mancato di ricordare ai destinatari l'esigenza di rispettare i limiti di contenuto del dl. In tal senso, egli ha richiamato nuovamente il parere del Comitato per la legislazione del 9/6/2021¹⁰⁷, che aveva già qualificato l'atto come «provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo» e, quindi, già in partenza caratterizzato dalla presenza di disposizioni eterogenee, pur se legate da «una sostanziale omogeneità di scopo», ed aveva criticato l'inserimento nella legge di conversione di numerose disposizioni spesso estranee all'oggetto del decreto legge, con «pregiudizio alla qualità della legislazione». In quella sede, prosegue il Presidente, il Comitato aveva chiesto al parlamento di evitare «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto, di oggetti e finalità eterogenei» e al governo di evitare

¹⁰³ Disposizioni in materia di pubblica sicurezza. La lettera era indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri dell'interno e della giustizia

¹⁰⁴ Si veda il Resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 29/4/2009, 3 ss.

¹⁰⁵ Su questo aspetto sia consentito rinviare a L. Lorello, *La giurisprudenza del Comitato per la legislazione in materia di delegificazione e di potere regolamentare del governo. Il rilievo "esterno" delle sue determinazioni*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2011, 10 ss.

¹⁰⁶ Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali. Sulla lettera del Capo dello Stato si veda il commento di G. Tozzi, *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022, in *forumcostituzionale.it*.

¹⁰⁷ Resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 9/6/2021, 3 ss.

«la confluenza tra diversi decreti legge», ad esempio trasferendo nella fase di conversione di un decreto legge contenuti di un altro decreto, contemporaneamente sottoposto all'esame parlamentare¹⁰⁸.

Il Capo dello Stato non si è stato, però, l'unico interlocutore del Comitato: la relazione dialogica, infatti, ha coinvolto anche la Corte Costituzionale. Da un lato, è stato proprio il Comitato che ne ha spesso richiamato le decisioni, ad autorevole sostegno dei propri rilievi, per rivestirli, in tal modo, di una valenza *costituzionale*¹⁰⁹. Dall'altro lato, il giudice costituzionale in alcune sentenze ha dato spazio alle indicazioni del Comitato, facendone strumento di integrazione o di interpretazione nel suo percorso argomentativo. Così, nella sentenza n. 276 del 2016¹¹⁰, in riferimento al significato da attribuire all'art. 1.64, m) della l. n. 190 del 2012, la Corte ha fatto espressa menzione, nell'ambito dell'esame dei lavori preparatori della legge, non solo delle posizioni delle commissioni parlamentari in sede consultiva, ma anche del parere del Comitato, ricordando che esso aveva ricompreso nel significato della disposizione sia la sospensione che la decadenza dalle cariche elettive¹¹¹ e avvalorando, in tal modo, la funzione interpretativa dei suoi rilievi¹¹².

Sulla stessa linea si colloca la sentenza n. 247 del 2019¹¹³, relativa all'art. 25 septies del d.l. n. 119 del 2018¹¹⁴, in riferimento all'inserimento di disposizioni estranee al contenuto del decreto legge in sede di conversione. Qui il giudice costituzionale ribadisce la natura della legge di conversione come «fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario» e ricorda che per tale ragione essa «non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto»¹¹⁵, richiamando esplicitamente l'art. 96 bis R. C., che, come visto, affida al Comitato in via obbligatoria l'esame dei disegni di legge di conversione del dl, per verificare che le disposizioni non siano in contrasto con le regole di specificità e omogeneità e con i limiti di contenuto dei decreti legge¹¹⁶.

Ancora, l'ordinanza n. 275 del 2019¹¹⁷, pur se in modo sintetico, nel ricostruire la regolarità del procedimento di approvazione della legge n. 12 del 209, di conversione del d. l. n. 135 del 2018, cita il

¹⁰⁸ Nel *Rapporto 2021*, cit., 38, si ritrova una definizione di confluenza, intesa come «l'approvazione di un emendamento nel corso dell'iter di un decreto-legge A che: a) riproduce il contenuto di un decreto-legge B anch'esso in corso di conversione; b) abroga il decreto-legge B c) fa salvi, con una disposizione inserita nel disegno di legge di conversione, gli effetti prodotti dal decreto-legge B nel periodo di vigenza; (...)».

¹⁰⁹ Si veda per tutti il parere del 6/12/2018 (Resoconto della seduta del 6/1/2018, 6), nel quale il Comitato, all'interno di una raccomandazione, cita la sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, per stigmatizzare la scelta di operare una «commistione» e una «sovrapposizione» nello stesso dl «di oggetti e finalità eterogenei», 7.

¹¹⁰ Corte Costituzionale sentenza 16/12/2016, n. 276.

¹¹¹ Corte Costituzionale sentenza 16/12/2016, n. 276, cons. dir. 4.4.

¹¹² Si veda G. Rivosecchi, *Bicameralismo e procedure intercamerali*, cit., 46.

¹¹³ Corte Costituzionale sentenza 22/10/2019, n. 247.

¹¹⁴ Convertito nella l. n. 136 del 2018.

¹¹⁵ Corte Costituzionale sentenza 22/10/2019, n. 247, cons. dir. 5.2.

¹¹⁶ Corte Costituzionale sentenza 22/10/2019, n. 247, cons. dir. 5.2.

¹¹⁷ Corte Costituzionale ordinanza 4/12/2019, n. 275.



parere del Comitato, considerandone, così, l'intervento come parte ordinaria del procedimento di conversione in legge¹¹⁸.

Gli interventi del Presidente della Repubblica e della Corte Costituzionale, che si sono rapidamente descritti, non si limitano a riconoscere l'esistenza del Comitato per la legislazione o a raccontarne le funzioni, ma ne fanno un attore determinante nella promozione di una cultura della qualità della produzione normativa.

In questa prospettiva, l'attività dell'organo, come detto, si colloca al di là dei confini del parlamento, per diffondersi all'esterno e coinvolgere altre istituzioni dell'ordinamento costituzionale, nel comune disegno di realizzare la qualità della normazione, sia essa del legislatore o del governo.

Questa capacità di proiettarsi sull'intero scenario ordinamentale poggia sulla sua autorevolezza, legata alla composizione paritaria, al carattere tecnico del suo esame, alla scelta di adottare decisioni comuni e condivise¹¹⁹, esito di un confronto aperto e costruttivo.

Un'attività che assume la forma di una *spinta gentile* (nudge)¹²⁰ e che non si muove lungo i percorsi dell'obbligo e della coercizione, ma segue la via della sollecitazione, dell'indirizzo, della persuasione. E un effetto di questa *spinta gentile* sembra ricavarsi dal sostanziale seguito ricevuto dalle raccomandazioni formulate dal Comitato della Camera durante il periodo di emergenza sanitaria. Questi rilievi, relativi all'uso delle fonti normative, con riferimento al rispetto della riserva di legge, al rapporto tra fonti primarie e dpcm e all'uso della delegificazione in modo conforme al modello previsto dalla normativa vigente, hanno, infatti, orientato le successive scelte del governo, pur essendo essi privi di efficacia vincolante¹²¹. È, dunque, questa la direzione in cui l'esperienza del Comitato per la legislazione della Camera si è mossa, nella consapevolezza che la qualità della legislazione non può essere imposta, ma deve essere acquisita, recepita, maturata e condivisa da tutti gli attori dell'ordinamento costituzionale.

Un lascito importante e impegnativo per il Comitato del Senato della Repubblica.

¹¹⁸ Si vedano le osservazioni di P. Carnevale, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, 3, 2017, 1 ss.

¹¹⁹ G. Rizzoni, *Come valutare la resa del Comitato per la legislazione e, più in generale, dei rimedi introdotti in sede endoparlamentare, per ottenere il rispetto di alcuni standards di buona legislazione?*, in *Riv. Dir. cost.*, 2000, 235-236.

¹²⁰ Si richiama qui l'espressione di C. Sunstein, R. H. Thaler, *La spinta gentile*, Milano, 2014 ora nell'edizione aggiornata, *La spinta gentile. L'edizione definitiva*, Milano, 2022.

¹²¹ *Rapporto 2021*, cit., 61. Va ricordato che nel periodo considerato dal documento, anche le condizioni espresse dal Comitato hanno avuto seguito in sede parlamentare così come nelle scelte adottate dal governo, 59 ss.