

La qualità della legislazione nel sistema costituzionale: il contributo del Comitato per la legislazione della Camera e del Senato

di Laura Lorello

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive su certezza del diritto e qualità della legislazione – 2. Il Comitato per la legislazione della Camera. Funzioni e parametri. – 2.1. Contenuto e struttura del parere – 3. Il Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica. – 3.1. L’attivazione del Comitato per la legislazione del Senato e i parametri del suo esame. – 3.2. Il contenuto del parere. – 4. I primi interventi del Comitato per la legislazione del Senato. – 5. Alcune considerazioni sul ruolo del Comitato per la legislazione della Camera.

1. *Considerazioni introduttive su certezza del diritto e qualità della legislazione*

Il principio della certezza del diritto costituisce, come è noto, uno dei fondamenti dei sistemi democratici. In esso prende forma il rapporto tra lo Stato e il suo ordinamento giuridico da una parte e i cittadini dall’altra, che, proprio in quanto tali, non occupano più una posizione di subordinazione rispetto allo Stato stesso, ma di esso sono attori e costruttori, nel quadro dei principi fissati dalla Costituzione. È altrettanto noto, tuttavia, come il principio della certezza del diritto sia divenuto quasi un mito nelle moderne democrazie, il cui pluralismo degli interessi e delle istanze, così come delle istituzioni e dei livelli di decisione, ha prodotto una moltiplicazione delle fonti normative e, con essa, delle norme, dando vita ad un complesso insieme di regole disordinate, disorganiche e di difficile comprensione. Si è così transitati nella dimensione dell’*oscurità* della legge¹ e del diritto in generale, oscurità che minaccia la fondamentale relazione tra lo Stato e i suoi cittadini e che compromette la fiducia che ne è alla base².

Proprio su questo aspetto il giudice costituzionale aveva avuto modo di soffermarsi nella sentenza n. 364 del 1988³, nella quale aveva ammonito sul carattere mitologico dell’«assoluta, “illuministica” certezza della legge»⁴, evidenziando che anche «la più certa delle leggi ha bisogno di “letture” ed interpreta-

¹ Per usare la felice espressione di M. Ainis, *Legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 1997.

² Nella sentenza n. 364 del 24/3/1988, cons. dir. 4, la Corte Costituzionale, in riferimento alla violazione del precetto legislativo di una legge penale, causata dalla sua ignoranza, indicava come fosse necessario guardare non solo e non tanto all’«istante» in cui avviene la violazione, ma occorre considerare «le “cause” remote e prossime», cioè lo «stato delle relazioni tra ordinamento giuridico e soggetti e in particolare (a) i rapporti tra l’ordinamento, quale soggetto attivo dei processi di socializzazione di cui all’art. 3, secondo comma, Cost., ed autore del fatto illecito».

³ Corte Costituzionale, sentenza 24/3/1988, n. 364, cit.

⁴ *Ivi*, cons. dir. 18.

zioni sistematiche che (dato il rapidissimo succedersi di “entrate in vigore” di nuove leggi e di abrogazioni, espresse o tacite, di antiche disposizioni) rinviando, attraverso la mediazione dei c. d. destinatari delle leggi, ad ulteriori “secondo” mediazioni»⁵.

Benché la decisione della Corte fosse riferita alla legge penale, le sue considerazioni assumono una portata generale, poiché legano il rispetto del precetto normativo da parte del singolo alla possibilità che egli ricavi dallo stesso «in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato», richiedendo al legislatore «leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento»⁶.

Lo stretto legame, richiamato dal giudice costituzionale, tra il principio di colpevolezza dell'art. 27.1 e 3 Cost., letti nel loro insieme⁷, e l'irrogazione della pena comporta la piena consapevolezza da parte del soggetto agente delle proprie azioni e, quindi, la piena conoscenza e comprensione della regola giuridica che egli sceglie di disattendere: «Il principio di colpevolezza è, pertanto, indispensabile, appunto anche per garantire al privato la certezza di libere scelte d'azione: per garantirgli, cioè, che sarà chiamato a rispondere penalmente solo per azioni da lui controllabili e mai per comportamenti che solo fortuitamente producano conseguenze penalmente vietate; e, comunque, mai per comportamenti realizzati nella “non colpevole” e, pertanto, inevitabile ignoranza del precetto»⁸.

Il percorso argomentativo avrebbe poi condotto la Corte a correggere il rigido principio dell'art. 5 c. p.: «L'ignoranza della legge penale non scusa», ammettendo la scusabilità della stessa nel caso di *ignoranza inevitabile*⁹.

Quanto affermato dal giudice costituzionale nel 1988 presenta ricadute di grande rilievo sull'intero ordinamento e, soprattutto, in riferimento al legislatore e al suo modo di scrivere la legge. Se, infatti, un precetto normativo è formulato in modo *oscuro*, non può essere compreso e, per questo, non verrà rispettato, senza che di ciò possa darsi alcuna colpa al singolo cittadino.

La strada aperta dalla sentenza n. 364 del 1988 ha posto il tema della qualità della legislazione in una prospettiva di natura *costituzionale*, nel senso che nella capacità del legislatore di scrivere norme chiare e comprensibili si gioca non solo l'obbedienza ai disposti normativi e, con essa, la loro vincolatività, ma anche e più estesamente, come visto, la relazione di fiducia che deve intercorrere tra i

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Corte Costituzionale, sentenza 24/3/1988, n. 364, cons. dir. 9.

⁸ *Ivi*, cons. dir. 8.

⁹ *Ivi*, cons. dir. 28. In tempi più recenti la Corte Costituzionale ha ribadito, nella sentenza 5/7/2010, n. 250, 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.

cittadini e lo Stato, configurato dalla Corte come «soggetto attivo dei processi di socializzazione»¹⁰, che conducono all'eguaglianza sostanziale dell'art. 3.2 Cost.

In tal modo, ricade, innanzitutto, sul Parlamento il compito di conformare la sua produzione legislativa ai criteri della chiarezza, della semplicità, della comprensibilità e all'esigenza di rendere l'ordinamento nel suo complesso coerente e ordinato.

Vengono qui in luce da un lato gli interventi volti a riordinare, semplificare e sistematizzare le fonti normative, ad esempio attraverso l'adozione di codici o attraverso il ricorso ad uno strumento apposito, come la legge di semplificazione annuale¹¹; dall'altro lato vengono in considerazione le tecniche di redazione normativa, consacrate all'interno delle Circolari del 1986, del 1997 e, infine, nella Circolare del 2001¹². Esito ultimo di questo percorso è stata l'istituzione alla Camera dei deputati, nel 1998¹³ e, successivamente, al Senato nel 2022, di un apposito organo, il Comitato per la legislazione, incaricato di vigilare sulla qualità redazionale dei testi normativi sottoposti all'esame parlamentare. La garanzia di questa qualità è stata, così, resa parte del percorso di formazione della legge e degli atti normativi in generale, è stata, cioè, inserita nel momento in cui prendono forma le regole giuridiche che i cittadini dovranno rispettare.

2. *Il Comitato per la legislazione della Camera. Funzioni e parametri*

La Camera dei deputati, come è noto, ha introdotto al proprio interno il Comitato per la legislazione sin dal 1998¹⁴, in occasione della revisione del proprio Regolamento, definendo il modello poi seguito al Senato.

Il Comitato della Camera ha una composizione paritaria, 5 deputati della

¹⁰ Corte Costituzionale, sentenza 24/3/1988, n. 364, cons. dir. 4.

¹¹ Si tratta di uno strumento che non sembra aver avuto molta fortuna. La legge di semplificazione è stata introdotta, come è noto, dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997. La prima legge annuale di semplificazione, per il 1998, è stata la n. 50 del 1999, cui è seguita la l. n. 340 del 2000 (legge di semplificazione per il 1999) e poi la l. n. 246 del 2005 (legge di semplificazione per il 2005).

¹² Si tratta di tre Circolari di identico contenuto adottate nel 1986 dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Ad esse è seguita la Circolare dei Presidenti delle Camere del 1997, contenenti le indicazioni sull'istruttoria legislativa in Commissione e la più recente *Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2001.

¹³ Cfr. L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003.

¹⁴ 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.

maggioranza e 5 delle opposizioni, scelti dal Presidente dell'Assemblea, e viene presieduto a turno da ciascun membro per un periodo di 10 mesi¹⁵, pur se nella prassi la presidenza dura un anno; alle sue sedute prendono parte il relatore incaricato dalla Commissione competente e il rappresentante del Governo; il parere va espresso entro 8 giorni dalla distribuzione del testo (ridotti a 3 per i progetti urgenti), così come stabilito dall'art. 16 *bis*.3 R. C.¹⁶

Una rilevante differenza con il Comitato del Senato, come si vedrà, è data dal fatto che il parere del Comitato alla Camera non è mai formulato all'Assemblea, ma sempre e solo alle Commissioni competenti per materia¹⁷, operino esse in sede referente, redigente o legislativa.

Inoltre, rispetto alla disciplina del Senato, compressa in un solo articolo, il

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 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Che richiama l'art. 73.2 R. C.

¹⁷ 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

20 *bis*, nel Regolamento della Camera si ritrova una migliore definizione delle funzioni dell'organo e delle ipotesi di attivazione.

In particolare, l'art. 16 *bis*.4 R. C. stabilisce che a richiedere il parere del Comitato siano le Commissioni competenti durante l'esame in sede referente¹⁸; allo stesso modo l'art. 96 *ter*.3 R. C., 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 parlamentare. Si tratta in entrambi i casi di un'attivazione di tipo facoltativo, affidata alla richiesta di un quinto dei componenti della Commissione permanente. Invece, nel caso dell'esame di testi contenenti norme di delegazione legislativa o disposizioni che trasferiscono al potere regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate dalla legge, le Commissioni sono tenute ad acquisire il parere del Comitato, dopo l'adozione del testo base per l'Assemblea o a conclusione dell'esame preliminare previsto dall'art. 79.2 R. C.¹⁹; nel caso di esame di ddl di conversione di decreti legge, l'art. 96 *bis*.1 R. C. 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 giorni²⁰.

In sostanza, il Comitato svolge un controllo sugli stessi atti che, come si vedrà, sono sottoposti all'esame del Comitato per la legislazione del Senato, e cioè ddl ordinari e schemi di atti normativi del Governo, su richiesta delle commissioni competenti; ddl di conversione di decreti legge e ddl che contengono norme di delegazione legislativa o disposizioni che trasferiscono al potere rego-

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 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.

¹⁸ Ma si può ritenere anche redigente e legislativa, art. 16 *bis*.6 R. C.

¹⁹ Art. 16 *bis*.6 *bis* R. C.

²⁰ 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.

lamentare del governo o di altri soggetti materie già disciplinate dalla legge, in via obbligatoria.

Anche sotto il profilo dei parametri, il Regolamento della Camera all'art. 16 *bis*.4 R. C. individua specificatamente i criteri della «omogeneità, (alla) semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché (all')efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente». A questi l'art. 96 *bis*.1 R. C. aggiunge ulteriori e specifici elementi di valutazione in relazione all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, ovvero le regole di «specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti legge, previste dalla legislazione vigente». Nel corso della sua lunga esperienza, il Comitato della Camera ha poi ampliato i propri parametri di riferimento, includendovi anche la legge n. 212 del 2000, il c. d. Statuto del contribuente, in riferimento alla chiarezza e alla trasparenza delle disposizioni tributarie²¹ e alla loro efficacia temporale²²; e l'art. 13 *bis* della legge n. 400 del 1988, relativo alla chiarezza dei testi normativi adottati dal governo²³. Questi criteri completano il composito quadro

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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

dello strumentario prodotto nel tempo dal Comitato della Camera, costituendo un prezioso patrimonio del quale anche l'organo del Senato potrà usufruire.

2.1. *Contenuto e struttura del parere*

L'art. 16 *bis*.6 R. C. fa menzione delle sole condizioni, quale contenuto del parere del Comitato.

Infatti la disposizione stabilisce che le Commissioni in sede referente, che non intendano adeguarsi alle condizioni espresse nel parere del Comitato, hanno 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 la rimessione del testo all'Assemblea nel caso di mancato adeguamento al parere della Commissione bilancio, della Commissione affari costituzionali o della Commissione lavoro e laddove queste vi insistano. Infine, 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 citate. In sostanza, le condizioni producono l'effetto di vincolare le Commissioni al loro recepimento, con precise conseguenze nel caso in cui ciò non avvenga.

Nell'attività del Comitato della Camera, alle condizioni si sono però sin da subito accompagnate le osservazioni. Traccia di esse 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 testo. Fra condizioni e osservazioni non vi è, tuttavia, una differenza di contenuto, dato che il Comitato le ha utilizzate in modo, per così dire, fungibile. L'unica vera diversità è data dall'impatto, perché solo il mancato adeguamento alle condizioni produce precise conseguenze. La scelta di formulare condizioni in luogo di osservazioni può motivarsi con la finalità di dare maggiore forza alle determinazioni dell'organo, rendendo così più efficace il suo intervento nel percorso di formazione degli atti normativi.

Al di là del contenuto, se si guarda poi alla prassi seguita si può riscontrare una struttura più articolata del parere ed un contenuto che si è arricchito nel tempo.

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.

Infatti, il parere presenta sezioni diverse, riconducibili ad un modello sviluppato nel tempo e che sembra ormai consolidato. In particolare, vi si trova una parte introduttiva, formalmente aperta con la formula *rilevato che*, nella quale il Comitato per la legislazione della Camera individua i profili su cui si è concentrato il suo esame; profili che vengono distinti in base al criterio di analisi utilizzato, ovvero:

- 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

Viene, poi, riportata l'indicazione dei parametri normativi di riferimento che, a seconda dei casi, sono l'art. 16 *bis*, l'art. 96 *bis* o l'art. 96 *ter* R. C. A chiusura del parere, infine sono riportate le condizioni sui singoli aspetti dell'atto esaminato, cui si sono aggiunte le osservazioni mentre, a partire dal 2000, sono stati inseriti ulteriori rilievi, con la denominazione di raccomandazioni²⁴. Rispetto alle condizioni, e come le osservazioni, le raccomandazioni sono prive di efficacia vincolante, costituendo semplici sollecitazioni o espressioni di indirizzi generali. L'unica differenza è data dal contenuto, poiché esse esprimono indicazioni di carattere generale, non limitate al caso concreto, che hanno lo scopo di sollecitare l'attenzione del legislatore per il futuro, in riferimento all'uso delle fonti normative o al rispetto delle procedure parlamentari di approvazione della legge. Infine, così come stabilito dall'art. 16 *bis*.5 R. C., occorre indicare eventuali opinioni dissenzienti, accompagnate dalle relative motivazioni, laddove venissero espresse dai componenti del Comitato. La previsione di opinioni dissenzienti costituisce certamente uno stimolo; ma va rilevato che alla Camera esse hanno avuto breve vita, prevalendo l'esigenza che il Comitato si pronunciasse all'unanimità, per non indebolire l'efficacia e l'autorevolezza delle sue determinazioni.

3. *Il Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica*

L'art. 20 *bis*, primo comma, R. S., introdotto con la riforma del Regolamento del 2022, ha istituito il Comitato per la legislazione, composto da 8 membri, scelti dal Presidente del Senato, in modo che sia garantita la rappresentanza paritaria

²⁴ 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.

della maggioranza (4 membri) e dell'opposizione (4 membri). Così come per il Comitato della Camera, anche qui si afferma l'idea che la qualità della legislazione è patrimonio comune di tutte le forze politiche, non appartenendo in via esclusiva né alla maggioranza, né all'opposizione. In questa scelta riposa la connotazione tecnica dell'organo che, benché composto da senatori, cioè da soggetti politici, non segue le logiche proprie degli organi parlamentari, non essendo formato in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari, così come accade per le Commissioni e le Giunte, artt. 72.3 e 82.2 Cost. A ciò va aggiunto, come si vedrà, che i pareri del Comitato vengono adottati senza l'espressione di un voto, cosa che porterebbe la decisione nuovamente su un terreno politico, preferendosi piuttosto che i componenti esprimano il loro consenso alla proposta del relatore. Anche la previsione della rotazione della presidenza tra i componenti dell'organo, un anno per ciascuno, rafforza la configurazione tecnica delle sue funzioni, evitando gli effetti *politici* che un mandato lungo potrebbe causare²⁵.

Ai fini di un esame completo del provvedimento volta a volta analizzato, l'art. 20 *bis*.4 R. S. coinvolge in modo costante il rappresentante del Governo e il relatore incaricato dalla Commissione competente: si crea, così, un'occasione di dialogo e di confronto, che è volta a condurre ad un'elaborazione delle determinazioni del Comitato in modo concertato con il suo interlocutore parlamentare e con il Governo.

Un elemento di differenza rispetto al Comitato della Camera è dato dalla previsione dell'art. 20 *bis*.3 R. S., che stabilisce che i pareri 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». Altro elemento di differenza è dato dal comma 6, in base al quale, 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 collega a quanto previsto dall'art. 36.1 R. S., che lascia all'Assemblea il solo voto degli articoli e quello finale, «con la sola dichiarazione di voto». Tale previsione, a sua volta, va inquadrata nella disposizione dell'art. 34.1 *bis* R. S., che assegna, *di regola*, l'esame dei disegni di legge alla Commissione in sede deliberante²⁶ o redigente²⁷.

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 deliberante, laddove alla Camera il Comitato per la legislazione non esprime mai il proprio parere all'Assemblea ma sempre e solo alla Commissione competente per

²⁵ Art. 20 *bis*.2 R.S.

²⁶ Art. 35 R. S.

²⁷ Art. 36 R. S.

materia. Andrà verificato in concreto come funzionerà questa diversa procedura, che appare 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 in sede referente o redigente.

Riguardo all'oggetto dell'esame del Comitato, la disciplina regolamentare individua i ddl ordinariamente discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante²⁸, i ddl che contengono norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate dalla legge²⁹, gli schemi di atti normativi del Governo³⁰ e infine i ddl di conversione dei decreti legge³¹.

3.1. *L'attivazione del Comitato per la legislazione del Senato e i parametri del suo esame*

L'art. 20 *bis* R. S. sembra distinguere due ipotesi di attivazione del Comitato: obbligatoria e facoltativa. La prima ipotesi ricomprende, innanzitutto, i ddl esaminati dall'Assemblea o dalla Commissione in sede deliberante: in questo modo, come già ricordato, l'organo viene inserito nel percorso di formazione della legge; vi si aggiungono i ddl di conversione dei decreti legge, sui quali il parere deve essere espresso entro 5 giorni alla Commissione competente. Nel silenzio della previsione, si può ritenere che, così come accade alla Camera³², sia il Presidente del Senato ad assegnare i ddl di conversione al Comitato, pur se non è chiaro se ciò avvenga contemporaneamente all'assegnazione degli stessi alla Commissione competente per materia³³. Ipotesi di attivazione facoltativa si hanno, invece, nel caso dell'esame di schemi di atti normativi del Governo³⁴ e nel caso dei disegni di legge contenenti norme di delegazione legislativa o disposizioni che trasferiscono alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge³⁵.

Sempre nell'art. 20 *bis*.5 R. S. sono individuati i parametri dell'esame del Comitato. Si tratta della valutazione d'impatto e della qualità dei testi, che viene declinata nell'analisi dell'omogeneità di contenuto, della semplicità, della chiarez-

²⁸ Art. 20 *bis*.3 R. S.

²⁹ Art. 20 *bis*.7 R. S.

³⁰ Art. 20 *bis*.3 R. S.

³¹ Art. 20 *bis*.8 R. S.

³² Art. 96 *bis*.1 R. C.

³³ Art. 78.2 R. S.: Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato o trasmesso dalla Camera dei deputati, è deferito alla Commissione competente, di norma, lo stesso giorno della presentazione o della trasmissione. Il Presidente, all'atto del deferimento, apprezze le circostanze, fissa i termini relativi all'esame del disegno di legge stesso.

³⁴ Art. 20 *bis*.3 R. S. ultima parte [meglio: ultimo periodo].

³⁵ Art. 20 *bis*.7 R. S.

za e proprietà della formulazione, nonché nell'analisi della loro efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente.

Rispetto alla più risalente disciplina della Camera, si registra un elemento di novità, dato dalla previsione espressa del nuovo parametro della *valutazione di impatto* del testo.

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 d'integrazione.

Tornando all'art. 20 *bis*.5 R. S., i parametri della omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione, nonché dell'efficacia dei testi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, possono considerarsi di carattere generale; ad essi si aggiungono quelli specificatamente individuati dall'art. 20 *bis*.8 R. S. per l'esame dei ddl di conversione dei decreti legge: «specificità e omogeneità e (sui) limiti di contenuto dei decreti legge», previsti dalla legislazione vigente.

Si tratta di criteri particolari che danno spessore alle previsioni dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988, che, come è noto, individua i contenuti che non possono essere oggetto di un decreto legge. In questa disposizione ha trovato 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 l. n. 400/1988 come testo che dà forma esplicita alla sostanza di quanto implicitamente previsto, sul piano costituzionale, dall'art. 77, indipendentemente dal livello solo primario della fonte che lo contiene³⁶.

3.2. *Il contenuto del parere*

Dalla lettura dell'art. 20 *bis* R. S. sembra potersi ricavare che il contenuto *tipico* del parere del Comitato sia costituito dalle condizioni. Infatti, si stabilisce

³⁶ 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.

che, laddove le Commissioni che esaminano il ddl in sede deliberante non ne adeguino il testo alle condizioni espresse nel parere del Comitato, esso viene riassegnato all'Assemblea su richiesta del Governo, di un decimo dei componenti del Senato o di un quinto dei componenti della Commissione competente³⁷.

Allo stesso modo, il testo del ddl è rimesso all'Assemblea in caso di parere scritto contrario della V Commissione permanente³⁸ e della I e IV Commissione permanente³⁹. Si aggiunge che se le Commissioni in sede redigente o deliberante non adeguino il testo del provvedimento esaminato alle condizioni formulate nel parere della V Commissione permanente, esso è rimesso all'Assemblea; diversamente se la Commissione opera in sede referente il mancato adeguamento deve essere accompagnato dall'indicazione delle motivazioni nella relazione per l'Assemblea⁴⁰.

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.

³⁹ Art. 40.6 R. S. Gli stessi effetti produce il parere scritto contrario espresso dalla 1ª Commissione permanente nelle ipotesi di cui al comma 2 del presente articolo, nonché il parere contrario della 4ª Commissione permanente nelle ipotesi di cui al comma 1, qualora la Commissione competente per materia non si uniformi al suddetto parere. Si precisa che la I Commissione permanente è competente in materia di Affari Costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione; la IV Commissione permanente è competente in materia di Politiche dell'Unione europea e la V in materia di Programmazione economica, bilancio, art. 22 R. S., sostituito dal nuovo testo del 22 luglio 2022.

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 5ª 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 5ª 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

Ancora, sempre l'art. 20 *bis*.6 R. S. rinvia all'art. 40.6 *ter* R. S., che si riferisce al caso del parere della I Commissione permanente: la Commissione competente in sede redigente o deliberante deve porre in votazione le modifiche richieste e, nell'ipotesi di mancato adeguamento, il testo viene 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 d'indicare le ragioni nella relazione per l'Assemblea⁴¹.

In realtà nei pareri finora espressi dal Comitato del Senato hanno trovato posto anche rilievi diversi dalle condizioni, ovvero le osservazioni, delle quali, però, il Regolamento non fa menzione 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 che per la valutazione della compatibilità di tutti i disegni di legge con la normativa dell'Unione Europea⁴²; e all'art. 144.3, 4 e 5 con riguardo all'esame

la 5ª 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 specificamente 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 unifichi 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 1ª Commissione permanente è richiesto per i soli emendamenti approvati. In caso di esame in sede redigente o deliberante, ove la 1ª Commissione permanente abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate, la Commissione competente per materia pone in votazione le modifiche richieste; qualora la Commissione competente non si unifichi 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.

⁴² 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

da parte della stessa di atti normativi in generale e di quelli di interesse dell'Unione europea⁴³.

Alle osservazioni si sono poi aggiunte, così come alla Camera, anche le raccomandazioni⁴⁴, contenenti rilievi sulla tecnica di redazione dei testi normativi di portata generale, riferiti all'intero sistema delle fonti e non limitati al singolo caso esaminato.

4. *I primi interventi del Comitato per la legislazione del Senato*

Nella sua prima seduta del 17 gennaio 2023, il nuovo Comitato per la legislazione del Senato ha eletto il sen. Matera come Presidente. Questi, nella successiva seduta del 24 gennaio, ha fornito alcune indicazioni di metodo, tra cui: l'intenzione di trasmettere in anticipo la proposta di parere al relatore della Commissione incaricata dell'esame del provvedimento⁴⁵; l'inserimento nel dispositivo del parere delle eventuali proposte di modifica del testo normativo; l'avvio di una collaborazione con il Comitato per la legislazione della Camera «individuando gli ambiti di attività nei quali sviluppare possibili sinergie»⁴⁶; il ricorso ad audizioni, nel caso di atti di iniziativa governativa, che coinvolgano rappresentanti del Governo, titolari di dipartimenti e di uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'obiettivo di «migliorare l'applicazione dei principi in tema di qualità della legislazione»⁴⁷.

In relazione all'obiettivo di dare efficacia alle proprie determinazioni, il

esercita inoltre le competenze che ad essa sono specificamente attribuite dalle disposizioni del presente Regolamento.

⁴³ 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 riguardano 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.

⁴⁴ Si vedano i Resoconti delle sedute del 24/1/2023 e del 15/3/2023.

⁴⁵ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 24/1/2023, 1.

⁴⁶ *Ivi*, 1.

⁴⁷ *Ivi*, 1.

Comitato del Senato, nelle sedute del 15⁴⁸ e 22⁴⁹ marzo 2023 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.

In riferimento poi al parametro dell'Analisi di valutazione d'impatto, indicato espressamente per il Comitato per la legislazione del Senato ma non per 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»; inoltre sotto il profilo dell'iniziativa legislativa parlamentare, ha sollecitato i gruppi parlamentari a tenere conto delle Regole e raccomandazioni per la redazione dei testi legislativi della Circolare del Presidente del Senato del 2001 e dei principi espressi nei pareri del Comitato⁵⁰.

È stata così delineata la fisionomia del nuovo organo, improntata alla necessità dell'ampia collaborazione che deve connotare lo svolgimento della sua attività, al fine di garantire efficacia alle sue determinazioni. In questa direzione, di rilievo è quanto affermato dell'on. Parrini, e cioè che l'adozione dei pareri avverrà «*per consensus*, senza riprodurre le dinamiche politiche delle Commissioni di merito»⁵¹, avvalorando in tal modo il carattere tecnico dell'organo.

In realtà questa soluzione sembra allontanarsi da quanto indicato dall'art. 20 *bis*.5 R. S. ultimo periodo, che prevede la possibilità per i componenti del Comitato di esprimere opinioni dissenzienti, rispetto al contenuto del parere adottato, delle quali occorre dare conto, insieme alle relative motivazioni, all'interno dello stesso. Se, infatti, l'opinione dissenziente può costituire uno stimolo e una sollecitazione verso una maggiore attenzione ad aspetti della qualità normativa non esaminati o non approfonditi nel parere, essa, al contempo può indebolire l'autorevolezza delle determinazioni assunte. Per tale ragione, alla Camera, si è registrata fin da subito l'esigenza che il Comitato si pronunciasse all'unanimità, proprio nel timore che un'eccessiva articolazione del parere in posizioni diverse avrebbe potuto indebolirne l'efficacia. Nella prassi le opinioni dissenzienti sono state poco utilizzate, fino a scomparire del tutto. Per il Senato, nei primi tre mesi di attività, non si è riscontrato alcun ricorso alle opinioni dissenzienti, facendo presagire che, anche qui, lo strumento non avrà alcun uso effettivo.

⁴⁸ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 15/3/2023, 1.

⁴⁹ Comitato per la legislazione, Resoconto della seduta del 22/3/2023, 1.

⁵⁰ *Ivi*, 1.

⁵¹ *Ivi*, 2. Analoga considerazione si trova nel parere del 15/3/2023, in Resoconto della seduta del 15/3/2023, 1.

5. *Alcune considerazioni sul ruolo del Comitato per la legislazione della Camera*

Valutare concretamente l'effettività del ruolo svolto dal Comitato per la legislazione della Camera, anche nella prospettiva dell'attività futura dell'omologo organo del Senato, richiede alcune precisazioni.

L'impatto delle sue determinazioni, infatti, può essere in primo luogo misurato in riferimento al tasso del loro recepimento, ossia alla quantità di condizioni e osservazioni che hanno trovato seguito nel successivo esame parlamentare dei provvedimenti. Qui i dati numerici registrati non sono particolarmente entusiasmanti⁵². Se si guarda alla legislatura appena trascorsa e ai due ultimi turni di presidenza dell'organo, si nota che nel periodo 6 gennaio 2021-5 novembre 2021 su 28 condizioni solo 9 sono state recepite (il 32,4%) e su 126 osservazioni solo 31 sono state accolte (il 24,6%); nel periodo 6 novembre/2021-5 settembre/2022, su 24 condizioni ne sono state recepite solo 9 (il 37,5%) e su 167 osservazioni solo 36 sono state accolte (il 22,55%).

Fermarsi a questo esito non appare, tuttavia, sufficiente, poiché vi sono altri importanti scenari nei quali osservare l'attività dell'organo.

Vi è da considerare, infatti, il contenuto assunto da alcune indicazioni espresse nei pareri, le quali per il loro tenore si prestano ad essere riferite all'intero sistema delle fonti e al loro utilizzo da parte del Parlamento e del Governo, specie di fronte all'emergenza sanitaria.

È il caso del parere del 12 gennaio 2021⁵³, relativo all'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 1 del 5/1/2021, esaminato dalla Camera in prima lettura. Il Comitato⁵⁴, in una raccomandazione finale⁵⁵, ha sollecitato il legislatore a non ricorrere ulteriormente a provvedimenti d'urgenza *intrecciati*, frutto di distinte delibere del Consiglio dei ministri e di distinti decreti emanati dal Capo dello Stato. Questi, *confluendo* in un unico disegno di legge di conversione, provocano «un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare

⁵² 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 accolte; 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.

⁵³ Recante Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge», compromettendo la comprensibilità del testo normativo da parte dei cittadini. Dietro questa prassi, peraltro, il Comitato intravede un pericolo ben più grave: una violazione degli equilibri istituzionali, con la conseguente riduzione del ruolo della Camera che interviene per seconda, cui rimane solo il compito di *ratificare* quanto deciso dalla prima e una lesione del carattere bicamerale del procedimento di conversione, prescritto dalla Costituzione, prefigurandosi «un monocameralismo di fatto»⁵⁶.

Ancora nel parere del 4 marzo 2021, relativo alla legge di conversione del decreto legge n. 2 del 14 gennaio 2021⁵⁷, esaminato dopo l'approvazione del Senato, il Comitato⁵⁸ ha evidenziato la necessità di operare una sistemazione delle fonti normative usate durante l'emergenza sanitaria, descrivendo le diverse fasi seguite dal Governo nel ricorso al Dpcm. In una prima fase, infatti, le misure generali erano contenute nel decreto legge, lasciando al Dpcm il compito di dettare le disposizioni di dettaglio. In una seconda fase, invece, le prime sono state stabilite dal Dpcm, attribuendo alle ordinanze del Ministro della salute la concreta individuazione delle aree cui applicarle. Pertanto, al binomio D.l.-Dpcm si era sostituito quello Dpcm-Ordinanze del Ministro della salute, affidando così ad una fonte secondaria la definizione di contenuti che avrebbero dovuto essere, diversamente, stabiliti dalla fonte primaria. Ciò ha spinto il Comitato, in una raccomandazione finale, a sollecitare Parlamento e Governo a rivedere le loro scelte in merito all'uso delle fonti normative, dando alla fonte primaria, legge o decreto legge, il compito di stabilire «la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio»; e alle ordinanze del Ministro della salute o ad altri enti non legislativi la sola individuazione delle zone e la previsione di misure di dettaglio⁵⁹.

Un altro aspetto in grado di incidere sulla valutazione del ruolo del Comitato è la capacità delle sue determinazioni di uscire dai confini del Parlamento, per coinvolgere le decisioni di altri soggetti istituzionali.

Così può dirsi riguardo al Capo dello Stato, che, nella lettera che ha accompagnato la promulgazione della legge n. 94 del 2009⁶⁰, ha messo in luce il carattere complesso, eterogeneo ed estemporaneo del testo promulgato, 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, richiaman-

⁵⁶ *Ibidem*, 8.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 4/3/2021, 3 ss.

⁵⁹ *Ibidem*, 6. A conferma della necessità che sia la legge ad intervenire, si è espressa la Corte Costituzionale nella sentenza 9/2/2023 n. 14, cons. dir. 8.

⁶⁰ Disposizioni in materia di pubblica sicurezza. La lettera era indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri dell'interno e della giustizia.

do, al contempo, il ruolo del Comitato, definito «organismo svincolato da ogni posizione di parte». In particolare, il Capo dello Stato, rinviando al Resoconto della seduta del 29 aprile 2009⁶¹, ha fatto riferimento ai rilievi del Comitato sulla presenza, all'interno del testo esaminato, di modifiche a norme di recentissima approvazione, in contrasto con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, e alla formulazione imprecisa di previsioni o di rinvii normativi, con disposizioni non chiare nel significato o nella portata normativa⁶².

Analoghe considerazioni sulla valutazione del ruolo del Comitato possono farsi per la Corte Costituzionale, che nella sentenza n. 247 del 2019⁶³, in relazione all'inserimento di disposizioni estranee al contenuto del decreto legge in sede di conversione, ha confermato 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», ribadendo che per tale ragione essa «non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto»⁶⁴, e richiamando esplicitamente l'art. 96 *bis* R. C., che, attribuisce al Comitato in via obbligatoria l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, per verificare che le disposizioni non siano in contrasto con le regole di specificità e omogeneità e con i limiti di contenuto⁶⁵.

Tutti gli aspetti che si sono esaminati – dal tasso di recepimento delle determinazioni dei pareri al carattere *generale* e *ordinamentale* dei rilievi formulati, all'*assorbimento* degli stessi nelle posizioni degli organi di garanzia costituzionale, Corte costituzionale e Capo dello Stato costituiscono altrettanti elementi di riferimento per ricostruire il ruolo del Comitato per la legislazione e per valutarne l'effettività.

Un'effettività che non può essere misurata nei soli termini numerici ma che va guardata nella prospettiva dell'intero ordinamento, a conferma che la qualità della legislazione non può realizzarsi nei limitati confini del Parlamento ma richiede il contributo di tutti gli attori del sistema istituzionale.

⁶¹ Si veda il Resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 29/4/2009, 3 ss.

⁶² Sulla proiezione esterna delle determinazioni del Comitato cfr. 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.

⁶³ Corte Costituzionale sentenza 22/10/2019, n. 247.

⁶⁴ Corte Costituzionale sentenza 22/10/2019, n. 247, cons. dir. 5.2.

⁶⁵ Corte Costituzionale sentenza 22/10/2019, n. 247, cons. dir. 5.2.

Abstract

Il tema della certezza del diritto qualità della legislazione viene affrontato attraverso un'analisi della disciplina relativa all'istituzione ed al funzionamento del Comitato per la legislazione della Camera e del Senato. L'analisi muove dalla ricostruzione delle prassi parlamentari per giungere ad osservare il rilievo che hanno assunto le deliberazioni del Comitato per la legislazione anche nell'esercizio di attribuzioni costituzionali poste a presidio della legalità costituzionale intestate alla Corte costituzionale ed al Capo dello Stato. Dall'analisi svolta emerge che l'effettività delle determinazioni del Comitato per la legislazione non può essere misurata solo in termini numerici o percentuali relative al tasso di recepimento da parte delle due Camere, ma considerando anche il contributo di altri organi costituzionali.

The Quality of Legislation within the Italian Constitutional System: the Contribution of the Committee on Legislation of the Italian Chamber of Deputy and of the Senate of the Republic

Legal certainty and quality of legislation are still controversial issues within the Italian Constitutional System. The A. take into consideration the rules governing the establishment and functioning of the Committees on Legislation of the Italian Chamber of Deputy and of the Italian Senate.

Those Committees are parliamentary bodies in charge of functions capable to mainstream criteria and principles concerning the quality of legislation within the exercise of the Legislative Function by the Italian Parliament. The A., first of all, takes into account parliamentary "practices" of the two Committees to "compare" them. Secondly, the A. observes the importance that the deliberations of the Committee for Legislation of the Chamber of Deputy has already gained in the exercise of constitutional powers of safeguard of the constitutional legality pertaining to other Constitutional bodies: the Constitutional Court and the Head of State.

The analysis leads to the conclusion that the effectiveness of the deliberations taken by the two Committees on Legislation cannot be measured only in numerical terms or percentages relating to the rate of transposition of them into the deliberations taken by the Chambers of the Italian Parliament. On the contrary, to perceive the relevance of the contribution of the Committees of legislation in the enforcement of the general principle of certainty of law through the exercise of functions related to the quality of legislation it is necessary to consider the contribution of other constitutional bodies.