

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2022

Data: 4 ottobre 2022

L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*

di Federico Micari – Borsista di studio presso il Centro di Studi sul Parlamento (CESP) della Luiss “Guido Carli”

TITLE: A Committee for legislation at the Senate: commentary to art.20-*bis* of the Rules of Procedure

ABSTRACT: Le recenti modifiche apportate al Regolamento parlamentare del Senato della Repubblica, nate sulla spinta conseguente alla riduzione del numero dei parlamentari, hanno introdotto un nuovo organo: il Comitato per la legislazione. Disciplinato dal nuovo articolo 20-*bis* del Regolamento, e basato su una composizione paritaria, ha lo scopo di esprimere pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante, con riferimento alla qualità dei testi, alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.

Il presente contributo si propone di analizzarne la disciplina, confrontandola con quanto disposto alla Camera dei Deputati, dove un analogo organo esercita le proprie funzioni dal 1997. Nonostante la volontà del Senato di superare antiche distonie tra i due rami del Parlamento, il nuovo Comitato presenta analogie e differenze rispetto all'organo della Camera, ponendo in essere un potenziale raggiungimento di un duplice effetto: se da una parte si raggiunge un allineamento su certe funzioni, dall'altra si corre il rischio di creare nuove distonie tanto sul fronte delle attribuzioni, quanto su quello degli orientamenti.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Prompted by the reduction of the parliamentarians, recent modifications at the Senate Rules of Procedure have led to the creation of a new organ: the Committee for the legislation. Regulated by new art.20 of the Rules of procedures, and based on an equal composition, its main scope is to express opinions on legislative drafts discussed by the Assembly or within the Commissions during the deliberating phase. The Committee has to evaluate the texts' quality, homogeneity, clarity and formulation, together with their effectiveness in the simplification and re-organization of the current legislation. The present paper aims at analyzing the regulation in comparison with the norms at the Chamber of Deputies, where an analogous organ has been existing since 1997. Despite the Senate's will to overcome long-lasting differences between the two Houses, the new Committee comes up with similarities and differences with respect to the one at the Chamber of Deputies. This may have a double impact: on one hand, some functions might be finally equalized between the Senate and the Chamber of Deputies; on the other hand, however, there might be the risk of creating new differences concerning attributions as well as orientations.

KEYWORDS: Comitato; Regolamento parlamentare; composizione paritaria; tecnica; politica; Committee; rules of procedures; equal composition; politics

SOMMARIO:1. Introduzione. – 2. Composizione e Presidenza. – 3. Le funzioni: obbligatorietà e non obbligatorietà d'intervento. – 3.1 Le funzioni obbligatorie del Comitato. – 3.2 La valutazione d'impatto. – 3.3 Le funzioni non obbligatorie. – 4. I pareri del Comitato. – 4.1 I parametri. – 4.2 I tempi. – 4.3 *Dissenting opinion*. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La revisione costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, adottata con la legge n.1 del 2020 e confermata a larga maggioranza con *referendum* nel settembre dello stesso anno, impone una riflessione sul relativo impatto sui meccanismi di funzionamento interni alle

Camere. La legge, infatti, prevedendo un taglio della rappresentanza del 36%¹, risulterebbe di problematica attuazione senza una manovra complessiva in grado di agevolare una piena efficienza del Parlamento.² Tale presupposto si traduce nella previsione di ulteriori riforme complementari, finalizzate all'adattamento del sistema alle recenti modifiche, tra le quali spicca l'esigenza di un intervento sui regolamenti parlamentari come risposta ai possibili problemi di funzionamento che ne deriverebbero³.

Con questo obiettivo la Giunta per il Regolamento del Senato, conferendo il mandato come relatori del testo base ai senatori Roberto Calderoli e Vincenzo Santangelo, dalla seduta n. 9 del 18 novembre 2020 inizia i propri "lavori per la modifica del Regolamento a seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari"⁴, che terminano con l'approvazione in Assemblea nella seduta n.456 del 27 luglio 2022⁵.

Paradossalmente, una riforma come quella del taglio dei parlamentari, che nasce sull'onda di profonde e antiche spinte anti-parlamentariste⁶, può contenere in sé stessa quella "finestra di opportunità"⁷ tale da superare alcune storiche distonie nel quadro del bicameralismo, puntando sulla valorizzazione della centralità parlamentare.⁸ L'occasione, dunque, sulla carta appare storica⁹,

¹C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020, p. 167 e pp. 170-172. Nello specifico, l'A. affronta in cifre numeriche l'impatto che la legge esercita sul regolare funzionamento degli organi delle Camere.

²N. LUPO, *Il referendum per ridurre i parlamentari? La riforma è nulla, senza l'attuazione*, in "SoG Policy Brief", n.5, 2020.

³F. R. DE MARTINO, *Rappresentanza, antipolitica, taglio dei parlamentari. Una riforma contro il popolo*, in "costituzionalismo.it", n.3, 2021, p. 26. In particolare, nonostante la riconosciuta necessità di un intervento sui regolamenti, l'A. mostra una propria posizione critica sulla concreta riuscita dell'operazione: "La propensione polemica nonché la mancanza di dialogo e confronto serio tra i parlamentari appare un problema legato all'involuzione culturale delle forze politiche, più che alla composizione numerica delle Camere."

⁴A.S., Giunta per il Regolamento, *Organizzazione dei lavori per la modifica del Regolamento a seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, seduta n. 9, mercoledì 18 novembre 2020.

⁵A.S., *Seduta pubblica n. 456 – Resoconto stenografico*, mercoledì 27 luglio 2022.

⁶Sul punto, F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in "Rivista AIC", n.4, 2020, p. 520 : "(...) la campagna referendaria è stata per lo più svolta con toni giacobini e ha guidato i cittadini italiani verso una sorta di presa della Bastiglia, rappresentando plasticamente il vessillo del populismo ormai imperante nel dibattito politico italiano."

⁷Il riferimento è a N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Il Filangieri, Quaderno 2020, Jovene Editore, Napoli, p. 165.

⁸E. CHELI, *Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in "Quaderni Costituzionali", n.4, 2020, p. 698.

⁹In questo contesto, si considerino anche le pressioni politico-normative, oltre che economiche, che l'adozione del PNRR esercita sui Regolamenti parlamentari. Sul tema, si veda L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in "consulta online", n. 2, 2022, spec. pp. 526-527.

paragonabile a quella convergenza politico-normativa che, seppur in altri contesti e con condizioni decisamente differenti, consentì l'approvazione dei regolamenti del 1971, più di cinquant'anni fa.¹⁰

La stessa Giunta per il Regolamento, infatti, con questa consapevolezza va oltre il suo obiettivo iniziale e propone all'Assemblea una serie di innovazioni tra le quali spicca l'art. 3¹¹ nel *Doc. II*, n.12, recante la proposta di "Riforma del Regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari"¹². L'articolo 3 del documento, a sua volta, propone l'introduzione dell'art. 20-*bis* del Regolamento ai sensi del quale, grazie al voto favorevole in Assemblea del 27 luglio, si dispone l'istituzione del Comitato per la legislazione, un organo politico già presente alla Camera dal 1997 (inaugurato nell'ambito di una più generale riforma della fase istruttoria dell'*iter* legislativo nelle Commissioni¹³), ma mai introdotto al Senato, con compiti di natura tecnico-giuridica in relazione al giudizio sulla qualità dei testi normativi.

In realtà, nel corso delle legislature sono stati diversi i tentativi di introdurre il Comitato per la legislazione anche al Senato¹⁴, ma sembra che sul punto, fino adesso, le forze politiche abbiano preferito il mantenimento di uno *status quo*¹⁵. Una scelta compiuta in modo non esplicito¹⁶, ma che,

¹⁰N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", n.3, 2020, p. 329; in relazione all'analisi dei regolamenti del 1971 su tutti si vedano V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Il Filangieri, Quaderno 2021, Jovene Editore, Napoli; F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forme di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè Editore, Milano, 2013; A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012; A. MANZELLA, *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione*, in "Quaderni Costituzionali", fasc. 3, 2021; E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, pp. 875-890; C. CHIMENTI, *I regolamenti del 1971*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, Giornale di Storia Costituzionale, n.15, I semestre 2008, pp. 135-142.

¹¹L'articolo nasce come emendamento n. 20.0.100 (testo2) al testo base, a firma degli stessi relatori, approvato durante la seduta della Giunta per il Regolamento [n. 19](#) del martedì 26 aprile 2022.

¹²A.S., (*Doc. II n.12*) *Riforma del Regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari*, presentato dalla Giunta per il Regolamento e annunciato nella seduta n. 446 del [29 giugno 2022](#).

¹³P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in [federalismi.it](#), n.3, 2019, p. 144.

¹⁴Con riguardo ai tentativi di introduzione del Comitato per la legislazione al Senato della Repubblica, si può citare la data del 24 febbraio 1999, quando il Sen. Lauro propone un primo emendamento per la sua istituzione (si veda sul punto P. PICIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in "Il Politico", vol. 65, 2000, p. 65). Oppure, si ricordi la proposta di "[riforma organica del Regolamento al Senato](#)" (relatori Luigi Zanda e Gaetano Quagliariello) del 2012, promotrice di una tipologia di Comitato per la legislazione diversa da quella alla Camera (si veda sul punto N. LUPO e G. PERNICIARO, *Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan ma ancora non sufficientemente organico*, in [osservatoriosullefonti.it](#), 1/2012, p. 13 e ss). O ancora il tentativo [dell'autunno 2013](#), che verrà abbandonato in favore di una riforma di fine legislatura con consenso unanime nel Comitato ristretto della Giunta per il Regolamento tra le forze politiche (si veda nel merito N. LUPO, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in [forumcostituzionale.it](#), 5 gennaio 2018, p. 4.)

¹⁵V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, in "Working Paper Series", SoG, 2018, p. 2.

fino a poco tempo fa, ha continuato a comportare una non irrilevante distonia tra i due rami del Parlamento.

Nel commento seguente si proverà a comparare la disciplina sul Comitato al Senato con quella vigente alla Camera. In particolar modo, il primo paragrafo tratterà la composizione di entrambi gli organi e il ruolo della presidenza; il secondo si concentrerà sulle funzioni loro attribuite; il terzo paragrafo applicherà le griglie interpretative dei parametri del Comitato alla Camera all'organo appena approvato al Senato. Infine, nelle conclusioni si proverà a trarre un bilancio momentaneo sui livelli di potenziale allineamento dei due testi.

2. Composizione e Presidenza

Secondo la proposta elaborata dalla Giunta per il Regolamento e approvata in Assemblea a maggioranza assoluta dei componenti, il Comitato per la legislazione al Senato si compone di otto senatori.

Ai sensi del primo comma dell'articolo 20-*bis*, istituito tramite approvazione dell'Assemblea dell'art. 3 del *Doc II* n. 12 su iniziativa della Giunta per il Regolamento, si stabilisce che la scelta dei componenti dell'organo, che compete al Presidente del Senato, è finalizzata a “garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione”. Normalmente, il Parlamento si articola in commissioni strutturate secondo il principio della rappresentanza proporzionale dei gruppi. Il Comitato per la legislazione, però, proprio per il fatto di non essere per definizione una Commissione parlamentare e per l'esplicita previsione di garanzia della composizione paritaria, sfugge al principio di proporzionalità. Al contrario, la norma prevede la difesa di un principio diverso, in grado di fornire gli strumenti per andare oltre le tradizionali dicotomie tra gruppi contrapposti, trovando così una soluzione comune al problema della qualità della legislazione. Analogamente a quanto avviene per altri organismi a composizione paritetica, tra i quali spicca il caso del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR)¹⁷, la *ratio* è quella

¹⁶N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in “federalismi.it”, n.3, 2017, p. 23.

¹⁷Interessante come il caso della composizione paritetica prevista nel Copasir sia considerato un esempio di stabilità in relazione ai rapporti di forza interni, anche laddove si apra una discussione procedurale relativa alle conseguenze

della struttura *bipartisan*¹⁸: un approccio che assicuri, tanto alla maggioranza quanto all'opposizione, un numero eguale di senatori costitutivi di un organo che, pur essendo necessariamente politico, può rappresentare un luogo di naturale confronto istituzionale.

La seconda proposizione del comma 1, che recita “scelti dal Presidente del Senato”, sembra attingere all'interpretazione del ruolo del Presidente d'Assemblea come “uomo della Costituzione”,¹⁹ collocato in posizione neutrale e *super partes*²⁰. Il Presidente, infatti, nel seguire il principio *bipartisan* è chiamato alla selezione di un personale politico che non sia strumento della maggioranza, ma per il quale “la maggioranza contribuisca al risultato della convergenza con le opposizioni su un tessuto di norme condiviso, a salvaguardia delle prerogative di tutti i membri”.²¹ La buona qualità della legislazione, infatti, essendo connessa al principio costituzionale della certezza del diritto, si manifesta come garanzia di tutti i cittadini, a prescindere dal proprio orientamento politico. Nella scelta dei senatori che comporranno l'organo a conduzione *bipartisan*, tra l'altro, il Presidente si assicura che un organo parlamentare vada oltre i confini dell'alleanza a sostegno del Governo, contribuendo alla difesa del principio costituzionale della separazione dei poteri.²²

Connesso alla regola della composizione paritaria, il comma 2 sancisce la proposta della turnazione della presidenza, della durata di un anno ciascuno. Il meccanismo dell'alternanza dei presidenti si inserisce nel quadro di un organo che non assume il compito di esprimere un indirizzo politico o delle valutazioni di merito sui provvedimenti analizzati. Al contrario, la convergenza tra maggioranza e opposizione deve assicurare l'obiettivo di spogliarsi di un indirizzo politico coerente con la maggioranza a sostegno dell'esecutivo²³ preoccupandosi, al tempo stesso, di garantire che vi sia un indirizzo generale legato al regolare funzionamento dell'organo. Da qui, la durata della presidenza pari a un anno, differente dalla disciplina regolamentare della Camera, che stabilisce una

della riduzione nel numero dei parlamentari, C.FASONE, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in “Rivista Trimestrale di Scienze dell'Amministrazione”, n.1, 2022, pp. 7-8.

¹⁸N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 158.

¹⁹A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 110 e ss.

²⁰N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 159.

²¹R. MICCICHÉ, *Contributo alla teoria della legge organica. L'“organicità” come caratteristica delle scelte bipartisan delle assemblee politiche: dall'attuazione del fiscal compact al regionalismo differenziato*, in “Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali”, n.3, 2020, p. 422. Il riferimento è alla definizione del “Regolamento come emblema degli atti bipartisan”.

²²*Ibid.*, p. 486.

²³Con riferimento a possibili difficoltà nello sposare pienamente la logica bipartisan, L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 181 e ss.

presidenza lunga sei mesi. A tale proposito, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 1 del Regolamento alla Camera, il Comitato per la legislazione di Montecitorio risponde sostanzialmente agli stessi principi. Su questo profilo, quindi, le due discipline convergono rispecchiando uno dei principi che hanno ispirato la Giunta nell'esame per la modifica del Regolamento²⁴. Tuttavia, le differenze in questi primi commi esistono, anche se apparentemente minime, e risiedono proprio nel numero dei componenti e nella durata della Presidenza di turno. Sul primo punto, si rileva che la composizione dell'organo alla Camera è di dieci deputati, contro gli otto previsti nella proposta al Senato²⁵.

Sul versante della durata della presidenza, la Giunta per il Regolamento al Senato sembra aver tratto esempio da quanto disposto dalla Giunta della Camera dei deputati nel 2001. Con la delibera del 16 ottobre 2001, infatti, si specifica che, al fine di stabilizzare gli indirizzi presidenziali, in "via sperimentale" l'orizzonte temporale della presidenza viene esteso a dieci mesi. Inserendosi nel quadro dello storico rapporto tra stabilità e mutamento nel diritto costituzionale²⁶, tra continuità e discontinuità degli organi, la Giunta prova a garantire un equilibrio proprio in relazione alla continuità di azione del Comitato, trovando un compromesso tra la proposta di un anno²⁷ e la norma regolamentare ancora vigente²⁸.

In ultima analisi, con riferimento alla composizione, la caratteristica di costituirsi su base paritaria incontra un limite non indifferente in occasione di esecutivi sostenuti da ampie maggioranze. L'esperienza del Comitato alla Camera durante il governo guidato dal Presidente Mario Monti, per esempio, fornisce un quadro che prevede un organo composto da otto deputati di

²⁴A.S., Giunta per il Regolamento, *Esame e votazioni emendamenti al testo-base recante modifiche regolamentari a seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, n. 19, 26 aprile 2022, nella quale il Relatore Sen. Calderoli dichiara: "Emendamento volto a conseguire una maggiore omogeneità tra i due rami del Parlamento (...)"

²⁵Art. 16-*bis* comma 1, r. C.: "Il Comitato per la legislazione è composto da dieci deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni." In realtà, sul finire degli anni '90, all'indomani della modifica regolamentare della Camera, il Comitato riunitosi in prima seduta si presenta costituito da otto deputati (Sul punto, si vada A.C., *Deliberazione ufficiale: modificazione e introduzione articoli 16-bis, 85-bis e 153-bis*, in "Gazzetta Ufficiale", 24 Settembre 1997). Il numero dei componenti aumenta qualche mese dopo per poi, recentemente, registrare una ulteriore proposta di modifica in Giunta per il Regolamento della Camera che, in linea con quanto disposto al Senato, riporterebbe a otto i membri selezionati (Per approfondimenti, si consulti A.C., Giunta per il regolamento, *Seguito della discussione sugli adeguamenti regolamentari conseguenti alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari*, mercoledì 27 aprile 2022: "Al comma 1, la parola: «dieci» è sostituita dalla seguente: «otto»".)

²⁶C. PINELLI, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in "Rivista AIC", n.1, 2014, pp. 1-3.

²⁷A.C., Delibera della Giunta per il regolamento assunta il 16 ottobre 2001: "finalità di stabilizzare gli indirizzi presidenziali che, in un orizzonte temporale di sei mesi non hanno modo, per l'oggettiva ristrettezza dell'arco temporale previsto, di consolidarsi ed affermarsi".

²⁸N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p. 158.

maggioranza e due di opposizione. Una circostanza analoga si verifica con riferimento alla maggioranza a sostegno del governo presieduto da Mario Draghi, dove soltanto un parlamentare del Comitato per la legislazione non appartiene alle forze politiche in appoggio all'esecutivo. L'opposizione, dunque, trova meno spazio durante i periodi di ampia convergenza, nonostante il principio della rappresentanza *bipartisan* nasca anche in funzione di garanzia delle opposizioni stesse.

3. Le funzioni: obbligatorietà e non obbligatorietà di intervento

Al pari del proprio omologo alla Camera, il Comitato per la legislazione al Senato esercita un ruolo paragonabile a quello delle commissioni “filtro”²⁹, esprimendo pareri su determinati progetti di legge esaminati dalle commissioni competenti per materia. Tali pareri, vincolanti se contenenti condizioni espresse a una Commissione in sede deliberante, sono specificamente destinati alla valutazione sulla qualità della legislazione, seguendo i criteri di “omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché di efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vivente”.³⁰

Con riferimento ai commi 3, 5, 7 e 8 dell'articolo istitutivo del Comitato si prevede che l'organo si esprima sulla valutazione di impatto e sulla qualità dei testi normativi. In particolare, le funzioni del Comitato possono essere classificate in funzioni obbligatorie e funzioni eventuali.

3.1 Le funzioni obbligatorie del Comitato

Una prima funzione obbligata si manifesta già dal comma 3, laddove si stabilisce che “il Comitato esprime pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle commissioni in sede deliberante”. Da una prima interpretazione letterale della norma, la frase sembra lasciare pochi

²⁹N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 261.

³⁰Ai sensi del comma 5 dell'articolo 20-bis, approvato dal Senato nella seduta del 27 luglio 2022: “Il Comitato si esprime sulla valutazione di impatto, 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.”

dubbi sul fatto di voler attribuire all'organo il compito di lavorare su tutti i disegni di legge (discussi in Assemblea o in commissione deliberante), senza dare spazio a particolari criteri di assegnazione. Considerato il fatto che altri commi, come ad esempio il 7, prevedono l'utilizzo della possibilità nella propria proposizione ("le commissioni possono deliberare"), appare chiaro che il termine perentorio "esprime", scritto al terzo comma, imponga l'intervento del Comitato su tutti i casi indicati. Se questa interpretazione dovesse rivelarsi corretta, la disposizione imporrebbe una mole di lavoro particolarmente gravosa per soli otto senatori (sia sul piano quantitativo che sul piano qualitativo)³¹. In più, se da un lato sembra venga valorizzato il ruolo di doppio filtro del Comitato, dall'altro si elimina il criterio della selezione dei progetti di legge da sottoporre all'attenzione dell'organo. Tale elemento, nel caso dell'omonimo organo della Camera (art. 16-*bis*, comma 3, r.C.), consente ad un *quorum* interno alla Commissione pertinente di attivare i servizi del Comitato, valutando i casi nei quali, con riferimento alla qualità della normazione, sia opportuno sovrapporre il parere del Comitato ad una prima analisi svolta dalla Commissione stessa in fase istruttoria³². Non sfugge come la scelta da parte di una minoranza interna alla Commissione possa essere intesa come un potere a garanzia delle opposizioni.

Un ulteriore intervento d'ufficio viene poi previsto, ai sensi del comma 8, in relazione ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Ricalcando la disciplina dell'articolo 96-*bis* del Regolamento alla Camera, l'articolo 20-*bis* al Senato subentra (seppur con parametri e finalità differenti) a quel filtro di costituzionalità sui presupposti di necessità ed urgenza svolto, fino alla riforma del 2017, dalla Commissione affari costituzionali³³. Con riguardo a questo ruolo, il Comitato si presenta come ulteriore strumento nelle mani di quel diritto parlamentare inteso come avanguardia del diritto costituzionale³⁴ in funzione di un primo controllo che, sulla base di parametri tra cui non è incluso l'art. 77 Cost., dovrà attestarsi su caratteri puramente tecnico-giuridici. Il Comitato, infatti, per volontà del comma 8, ha l'obbligo di intervenire proponendo anche la "soppressione delle disposizioni di decreto-legge che contrastino con le regole sulla

³¹F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in federalismi.it, 11 maggio 2020.

³²A.C., *Lettera circolare del Presidente della Camera sulla istruttoria legislativa nelle commissioni*, 10 gennaio 1997, nella quale, tra le altre indicazioni, si impone quella della "inequivocità del significato delle singole disposizioni".

³³N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra norma e prassi*, in "Cahiers européennes. European Forum of Public Law", 20 giugno 2001, oppure www.academia.edu.

³⁴N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, cit. pp. 20-23, dove si riprende l'affermazione del Prof. Silvano Tosi.

specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla legislazione vigente”. L’omogeneità, dunque, confermandosi come requisito essenziale nella disciplina del decreto-legge e della relativa legge di conversione³⁵, al Senato diventa uno dei parametri di azione del Comitato per la legislazione, fornendo un ulteriore strumento di azione parlamentare per un “vero e proprio controllo di legittimità nei confronti del disegno di legge di conversione”³⁶ all’interno del delicato rapporto con il Governo.

3.2 La valutazione di impatto

Il comma 5 del nuovo articolo 20-*bis* inserisce la valutazione di impatto tra le funzioni (presumibilmente) obbligatorie del nuovo Comitato per la legislazione del Senato, ponendo una serie di dubbi sull’obiettivo della disposizione e sul relativo *modus operandi*.

L’Ufficio Valutazione Impatto (UVI) istituito presso il Senato della Repubblica nel 2016 definisce la valutazione delle politiche pubbliche come “uno strumento che, senza sostituirsi alla decisione politica all’interno del circuito democratico, consente al legislatore di adottare decisioni informate e consapevoli. L’obiettivo non è influenzare il decisore politico, quanto piuttosto renderlo edotto delle conseguenze delle proprie scelte, promuovendo la conoscenza e la trasparenza di informazioni fondamentali per il processo decisionale.”³⁷ La valutazione delle politiche pubbliche, in generale, costituisce un elemento significativo della funzione di controllo dei parlamenti³⁸, ma l’UVI, costituito come un organo tecnico, imparziale e presieduto dal Presidente del Senato, risulta

³⁵Così la Corte Costituzionale con sentenza n. 22/2012, nella quale si afferma “la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all’apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.” Il principio di sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato anche dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell’art. 74, nel [messaggio del 29 marzo 2002](#), dove nelle norme in esame si rileva “un’attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell’atto originario”. Su tutti, N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. TIBERI E M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di) *Scritti in memoria di A. Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell’attuale dibattito sui decreti-legge*, in “Politica del diritto”, n.3, 1996, pp. 421-425.

³⁶S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in “[Giurcost.org](#)”, 2012.

³⁷Ufficio Valutazione Impatto, [Cos’è l’UVI](#).

³⁸Per approfondire il tema, si veda E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull’esperienza del Senato*, in [federalismi.it](#), n.3, 2019.

sostanzialmente inattivo.³⁹ Nato con l'obiettivo di rendere edotto il decisore politico sulle conseguenze delle proprie "azioni legislative"⁴⁰, l'organo è il frutto di un desiderio di bilanciamento tra l'esigenza primaria di "assoluta neutralità, da un lato, e rigore analitico, dall'altro"⁴¹. Ciononostante, la sua attività non risulta collegata sul piano procedurale ai procedimenti decisionali, pertanto l'auspicato seguito delle sue ricerche è "una possibilità affidata esclusivamente agli organi di decisione politica".⁴² La motivazione relativa a questo risultato probabilmente risiede nella base giuridica dell'Ufficio stesso. Essendo stato istituito con Decreto del Presidente del Senato, senza quindi essere inserito nel Regolamento principale dell'Assemblea, ad esso non è permessa alcuna connessione sistemica con i procedimenti decisionali. Se a ciò si aggiungono una serie di problematiche, quali taluni limiti di risorse, di tempo e una generale scarsa attrattiva della componente politica per la materia legata alla valutazione d'impatto, i seguiti procedurali si rivelano alquanto limitati.⁴³

Eppure, secondo lo studio della *Better Regulation Practices*, pubblicato dal Parlamento Europeo nel 2020, l'UVI aveva prodotto risultati importanti in relazione alla funzione di controllo del Parlamento, avvicinando maggiormente il Senato al tema della valutazione di impatto⁴⁴. In particolare, all'interno del testo si sottolinea l'utilità di un Ufficio le cui analisi fornirebbero una sezione prospettica relativa all'impatto delle politiche pubbliche, includendo elementi di valutazione *ex ante* ed *ex post*. Lo stesso studio, tra le altre cose, sostiene l'assenza di un organo che, effettivamente, si concentri su una valutazione *ex post* delle politiche pubbliche alla Camera, fermo restando il ruolo del Servizio per il controllo Parlamentare, che monitora la formale ottemperanza del Governo ai suoi doveri attuativi concordati durante il procedimento parlamentare

³⁹V. DI PORTO, *Accade in Parlamento*, in G. MAZZANTINI, L. TAFANI (a cura di), *Osservatorio AIR. L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 127.

⁴⁰R. LOIERO, *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", n.2, 2018, p. 401.

⁴¹*Ibid.*, p. 410.

⁴²E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Parlamento dai controlli alla valutazione delle politiche pubbliche*, in "Economia Pubblica", n. 2, 2020, p. 83.

⁴³E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *federalismi.it*, n.3, 2019, pp. 220-221.

⁴⁴European Parliamentary Research Service (EPRS), [Better Regulation practices in national parliaments](#), 2020, p. 41.

e stabiliti dalla legge vigente.⁴⁵ All'interno di questo quadro, dunque, ci si chiede se l'UVI, considerando proprio la consistenza della sua base giuridica, sia chiamato a sopravvivere alle nuove funzioni del Comitato, oppure se verrà ricalibrato come organo meramente amministrativo di supporto tecnico. Ci si domanda, poi, se il Comitato sia chiamato o meno a coordinarsi con l'Ufficio Valutazione Impatto, oppure se agisca separatamente. Ci si chiede, inoltre, se il Comitato dovrà esprimersi sulla valutazione di impatto col supporto degli uffici tecnici interni all'amministrazione competente, o se abbia il compito di confrontarsi con una valutazione prodotta da altri uffici indipendenti del Senato. In più, non è chiaro quali possano essere gli effetti dei pareri espressi in merito alla valutazione di impatto, oppure se gli atti assumano solo ed esclusivamente valore consultivo e informativo in relazione alla Camera di appartenenza. Tale disposizione, non presentandosi in modo chiaro tra i requisiti dell'organo da istituire al Senato, crea una evidente distonia tra i due Comitati.

Definendo la *better regulation* come “a set of structural regulatory policy measures, at best a way of mediating deregulation and re-regulation”⁴⁶, con riferimento all'esperienza del Comitato di Montecitorio si nota come questi manifesti una proficua interazione con le relazioni sull'analisi di impatto della regolamentazione del Governo (AIR) e sull'analisi tecno-normativa (ATN), sollecitando più volte il Governo stesso a corredare i propri atti normativi con le relative relazioni.⁴⁷ Allo stesso tempo, sul tema in questione ci si domanda se il ruolo del Comitato al Senato debba essere analogo all'esperienza del suo omologo alla Camera oppure se, in prospettiva, possa avere un impatto maggiore, chiarendo i confini della propria azione. Non a caso una parte della dottrina sollecita il rafforzamento delle relazioni di impatto per spostare maggiormente il dibattito sul piano tecnico, facendo tesoro anche della giurisprudenza del Comitato stesso⁴⁸. Pertanto, al netto di questo insieme di riferimenti, l'idea proposta al Senato di un Comitato che si occupi direttamente della valutazione di impatto, potenzialmente andando ben oltre le funzioni assunte dall'omologo organo alla Camera, rappresenta una novità importante da chiarire nel complessivo quadro regolamentare.

⁴⁵N. LUPO, E. GRIGLIO, *Parliaments in Europe engaging in post-legislative scrutiny: comparing the French, Italian and Swiss experiences*, in “Journal of Southeast Asian Human Rights”, vol. 4, 2020, p. 116.

⁴⁶C.M. RADAELLI, A.C.M. MEUWESE, *Better Regulation in Europe*, in “Public Administration”, vol. 87, 2009, p. 641.

⁴⁷V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, in “Working Paper Series”, SoG, 2018, p. 8.

⁴⁸L. DI MAJO, *Il Comitato per la legislazione e la pandemia*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *La prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 144-145.

3.3 Le funzioni non obbligatorie

L'articolo 20-*bis*, sulla base della proposta formulata dall'art.3 del *Doc. II* n.12, introduce, al comma 7, la disposizione per la quale “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.” La disciplina in questione si inserisce nel quadro delle procedure relative alle leggi delega e alle “deleghe in senso ampio”, riferite cioè a quei soggetti differenti rispetto al Governo, come enti locali, università o autorità indipendenti, purché restino esclusi gli atti non qualificabili come regolamentari.⁴⁹ La frase “le Commissioni possono deliberare (...)” testimonia una possibilità, una scelta del tutto opzionale per la quale la legge delega, protagonista del procedimento duale⁵⁰ e caratterizzata per essere “fonte di un potere governativo”⁵¹ all'interno del dialogo tra Governo e Parlamento, non necessiterebbe dell'intervento costante del Comitato. Questo punto rappresenta un elemento di profonda distonia rispetto alla disposizione della Camera, ex articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* che, al contrario, prevede l'obbligo di intervento nella fattispecie. L'inserimento di ufficio del Comitato nella fase a dominanza parlamentare del procedimento duale costituisce un aggravamento che assume un significativo impatto sul piano politico-istituzionale⁵². Tanto è vero che si giustifica in quanto contribuisce a rafforzare la dimensione di “co-legislatore”⁵³ del Parlamento, puntando non di rado la propria attenzione anche sul regolare rispetto della disciplina costituzionale in materia⁵⁴. Non prevedere al Senato l'obbligatorietà di intervento sulle leggi delega e sulle deleghe in senso ampio, dunque, non solo crea una procedura dissimile rispetto alla Camera, con relativi problemi persistenti di disarmonia, ma non sfrutta a sufficienza l'occasione di rafforzare la dimensione parlamentare nel rapporto col Governo, mediante modifica regolamentare. Peraltro, parte della

⁴⁹G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, in osservatoriosullefonti.it, dove sottolinea come il fenomeno sia “manifestazione di un *genus* ben più ampio.”

⁵⁰A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁵¹Così la Corte Costituzionale, nella sentenza 111/1972: “la legge di delegazione legislativa è soltanto fonte di un potere governativo, ha valore preliminare e, per non essere legge materiale interessante la Regione, dovrà essere integrata dall'atto di esercizio della delegazione.”

⁵²N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi delega*, in osservatoriosullefonti.it, 2002, p. 48.

⁵³N. LUPO, L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p. 287.

⁵⁴V. DI PORTO, *La Circolare nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.1, 2022, p. 351

dottrina da tempo sollecita di uniformare, con riferimento proprio al Comitato, quantomeno la disciplina relativa ai pareri obbligatori.⁵⁵

Infine, in relazione alla fase a dominanza governativa del procedimento duale, la previsione regolamentare proposta al Senato e la speculare disciplina alla Camera si comportano allo stesso modo. Il Comitato, infatti, ha facoltà di esprimersi, se espressamente richiesto (dal *quorum* di deputati in commissione alla Camera; su delibera della commissione al Senato), sugli schemi di atti normativi del Governo.

4. I pareri del Comitato

Il Comitato si esprime attraverso pareri, giudizi espressi secondo i profili di propria competenza,⁵⁶ che costituiscono dei veri e propri atti di collegamento con le Commissioni di merito e con l'Assemblea. Così come formulato, il testo approvato dal Senato consente di delineare un organo i cui pareri assumono effetti diversi a seconda dei propri contenuti e della sede della Commissione di merito coinvolta nel procedimento. Un parere, infatti, può articolarsi in condizioni, osservazioni o raccomandazioni.⁵⁷ Se le osservazioni sono definibili come degli “inviti a porre rimedio ad eventuali incongruenze”⁵⁸, solo le condizioni, intese come “modifiche puntuali da introdurre nel testo”⁵⁹, esercitano una forza all'interno del procedimento in grado di andare oltre la mera consultazione. Tanto è vero che, ai sensi del comma 6, se la Commissione di merito si trova in sede deliberante, le condizioni “contenute nel parere” costringono la Commissione ad un adeguamento del testo di legge. In caso contrario, il testo stesso viene rimesso all'Assemblea. Le condizioni del Comitato, dunque, esprimono una forza vincolante con riferimento alla Commissione che, qualora non si adegui, “perde” la propria sede deliberante.

⁵⁵G. RIVOCCHI, *Bicameralismo e procedure interparlamentari non legislative*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento, Due Camere, un Parlamento, Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Bagno a Ripoli, 2017, p. 46.

⁵⁶Definizione espressa nel “glossario” del Senato: “giudizi, di norma sintetici, che le Commissioni permanenti o le Commissioni bicamerali esprimono, per la parte o i profili di loro competenza, in merito a disegni di legge assegnati ad altre Commissioni competenti per materia”, www.senato.it.

⁵⁷L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p. 158.

⁵⁸V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 329.

⁵⁹*Ibid.* pp.329-330.

Il Comitato, dunque, comportandosi come una Commissione “filtro”, esprime un “parere rinforzato”⁶⁰, che in dottrina è comunemente affidato alle Commissioni non ricomprese tra quelle indicate dall’articolo 40 del r.S., commi 5-6 e 6-bis (quest’ultimo aggiunto nel testo base recante nuove modifiche al Regolamento a seguito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari). Il comma 6 dell’articolo 20-*bis* al Senato enuncia anche la tipologia di effetto delle condizioni contenute nei pareri espressi in relazione ad un disegno di legge discusso in Commissione redigente. La Presidenza d’Assemblea, nel caso del procedimento legislativo misto che si configura in tale Commissione, può, qualora si verifichi il mancato rispetto del parere del Comitato, decidere di ammettere degli emendamenti strettamente volti all’adeguamento del testo alle condizioni del Comitato. In deroga al principio per il quale la sede redigente non permetterebbe una modifica del testo in Assemblea, ma solo votazioni su articoli e disegno di legge finale, il ruolo di giudice d’Aula, svolto dal Presidente, ammette una disciplina riservata esclusivamente al Comitato. Non solo è il segno di una certa importanza data all’organo in relazione alla qualità della normazione, ma sembra manifestarsi la volontà di riconoscere un effetto “quasi-vincolante” al parere relativo al disegno di legge in sede redigente, tale per cui, su volontà della Presidenza, le condizioni possono direttamente essere sottoposte al voto d’Assemblea.

Se si considera l’obbligatorietà dei pareri espressi dal Comitato su tutti i disegni di legge discussi dall’Aula, e in particolar modo quelli affrontati dalla Commissione deliberante, si percepisce una certa importanza attribuita all’organo dalla modifica regolamentare. Specie perché tale modifica andrebbe letta in relazione ai cambiamenti avvenuti con la riforma regolamentare del 2017, per la quale “di regola”⁶¹ il disegno di legge viene preferibilmente attribuito in commissione in sede deliberante. Se lo scopo della riforma del 2017 è stato, oltre al “riallineamento fra prassi e Regolamento”⁶², quello di rafforzare le sedi deliberanti e redigenti delle Commissioni permanenti, il ruolo prefigurato dal nuovo Comitato sembra finalizzato a imporre il consolidamento del controllo parlamentare sulla qualità dei propri atti normativi. Tale considerazione assume ancor più credibilità se si confronta il tutto con la disciplina alla Camera, specialmente in relazione alla sede redigente. In questo caso, infatti, la remissione in Assemblea relativa alle condizioni espresse, in

⁶⁰L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare, cit.*, p. 262.

⁶¹Art. 34, comma 1-*bis*, r.S.: “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](#).”

⁶²R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei regolamenti parlamentari*, in “Quaderni costituzionali”, n.2, 2022, p. 361.

caso di non conformazione da parte della Commissione di merito, può avvenire sotto forma di ordine del giorno⁶³.

Un ulteriore esempio di effetto “non vincolante” si registra sui pareri espressi in relazione ai decreti-legge e alle deleghe in senso ampio. Per ciò che riguarda i primi, le Commissioni competenti per materia ricevono un parere obbligato che può proporre una soppressione di disposizioni non in linea con le regole sulla specificità e omogeneità, oppure in contrasto con i limiti previsti dalla legislazione vigente. Si tratta pur sempre di una proposta, quindi non di un vincolo, pur manifestando qualcosa di più di una semplice osservazione, in quanto attiene ai profili tecnico-giuridici di un atto avente forza di legge. Per quanto attiene alle norme di delegazione, allo stesso modo si registra un parere facoltativo (espresso su deliberazione esplicita della commissione competente per materia, ex comma 7) e sempre non vincolante.

Sulla base dei pareri previsti dal nuovo articolo 20-*bis*, ci si domanda che tipo di ruolo effettivo possa avere al Senato l’organo in questione. Con riferimento alle griglie di valutazione utilizzate per la versione alla Camera del Comitato, una parte della dottrina gli attribuisce una funzione quasi esclusivamente consultiva, definendolo “Commissione consultiva di tipo politico”⁶⁴. La scarsa vincolatività dei suoi atti, più volte rimarcata, sembra sottolinearne la funzione di collaboratore istituzionale all’interno del procedimento legislativo⁶⁵. In realtà, tanto gli obblighi di ufficio, quanto quelli eventuali, sembrano ricondurre il Comitato previsto al Senato ad una funzione di controllo preventivo di legittimità in relazione alla qualità dei testi⁶⁶. Da organo di mera consulenza, dunque, il potenziale utilizzo dei pareri lascia intendere che si possa parlare di un organo di controllo in chiave collaborativa, senza diventare mai di vera e propria censura⁶⁷.

⁶³Art. 16-*bis*, comma 6, r.C richiama esplicitamente art. 96 comma 4: “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 (...)”

⁶⁴S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in “Osservatorio sulle fonti”, 1997, p. 164.

⁶⁵L. DI MAJO, *Il Comitato per la legislazione e la pandemia*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *La prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 124.

⁶⁶F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in “Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico”, n.3, 1998, p. 711.

⁶⁷P. PICIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in “Il Politico”, vol. 65, 2000, p. 55.

4.1 I parametri

I parametri principali attraverso i quali il Comitato deve esprimere i propri pareri sono indicati al comma 5. La qualità dei testi, infatti, non soltanto rappresenta la missione principale del Comitato, ma deve essere valutata “con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, nonché all’efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente”. Come ribadisce il Presidente del Comitato Roberto Zaccaria, nell’ambito di un convegno sulla buona scrittura delle leggi, tenutosi presso la Camera dei Deputati: “Il controllo sulla lingua dei testi di legge si lega intimamente al controllo dei concetti e delle categorie giuridiche: la scelta linguistica del legislatore coincide immancabilmente con una scelta di impianto logico e valoriale”.⁶⁸ Un principio che non appartiene solo alla convenienza politica, ma che ha radici anche costituzionali, in quanto la qualità della legge necessariamente si connette al principio della certezza del diritto⁶⁹.

L’omogeneità è stata definita dall’omologo organo alla Camera come “esigenza di coerenza interna del testo”⁷⁰. La presenza di questo termine tra i parametri generali del Comitato, che fissa i limiti della sua azione e ne indirizza i pareri, rafforza un principio sostanziale per il quale il criterio dell’omogeneità si afferma anche sul contenuto di ciascun articolo, non soltanto sull’atto legislativo nel suo insieme⁷¹.

⁶⁸R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, Camera dei Deputati, Roma, 2012, pp. 9-19.

⁶⁹ P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all’UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, Napoli, 2009, pp. 177 e ss.

⁷⁰Intervento ON. REBUFFA in *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, Comitato per la legislazione*, seduta del 14 gennaio 1998, p. 10.

⁷¹ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, Roma, pp. 41-110. Sull’importanza costituzionale del principio di omogeneità, si veda anche E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in “Quaderni Costituzionali”, Fascicolo 4, 2005, pp. 815-816. Sull’assenza di omogeneità come indice di “emersione di vizi formali insanabili”, si veda M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV. *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico (atti del XXV convegno annuale AIC, Parma, 29-30 ottobre 2010)*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 3-44. Sulle ragioni logico, etiche, sistemiche del principio di omogeneità, M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, vol. I, t. II, Bologna-Roma, 2005, 599 e ss.; nonché P. CARNEVALE, *Diritto, normazione e ambiguità*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi, op. cit.*, pp. 35-60. Con riferimento al lavoro svolto dal Comitato per la legislazione della Camera, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, nella “[Lettera al Presidente del Consiglio e ai Ministri degli interni e di grazia e giustizia](#)” del 15 luglio 2009, sottolinea il carattere di disomogeneità di numerose previsioni contenute nella legge recante *Disposizioni in materia di pubblica sicurezza*.

La chiarezza e la semplicità sono caratteristiche che dovrebbero essere connaturate con l'atto normativo, pertanto il controllo del Comitato ha il compito di verificare la presenza di un requisito costitutivo dell'atto stesso, come rivela la circolare del 20 aprile 2001 del Presidente del Senato sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi. Nello specifico, tra gli aspetti generali dell'atto normativo si inserisce la disposizione per la quale: "Ogni precetto normativo contenuto nell'atto è formulato evitando qualsiasi ambiguità semantica e sintattica e rispettando, per quanto possibile, sia il principio della semplicità che quello della precisione."⁷²

In tema di semplificazione e riordinamento, si può richiamare il coordinamento generale della legislazione, prendendo come esempio il concetto espresso da Alessandro Pizzorusso, che definisce "manutenzione" l'insieme delle attività necessarie o opportune a tenere in ordine il "libro delle leggi" considerato nel suo complesso, cioè «a far sì che esso corrisponda costantemente alle esigenze di coerenza, di semplicità e di chiarezza che dovrebbero essere sue proprie»⁷³.

Il concetto di armonizzazione dell'ordinamento, dunque, diventa essenziale per il lavoro svolto dal Comitato, nella consapevolezza che il disordine, al contrario, "richiama i concetti di casualità, frammentazione, di incoerenza e di oscurità della legislazione."⁷⁴

Alla Camera, tra i parametri generali, si aggiunge la dicitura relativa all'espressione dei pareri sulla base dei "criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie del Regolamento" (art. 16-bis, comma 4, r.C.). Questa affermazione, assente nel testo in esame al Senato, ha rafforzato la possibilità di utilizzare ulteriori parametri giuridici di riferimento, quali specifiche disposizioni normative, oppure la giurisprudenza costituzionale e, talvolta, persino quella del Consiglio di Stato.⁷⁵ È plausibile che tali parametri vengano ugualmente adoperati dall'omologo organo del Senato, ma la loro presenza esplicitata nel testo aumenta la consapevolezza del Presidente di Assemblea in occasione della scelta dei componenti del Comitato. I "criteri e requisiti tecnici" costituiscono un importante incentivo nella selezione di personale politico altamente

⁷²Senato della Repubblica, *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, Roma, 2001, p.8.

⁷³A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 12.

⁷⁴R. PAGANO, *Induzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 73.

⁷⁵L. LORELLO, *Brevi note sull'attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, in "osservatoriosullefonti.it", n.2, 2009, p.2.

qualificato senza rischiare, al contrario, di cadere nella trappola di considerarlo un organo di residuale importanza, secondario rispetto a Giunte e Commissioni.⁷⁶

In tema di leggi di conversione dei decreti-legge, ricalcando la normativa della Camera, vengono aggiunti i parametri della “specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previsti dalla legislazione vigente”, con chiaro riferimento all’articolo 15 della legge n. 400 del 23 agosto 1988. Laddove si sottolinea l’obbligatorietà del controllo in merito ai limiti di contenuto dei decreti-legge, previsti dalla vigente legislazione, si ribadisce il principio per il quale la legge parlamentare non rappresenta solo l’oggetto della valutazione, ma diventa essa stessa parametro, quindi “scrutinio piuttosto che atto scrutinato”.⁷⁷ Giova ricordare che non sono compresi, tra questi parametri specifici, i contenuti espressi dall’articolo 77 della Costituzione, che costituiscono elementi per valutazioni di merito che non spettano al Comitato, ma che riguardano la Commissione di merito.

4.2 I tempi

Il comma 4 del nuovo articolo 20-*bis* fissa tempi certi per l’esame del Comitato (non oltre cinque giorni dalla trasmissione del testo) e comunque sempre in tempo utile per la conclusione dell’esame. Comportandosi come una Commissione filtro, si deduce che l’intervento debba avvenire su un testo risultante dall’esame degli emendamenti al testo base che, quindi, rappresenta un atto normativo rielaborato rispetto al superato testo di legge originario.⁷⁸ Il comma 6 dell’articolo in esame, in relazione alla Commissione in sede deliberante, richiama esplicitamente la procedura *ex* articolo 40, comma 6-*bis*, r.S. La disposizione disciplina l’intervento della Commissione V in relazione agli emendamenti approvati in Commissione e così si richiede al Comitato. Pertanto il suo intervento al Senato dovrebbe essere sottoposto all’attenzione della

⁷⁶L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in “federalismi.it”, n. 12, 2016, p. 14.

⁷⁷P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l’attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in “federalismi.it”, n.3, 2018, p. 4.

⁷⁸L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 261.

Commissione in una fase ben avanzata del procedimento legislativo.⁷⁹ Lo stesso comma 6, ammettendo degli emendamenti relativi al parere del Comitato sul testo emerso dalla Commissione in sede redigente, individua i tempi di intervento in una fase avanzata del procedimento, proprio a conclusione dell'*iter* in Commissione.

Nella storia dell'analisi del Comitato, con riferimento a quanto appreso dal percorso dell'organo alla Camera, il momento di espressione del parere non è stata una scelta pacifica. Nonostante l'articolo 16-bis, comma 4 del r.C, parli esplicitamente di un esame sul testo base, si è discusso sulla possibilità di esprimere il parere in uno stadio avanzato del procedimento legislativo, così da garantirne l'efficacia, oppure in una fase antecedente, rischiando lo stravolgimento del testo mediante emendamenti.⁸⁰ D'altro canto, però, se il parere dovesse arrivare troppo a ridosso della conclusione dell'esame, potrebbe non esserci il tempo utile per l'eventuale adeguamento alle condizioni espresse. Un intervento troppo anticipato, dunque, è da escludersi perché rischia di essere rapidamente vanificato, ma anche un intervento troppo a ridosso delle scadenze rischia potenzialmente di vanificarne il lavoro. Allo stesso modo, il rischio di uno stravolgimento in Assemblea del testo di legge, senza rispettare quanto esposto dai pareri del Comitato, può farlo risultare un organo simile a un "guardiano distante"⁸¹, che valuta inizialmente qualcosa che poi non sarà. Proprio al fine di ottenere una pronuncia su un testo sufficientemente maturo, la Giunta per il regolamento della Camera, nella seduta del 6 ottobre 2009, ha previsto la possibilità per il Comitato di esprimere un secondo parere sui disegni di legge di conversione di decreti-legge⁸². La condizione è che la richiesta di un ulteriore esame provenga dalla minoranza della Commissione referente e che la valutazione del Comitato si concentri solo sulle modifiche relative ad ambiti di propria competenza. I destinatari di tale valutazione possono essere la Commissione stessa, oppure direttamente l'Assemblea. In entrambi i casi, la mancata consegna del parere da parte del Comitato in tempi utili non pregiudica la conclusione dell'*iter* del testo normativo⁸³.

⁷⁹M. P. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in "osservatoriodellefonti.it", p. 106.

⁸⁰*Ibid.*, p.107 e ss.

⁸¹F. DAL CANTO, *Formazione e valutazione della legge*, in "La tecnica normativa tra legislatori e giudici", Seminario del Gruppo di Pisa, 2013, p. 12.

⁸² A.C., Giunta per il regolamento, *Esame di questioni concernenti il Comitato per la legislazione*, [resoconto stenografico](#), martedì 6 ottobre 2009.

⁸³ G. PICCIRILLI, *Una nuova disciplina "sperimentale" per il Comitato per la legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in "Osservatoriosullefonti.it", fasc. n3, 2009.

Il tema del “quando” rileva in particolar modo sulle leggi di conversione dei decreti legge. La normativa costituzionale impone l’approvazione entro sessanta giorni. La presenza del Comitato, che al Senato, ai sensi del comma 8, è obbligato ad esprimere un parere entro cinque giorni alle commissioni competenti, rischia di essere facilmente vanificata nel caso di un arrivo del testo, dalla Camera, in prossimità della scadenza del termine. E viceversa, naturalmente. La presenza di due organi analoghi tra Camera e Senato può rilevarsi utile, nel caso specifico, solo a patto di un coordinamento stringente, che eviti eccessive sovrapposizioni, ritardi che rendano impossibile o nullo l’intervento del Comitato o, peggio, eccessive divergenze di giudizio sugli atti.

4.3 Dissenting opinion

L’opinione dissenziente è un istituto che, tradizionalmente, appartiene agli organi giurisprudenziali. Eppure, il comma 5 del 20-*bis* ne prevede l’esistenza, alimentando maggiormente l’idea di un Comitato prettamente tecnico-giuridico. Nei tempi stabiliti per l’espressione del parere, infatti, uno (o più membri) tra i componenti *bipartisan*, può esprimere un giudizio differente rispetto a quello espresso dall’organo di cui è parte. La turnazione della presidenza, così come la prassi in vigore alla Camera della turnazione del relatore⁸⁴, senza scelta da parte del Presidente sulla base di un criterio politico, favoriscono l’idea tecnica dell’organo. L’elemento di autorevolezza ulteriore, in questo senso, viene dato dal fatto che, alla Camera, escludendo la formulazione “favorevole o contrario”, ma prevedendo anch’essa la presenza di *dissenting opinion*, l’organo pare muoversi in ottica collegiale, ma con possibilità di opinioni difformi. Si vedrà cosa la prassi riserverà al Comitato al Senato, ma è ragionevole pensare che si possa orientare con un metodo analogo, specie se si considera la storia del suo omologo alla Camera che, spesso, ha presentato pareri espressi all’unanimità. La *dissenting opinion*, in quest’ottica assume un valore estremamente positivo. Se da un lato rafforza l’autorevolezza del Comitato, perché permette di mantenere una dialettica in punto di diritto in grado di equilibrare le diverse opinioni, dall’altro consente di verificarne maggiormente la trasparenza delle scelte, favorendo una sorta di pubblicità

⁸⁴B. POLVERARI, *La riforma del regolamento della Camera (profili essenziali)*, in “Iter legis”, maggio-giugno 1999, p. 39.

del dibattito interno che è fondamentale per le Assemblee politiche.⁸⁵ Non a caso, l'esperienza del Comitato alla Camera, al servizio di un riavvicinamento al ruolo della centralità del Parlamento, è stata più volte richiamata dalla Corte Costituzionale, citandone i pareri come strumenti interpretativi.⁸⁶

Ogni opinione, tra le altre cose, in quanto costretta a basarsi sostanzialmente su parametri tecnici, alimenterà potenzialmente il dibattito tecno-normativo, fornendo ulteriori spunti di riflessione tanto per la maggioranza, quanto per l'opposizione parlamentare. Inoltre, anche l'opinione dissenziente, benché sconnessa da qualsiasi vincolo o quasi-vincolo, può fornire un'opera consultiva nei confronti dell'Assemblea, seppur da una prospettiva differente rispetto a quella dell'organo nel suo complesso.

5. Conclusioni

L'istituzione del Comitato per la legislazione al Senato si pone l'obiettivo di eliminare una delle non poche disarmonie tra le due Camere⁸⁷ ma, paradossalmente, corre il rischio di aggiungerne di nuove. Se per quasi un quarto di secolo il Comitato è stato assente dalle strutture del Senato, la sua previsione può consentire un passo in avanti verso un maggiore coordinamento procedurale tra le due Camere, a patto che alla stessa denominazione tra i due organi corrispondano analoghe funzioni e unitarietà di orientamenti. Con questo spirito, la costituzione del Comitato per la legislazione può rappresentare un ulteriore tassello verso il rafforzamento del concetto di "monocameralismo temperato"⁸⁸ che, nonostante il bicameralismo formale, accompagna l'evoluzione procedimentale dei più moderni sistemi costituzionali.

⁸⁵A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi Editore, Modena, 2020, p. 43-48.

⁸⁶G. RIVOCCHI, *Bicameralismo e procedure interparlamentari non legislative*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento*, Passigli Editore, Bagno a Ripoli, 2017, p. 46.

⁸⁷Per una prospettiva storico-evolutiva, F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forme di governo: gli ultimi quarant'anni*, Giuffrè Editore, Milano, 2013; A. PALANZA, *Il principio di autoorganizzazione delle Camere*, in V. LIPPOLIS (a cura di) *Il Filangieri. A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Jovene Editore, Napoli, pp. 207-228.

⁸⁷V. DI PORTO, *La Circolare nella giurisprudenza del comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, cit., pp. 350 e ss.

⁸⁸L'espressione si deve ad A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, cit. p. 30.

Con uno sguardo all'esperienza presso la Camera dei Deputati, si può sostenere che il Comitato per la legislazione abbia svolto un ruolo via via sempre più importante per il regolare funzionamento della procedura legislativa⁸⁹, contribuendo in modo decisivo anche al fenomeno della “parlamentarizzazione” delle disposizioni adottate in tempo di crisi pandemica⁹⁰. Un'azione la cui efficacia sembra basarsi molto sulla composizione paritetica interna nel rapporto maggioranza-opposizione, un'arma “che ne fa un organo veramente unico all'interno del Parlamento”⁹¹ e che contribuisce all'emancipazione dalla logica partigiana⁹² del controllo sul Governo ad opera dell'Assemblea.

Tra le altre cose, negli anni di vita alla Camera il Comitato è stato spesso considerato come un sostegno al contrasto del complesso fenomeno della “fuga dalla legge”⁹³, ossia la “propensione del Governo ad utilizzare in misura crescente gli strumenti della delega o della decretazione d'urgenza, o anche ad introdurre categorie del tutto atipiche di atti normativi, in luogo della canonica legge approvata dal Parlamento”.⁹⁴

La volontà di istituirlo al Senato, dunque, risponde all'esigenza di lavorare per il miglioramento della qualità della legislazione, alla luce di tale esperienza, dotando entrambe le Camere dei filtri necessari per adempiere al compito.

Più precisamente, però, prendendo in esame la disciplina del Regolamento alla Camera (artt 16-bis; 96-bis; 96-ter) e il nuovo art. 20-bis del Regolamento al Senato, approvato il 27 luglio 2022, emergono diverse analogie e talune differenze. Se le analogie rientrano nell'ottica di istituire una disciplina unitaria, le differenze permettono il sorgere di talune perplessità. In particolare, appaiono tre le principali distonie tra i due organi.

La prima è relativa al numero dei senatori (otto) che, alla luce della nuova disciplina, dovrà esaminare ed esprimere pareri su tutti i disegni di legge discussi in Assemblea o in commissione

⁸⁹V. DI PORTO, *La Circolare nella giurisprudenza del comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, cit., pp. 350 e ss.

⁹⁰In tema, per un approfondimento sul ruolo dei DPCM nelle procedure in tempo di crisi, E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell'onere della prova*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Quaderno 2020, Jovene Editore, Napoli, 2020, pp. 59-76.

⁹¹G. RIZZONI, *Come valutate 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 “Rivista di Diritto Costituzionale”, 2000, p. 235.

⁹²A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, cit., p. 60.

⁹³R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Genova, 2011, pp. 13-27.

⁹⁴N. LUPO, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, in “federalismi.it”, n.3, 2017, p. 9.

deliberante. Alla Camera, al contrario, vige il requisito del raggiungimento di un *quorum* nella commissione competente per il coinvolgimento del Comitato.

La seconda è il mancato coinvolgimento obbligatorio del possibile Comitato al Senato sull'esame delle leggi delega o di delegificazione che, al contrario, esiste alla Camera e rinforza il coinvolgimento del Parlamento nel proprio ruolo di "co-legislatore".

La terza differenza principale riguarda la funzione relativa alla valutazione di impatto. All'analisi sulla qualità della legge, infatti, al Senato si aggiunge una funzione non prevista dall'omologo organo alla Camera, su cui si innestano alcuni nodi da chiarire in merito a come concretamente svolgere tale compito.

Non solo. Un ulteriore problema potrebbe presentarsi anche qualora i due organi presentassero due discipline solo astrattamente analoghe. Nel caso in cui gli orientamenti sui medesimi atti fossero diversi, se non addirittura divergenti, si andrebbe incontro al rischio di un'aggiunta di ulteriori distonie tra i due rami del Parlamento. Esattamente l'effetto opposto rispetto alla *ratio* originale.

Proprio con riguardo a possibili problematiche di questo tipo, sono state avanzate ipotesi alternative in dottrina. Per esempio, è stata avanzata l'ipotesi di una rimozione completa del Comitato per la legislazione, proponendo la creazione di una Commissione parlamentare per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche che ne assorba ed estenda i compiti.⁹⁵ Così come l'idea di un unico Comitato per la legislazione bicamerale potrebbe essere, in futuro, approfondita e dibattuta⁹⁶.

Ad ogni modo, le riflessioni attualmente in atto sulla disciplina interna ad entrambe le Camere rappresentano un'occasione importante per una riforma regolamentare armonicamente orientata. Il confronto sulle possibili soluzioni alle differenze tra entrambe le Camere è fondamentale per approdare ad una formulazione il più possibile unitaria. La speranza, però, è che al termine di questo dibattito (esauritosi in anticipo per ciò che riguarda la XVIII legislatura) non si arrivi ad un risultato ambiguo. Un problema ancora più grave, infatti, nascerebbe qualora gli sforzi di modifica

⁹⁵V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerale dell'ordinamento*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", 3, 2020, p. 398.

⁹⁶ Sul tema, G. RIVOCCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali*, in A. MANZELLA e F. BASSANINI (a cura di) *ASTRID, Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 67-76, dove si espone la possibilità di prevedere una fase istruttoria bicamerale "svolta da un Comitato per la legislazione intercamerale per l'esame dei presupposti e dell'omogeneità del decreto legge rispetto ai parametri posti dall'art.15 della legge n.400 del 1988".

producessero una nuova distonia mascherata: due Comitati per la legislazione apparentemente uguali nella denominazione, ma profondamente diversi nella sostanza degli orientamenti e delle attribuzioni.