

LA CIRCOLARE NELLA GIURISPRUDENZA DEL COMITATO PER LA
LEGISLAZIONE: UNA STORIA INTENSA, SENZA PRETESE

VALERIO DI PORTO *

Sommario

1. La circolare e il Comitato: un'accoglienza sotto tono per un atto fondamentale. – 2. L'uso della circolare nella XIV legislatura: un'espansione inarrestabile. – 3. Le novità di una legislatura breve e stentata. – 4. Tra una legislatura e l'altra: studi e ricerche del Comitato. – 5. Ancora tra una legislatura e l'altra: il Comitato paritetico tra le Assemblee legislative e il tentativo di manuale unificato. – 6. Novità normative e giurisprudenziali nella XVI legislatura. – 7. Legislazione emergenziale, decisioni apparenti, norme aleatorie. – 8. La XVII legislatura tra conferme ed esasperazioni. – 9. L'inizio della XVIII legislatura e l'immediata controrivoluzione. – 10. Il Comitato nell'emergenza pandemica. – 11. Quasi per concludere. – 12. Quattro indizi per una prova. – 12.1. Un lungo dibattito. – 12.2. Due neutri pareri. – 12.3. Un prolungato silenzio. – 12.4. Una sola iniziativa legislativa. – 13. Un quinto indizio per una certezza. – 14. Per concludere

Abstract

The article tells how the Committee on Legislation of the Chamber of Deputies took the circular on the technical formulation of legislative texts as a parameter for its consultative activity. Within the parameters adopted by the Committee (constitutional references; rules on quality standards and methods and instruments of legislation; constitutional jurisprudence), the circular has always played a fundamental role. When this is not enough, the Committee goes further to monitor other phenomena of interest to it. In the concluding paragraphs, the cautious attitude of the Committee with regard to a legislative discipline of the matter is reconstructed, concluding that the circular has been judged in any case, over time, a suitable instrument for promoting a better quality of legislative texts.

Suggerimento di citazione

V. DI PORTO, *La circolare nella giurisprudenza del Comitato per la legislazione: una storia intensa, senza pretese*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professional Affiliate dell'Istituto Dirpolis - Scuola Superiore di Studi universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa.

Contatto: vdiporto@gmail.com

1. La circolare e il Comitato: un'accoglienza sotto tono per un atto fondamentale

In questo contributo provo a ricostruire le vicende riguardanti l'utilizzo della circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi da parte del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati attraverso i pareri da esso resi e i rapporti elaborati dai presidenti *pro tempore* - al termine di ciascun mandato - sulle attività svolte¹. La circolare, accolta in sordina, diventa prestissimo uno dei parametri adottati dal Comitato ed è scandagliata in ogni sua parte, richiamata con riguardo a tutti i profili da essa trattati: funge da manuale, da prontuario cui ricorrere per moltissime esigenze ed evenienze. Quando non è sufficiente, si va oltre, in un processo di costante affinamento e di allargamento dell'orizzonte, parallelo all'attento e recettivo monitoraggio degli atti legislativi: ripercorrere l'attività del Comitato significa rivisitare le evoluzioni e soprattutto le involuzioni del sistema normativo. Nella ricostruzione emerge in controtuce come l'organo, nato a presidio della qualità della legislazione, interpreti dinamicamente la propria missione, focalizzando sempre di più l'attenzione su metodi e strumenti della legislazione e sviluppando una peculiare sensibilità per il sistema delle fonti. Partendo dalle numerose indicazioni in materia contenute nella circolare² il Comitato, a prescindere da qualsiasi parametro normativo, si è interessato a tematiche ulteriori, di sicuro impatto sulla qualità e sulla stabilità della legislazione.

La circolare viene emanata il 20 aprile 2001, quando le Camere sono sciolte da oltre 40 giorni (8 marzo 2001) e gli organi dei due rami stanno rallentando i lavori fino allo stop totale. Non fa eccezione il Comitato per la legislazione, che nel mese di aprile (martedì 17 e giovedì 26) tiene due brevi sedute per esprimere il parere (obbligatorio) su 4 disegni di legge di conversione. La seduta del 26 aprile scivola rapida in 10 minuti: giusto il tempo per l'illustrazione del parere³ da parte della relatrice Maria Celeste Nardini, senza nessuna comunicazione sulla novità, che pure investe in pieno le competenze dell'organo.

Il Comitato per la legislazione, frutto delle riforme regolamentari del settembre 1997, ha iniziato ad operare il 13 gennaio 1998, con caratteristiche che

¹ I rapporti cambiano nel corso del tempo e le informazioni elaborate nel corso di questi 24 anni non sono sempre omogenee; scarti ed evoluzioni si avvertono anche nel presente testo, tributario di questo prezioso materiale.

² Le più utilizzate dal Comitato sono: al punto 2, le lettere d), sugli elementi della delega legislativa ed e), sul potere regolamentare del Governo; al punto 3, le lettere e), riguardante l'incidenza su fonti secondarie, f), sulla disciplina di materie già oggetto di delegificazione, g) ed h), circa le abrogazioni, l), sulle norme di interpretazione autentica.

³ Per la cronaca, il parere riguarda il disegno di legge di conversione del decreto-legge 5 aprile 2001, n. 98, recante modifica dei termini di durata massima delle indagini preliminari riguardanti taluni delitti contro la personalità dello Stato (A. C. 7716).

ne fanno un *unicum* nel panorama istituzionale italiano e che, per quanto note, riassumo brevemente⁴.

Il Comitato è un organo politico istituito per occuparsi di compiti fino ad allora riservati alla esclusiva competenza e cura dei tecnici. La missione istituzionale incentrata sulla qualità della legislazione ne determina diversi elementi caratteristici, per lo più inediti – fino a quel momento – nell’ordinamento italiano:

- ✓ la scelta dei componenti è affidata al Presidente della Camera, tra deputati di particolare qualificazione, informalmente segnalati dai gruppi;
- ✓ la composizione paritetica tra maggioranza e opposizione è funzionale alla netta prevalenza – salvo rarissime eccezioni – della dialettica istituzionale su quella politica;
- ✓ l’immediata connotazione come organo tecnico e imparziale induce a non procedere a votazioni e ad abbandonare rapidamente la tradizionale forma dei pareri (favorevoli o contrari) per adottare una struttura asettica, riferita ai due parametri individuati nella norma regolamentare⁵;

⁴ Per un inquadramento delle peculiarità istitutive e operative del Comitato, costituiscono dei classici il saggio di S. DI FILIPPO *L’attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. RECCHIA, R. DICKMANN (a cura di) *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2002 e la monografia di L. LORELLO *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giapichelli, Torino, 2003. In tempi più recenti, una buona sintesi delle caratteristiche del Comitato si deve a E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019 (seconda edizione, pagg. 144-150) e a L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019 (pagg. 143-172). Sia consentito, infine, rimandare a V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione venti anni dopo*, Luiss School of Government, Working Paper Series (SOG), n. 45, luglio 2018, disponibile in rete all’indirizzo Microsoft Word - SOG Working Papers WP45 - 2018 Di Porto (luiss.it), e alla bibliografia ivi richiamata.

⁵ La piccola, grande rivoluzione è consacrata nella seduta del 7 aprile 1999, quando il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 1° marzo 1999, n. 43, recante disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario (A. C. 5870), impegna i componenti del Comitato in un serrato dibattito che coinvolge anche il rappresentante del Governo (il Sottosegretario per le politiche agricole Roberto Borroni) e il relatore presso la Commissione Agricoltura (Giovanni Di Stasi). Alla ripresa pomeridiana della seduta, il presidente *pro tempore* Alberto Lembo, che ha assunto la funzione di relatore per la preannunciata assenza dell’on. Giorgio La Malfa, nell’illustrare il parere indica con chiarezza le ragioni di questa innovazione, sostenendo che i pareri resi dal Comitato per la legislazione non riguardano – al contrario di quelli resi dalle Commissioni permanenti – «il merito dei progetti di legge, bensì il riscontro dei parametri indicati dagli articoli 16-bis e 96-bis del regolamento. Essi pertanto non implicano un giudizio favorevole o contrario sul provvedimento in quanto tale». Tali parametri sono tuttora sussunti nei due ambiti in cui fin dall’inizio sono strutturati i pareri: il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione e il profilo dell’efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.

- ✓ l'attribuzione delle funzioni di presidente è attribuita a rotazione tra i componenti per un periodo limitato inizialmente a sei mesi, in modo che tutti gli otto componenti possano assumere la carica⁶;
- ✓ al termine del mandato, il presidente *pro tempore* elabora una relazione sull'attività svolta, utile soprattutto per consolidare gli indirizzi giurisprudenziali adottati nel periodo di riferimento⁷;
- ✓ si afferma da subito la preferenza per riunirsi attorno ad un tavolo, dove siedono insieme i rappresentanti politici e il personale di supporto⁸, investito di un ruolo maggiore rispetto a quello a servizio degli altri organi parlamentari, proprio per la tecnica del tema e la sua condivisione tra tutte le forze politiche.

Al pari di un neonato, il nuovo organo, nel corso della XIII legislatura, mette le basi per il suo sviluppo, conscio dell'innovativa funzione istituzionale attribuitagli, che lo induce ad andare ben oltre la mera attività consultiva per promuovere un'intensa attività di studio e una fitta rete interistituzionale⁹.

Nell'attività consultiva, struttura e affina gradualmente i riferimenti utilizzabili in materia di qualità, metodi e strumenti della legislazione.

In tale contesto, la circolare del 1986 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi costituisce un implicito punto di riferimento: sempre utilizzata ma mai citata, ad eccezione di un piccolo richiamo nel rapporto sul secondo turno di presidenza¹⁰.

⁶ Il numero dei componenti è incrementato a dieci con la riforma regolamentare del luglio 1998, che ancora consente in linea teorica a tutti i componenti di assumere la presidenza nell'arco di una legislatura di durata regolare. Questa possibilità viene meno quando il turno di presidenza è prolungato a 10 mesi nella riunione della Giunta per il regolamento svoltasi il 16 ottobre 2001, all'inizio della XIV legislatura. La deliberazione della Giunta, assunta "in via sperimentale", è ormai ampiamente consolidata, a prescindere dalla sua traduzione (mai avvenuta) in una modifica regolamentare.

⁷ Già il primo presidente del Comitato, Giorgio La Malfa intitola una sezione del suo rapporto semestrale *I principali orientamenti della giurisprudenza del Comitato*. È superfluo sottolineare il peculiare valore dell'espressione, volta a connotare l'attività consultiva del Comitato in modo trasversale rispetto alla politica, in coerenza con la scelta di discostarsi dalla forma tradizionale dei pareri (cfr. la nota 5).

⁸ È una modalità di lavoro analoga a quella in uso nelle riunioni informali delle Commissioni finalizzate all'esame dei testi legislativi (Comitati ristretti e Comitati dei Nove).

⁹ Cfr. V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione venti anni dopo*, cit. .

¹⁰ Nel rapporto sul suo turno di presidenza (1° luglio-31 dicembre 1998), l'on. Gianfranco Anedda, con riguardo alla clausola di coordinamento legislativo (art. 79, comma 11 del regolamento interno), richiama le «raccomandazioni delle Presidenze della Camera e del Senato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, indicate con le circolari del febbraio 1986 e recentemente ribadite in una circolare del Presidente della Camera», le quali, «seppur utilissime, non hanno avuto completo successo». Il riferimento è alla circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997, la quale, al punto 4.2., mantiene ferme tutte le regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi adottate dalla Presidenza della Camera con la circolare del 19 febbraio 1986, richiamando, in particolare, le seguenti indicazioni: «il testo della legge è redatto in modo da

2. L'uso della circolare nella XIV legislatura: un'espansione inarrestabile

La circolare del 20 aprile 2001 viene accolta in sordina ma nei primi mesi della XIV legislatura – in un crescendo più che rossiniano – diventa un costante punto di riferimento, spesso esplicitato nei pareri. I riferimenti sempre più frequenti e variegati alla circolare sono testimoniati dai resoconti delle sedute del Comitato e dai rapporti dei presidenti *pro tempore*. Ignorata nella prima seduta (26 giugno 2001), è richiamata dal presidente Trantino dapprima in un intervento di carattere generale nella seconda (5 luglio 2001)¹¹ e poi in un più specifico intervento nella terza seduta (10 luglio 2001)¹²; nella quarta seduta, il 24 luglio, tutti i tre pareri espressi dal Comitato (su un disegno di legge delega e due disegni di legge di conversione) richiamano la circolare¹³. Nelle

rendere esplicite nella formulazione delle singole disposizioni le modificazioni e le abrogazioni di disposizioni vigenti:

- le disposizioni modificate sono sempre esplicitamente richiamate;
- sono esplicitamente elencate le disposizioni abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova disciplina, adottando la formula: "sono abrogate in particolare" (si veda il numero 13, lettera c), della già citata circolare del 1986);
- le norme derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la norma generale cui fanno eccezione;
- i singoli istituti e i singoli oggetti sono indicati sempre con la medesima denominazione, curando l'uniformità con la legislazione vigente».

¹¹ Così nel resoconto sommario della seduta: «Enzo TRANTINO, *Presidente*, traendo spunto dalla relazione testé svolta sottolinea che il Comitato per la legislazione deve attentamente vigilare, in collaborazione con le Commissioni permanenti, affinché i testi delle leggi siano chiari e comprensibili al cittadino e in particolare affinché l'individuazione delle norme applicabili, nonché dei destinatari delle stesse, gli sia resa più facile, come richiesto da specifiche norme di legge, nonché, con differenti accenti, dalla recente lettera circolare del Presidente della Camera sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi».

¹² Sempre dal resoconto sommario: «Enzo TRANTINO, *presidente*, rileva che i cinque articoli di cui si compone il decreto-legge non sono corredati da rubriche, dalle quali dovrebbe, invece, risultare - secondo quanto previsto dalla recente circolare del Presidente della Camera sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi - anche la presenza delle norme di interpretazione autentica contenute nel provvedimento. Propone che il parere predisposto dal relatore sia integrato da questa osservazione, che ritiene particolarmente importante».

¹³ Nel parere sul nuovo testo del disegno di legge Delega al Governo per la riforma del diritto societario (A. C. 1137) è presente una condizione volta a sopprimere, all'articolo 1, comma 4, «il riferimento alle competenti Commissioni permanenti. Si ricorda, infatti, che a tal riguardo la circolare dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dell'aprile 2001 (punto 2, lettera g) prevede che "le disposizioni che prevedono una pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti non individuano l'organo parlamentare competente (salva l'attribuzione per legge della predetta pronuncia ad un organismo bicamerale) e prevedono la trasmissione dell'atto al Parlamento".». Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 256, recante interventi urgenti nel settore dei trasporti (A.C. 1386), sono presenti una condizione («all'articolo 1, comma 1, sia precisata la natura del regolamento previsto ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1998, n. 400, così come richiesto dal punto 2., lett. e) della circolare dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri sulla

sedute del 25 luglio e del 13 settembre il Comitato non ha la necessità di richiamare la circolare; nella seduta del 18 settembre inizia l'esame di un disegno di legge particolarmente complesso (A. C. 1456 -Primi interventi per il rilancio dell'economia), contenente sia disposizioni di immediata applicazione sia deleghe al Governo, sul quale esprime il parere il giorno dopo. Qui, la circolare viene richiamata con riguardo a due ulteriori aspetti: la collocazione delle norme di delega e una disposizione di interpretazione autentica. Nel parere, espresso subito dopo, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 3 agosto 2001, n. 313, recante disposizioni urgenti in materia di utilizzo del gasolio in agricoltura (A. C. 1587), la circolare torna utile in materia di riferimenti normativi ad un regolamento. Nelle successive sedute del 25 e 26 settembre la circolare viene richiamata con riguardo alla rubricazione degli articoli, agli *interna corporis* parlamentari, alle norme di interpretazione autentica e alla collocazione delle deleghe legislative.

Tra luglio e settembre 2001, dunque, la circolare viene utilizzata con riguardo a molteplici profili, nei pareri su disegni di legge di conversione e su disegni di legge contenenti deleghe al Governo.

Il presidente Trantino, nel suo rapporto, relativo al periodo 12 giugno 2001-25 aprile 2002, segnala i richiami alla circolare con riguardo alla pronuncia parlamentare su atti del Governo¹⁴ e ai rapporti con Regioni e autonomie locali, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V¹⁵.

formulazione tecnica dei testi legislativi dell'aprile 2001») e una osservazione («gli articoli del decreto-legge non sono corredati da rubriche volte ad indicarne sinteticamente il contenuto; tale assenza assume particolare rilevanza in relazione al fatto che l'articolo 3 reca una norma di interpretazione autentica la cui presenza, ai sensi del punto 3., lett. l), deve essere chiaramente esplicitata nella rubrica stessa». Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 luglio 2001, n. 286, recante differimento di termini in materia di smaltimento dei rifiuti (A. C. 1334) è presente la seguente osservazione: «all'articolo 1, comma 2, dovrebbe essere utilizzato - ai sensi di quanto previsto nel punto 4., lett. o) della circolare dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dell'aprile 2001 - il termine "proroga".».

¹⁴ Scrive il presidente Trantino: «In proposito, si segnala che in più occasioni il Comitato per la legislazione ha richiamato la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, laddove richiede che le disposizioni che prevedono una pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti non individuino l'organo parlamentare competente (salva l'attribuzione per legge della predetta pronuncia ad un organismo bicamerale) e prevedano la trasmissione dell'atto "al Parlamento": in questo modo, per un verso, si evita l'aggiramento delle Presidenze di Assemblea e, per altro verso, si consente al Parlamento di organizzare liberamente le modalità procedurali attraverso le quali esprimere la pronuncia di propria competenza».

¹⁵ Riporto il passo in questione: «Per quanto riguarda il rapporto con le Regioni e le autonomie territoriali, le cui competenze normative sono state ampliate – con una correlativa diminuzione dell'ambito in cui è consentito l'intervento delle leggi e dei regolamenti statali – ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del titolo V della parte II della Costituzione, il Comitato ha in più occasioni richiamato la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, laddove richiede che le disposizioni che prevedono adempimenti a carico delle regioni o degli enti locali o che delegano, trasferiscono o conferiscono compiti e funzioni non individuino direttamente gli organi

Una prima, efficace sistematizzazione dei parametri del Comitato e dei profili più richiamati della circolare si deve al rapporto del presidente Sergio Mattarella¹⁶, che diventa la base di riferimento per i successivi rapporti.

Per la prima volta, si esplicita che il Comitato ha assunto come parametro le prescrizioni della circolare, annotando che circa la metà dei pareri la richiamano esplicitamente. Diversi altri pareri invocano l'applicazione dei parametri della circolare, pur senza citarla in modo esplicito. Segue una puntuale ricognizione dei richiami più frequenti, che costituisce una sorta di prontuario dei difetti più comuni della legislazione:

- ✓ rispettare l'omogeneità dell'atto normativo, con particolare riguardo ai decreti-legge (punto 2), lettera *a*) della circolare);
- ✓ privilegiare la tecnica della novellazione (punto 3), lettera *a*), da utilizzare secondo le indicazioni contenute nel punto 9 della circolare;
- ✓ disporre l'abrogazione espressa delle norme, evitando abrogazioni implicite o clausole di abrogazione innominata (punto 3), lettera *g*) e raccomandazioni);
- ✓ osservare le modalità per una corretta redazione delle norme di:
 - interpretazione autentica (punto 3), lettera *l*));
 - delegificazione (punto 2), lettera *e*) e 3), raccomandazione);
 - delega (punto 2), lettera *d*));
 - autorizzazione all'adozione di testi unici (punto 2), lettera *f*) e 12), lettera *m*));
- ✓ verificare la presenza della rubrica negli articoli dei provvedimenti e la corrispondenza tra tali rubriche e i testi (punto 5), lettera *b*));
- ✓ evitare l'indebita individuazione dell'organo parlamentare competente (punto 2), lettera *g*)) qualora venga prevista una pronuncia parlamentare su atti o schemi di atti del Governo.

Soltanto un accenno è invece dedicato, con riguardo alle «leggi ordinarie, contenenti prescrizioni rilevanti ai fini di una corretta redazione normativa», «alla legge n. 400 del 1988 e, in particolare, agli articoli relativi agli atti normativi del Governo».

competenti né il tipo di atto da emanare. In questo modo, si intende salvaguardare l'autonomia costituzionale degli ordinamenti territoriali nella scelta dell'atto con cui dare attuazione alla legge statale, tanto più dopo che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha potenziato la potestà regolamentare regionale e dopo che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha riconosciuto la potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, riservando a quest'ultima la "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".».

¹⁶ Sergio Mattarella è stato presidente del Comitato dal 26 aprile 2002 al 25 febbraio 2003.

La strada è ormai segnata: i successivi rapporti di Michele Saponara (presidente dal 26 febbraio al 25 dicembre 2003) e Antonio Soda (presidente dal 26 dicembre 2003 al 25 ottobre 2004), oltre a soffermarsi su specifici profili, contengono dati statistici interessanti e in linea con quelli più genericamente indicati dal presidente Mattarella: durante la presidenza Saponara 21 dei 53 pareri (il 39,62 per cento) richiamano esplicitamente la circolare; durante la presidenza Soda la percentuale si innalza al 56,86 per cento (29 pareri su 51 richiamano espressamente la circolare).

Il rapporto del presidente Pietro Fontanini (riferito al periodo 26 ottobre 2004-25 agosto 2005) procede nell'opera di sistematizzazione, introducendo un paragrafo sulla struttura ormai fortemente tipizzata dei pareri¹⁷ e chiarendo che i parametri utilizzati dal Comitato sono riconducibili a tre distinte fonti: la circolare; due fonti legislative (la legge n. 400 del 1988 e, «in misura minore, ma comunque significativa, la legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente)»; l'articolo 76 della Costituzione con riguardo alle norme di delega. Soffermandosi sulla circolare, segnala che il 47,36 per cento dei pareri espressi (27 pareri su 57) la richiamano esplicitamente. Indica quindi, con un ordine diverso e qualche semplificazione rispetto all'enumerazione del presidente Mattarella, i richiami più frequenti¹⁸.

Dopo un'attenta disamina degli atti esaminati dal Comitato alla luce delle prescrizioni delle leggi n. 400 del 1988 e n. 212 del 2000 e della circolare¹⁹, vengono indicati tre profili ulteriori, non riconducibili a nessuna delle fonti citate, cui il Comitato presta attenzione nei propri pareri: la disciplina di materie oggetto di una pluralità di provvedimenti in un breve arco temporale; il collegamento con lavori legislativi in corso e con deleghe aperte; le previsioni riguardanti gli adempimenti²⁰. Sono temi con cui il Comitato si misura

¹⁷ Costituita da tre parti: una premessa che dà conto, tra le altre cose, «del rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi»; gli eventuali rilievi (condizioni e osservazioni); eventuali raccomandazioni, volte a «trarre dal caso di specie un indirizzo di ordine generale».

¹⁸ Ecco l'elenco del presidente Fontanini: privilegiare la tecnica della novellazione (punto 3), lettera *a*), da utilizzare secondo le indicazioni contenute nel punto 9 della circolare; specificare le disposizioni cui si intenda derogare; formulare in modo conforme alla circolare le disposizioni di interpretazione autentica; rispettare l'omogeneità dell'atto normativo, con particolare riguardo ai decreti-legge (punto 2), lettera *a*) della circolare); disporre l'abrogazione espressa delle norme, evitando abrogazioni implicite o clausole di abrogazione innominata (punto 3), lettera *g*) e raccomandazioni); osservare le modalità per una corretta redazione delle norme di delega (punto 2), lettera *d*).

¹⁹ Conseguentemente alla nuova sistematizzazione e all'enumerazione delle tre fonti, i profili problematici in rapporto alla circolare vengono per la prima volta analizzati in uno specifico paragrafo, che si sofferma su sette di essi: disposizioni in deroga; abrogazioni; tecnica della novellazione; norme di interpretazione autentica; richiami alla legislazione vigente in forma generica; incidenza su fonti secondarie; terminologia.

²⁰ Con riguardo agli adempimenti, il Comitato si interessa, in particolare, a due aspetti: la congruità dello strumento previsto e l'eventuale indicazione dei termini per l'adozione. Precisa il presidente Fontanini: «Il primo aspetto trova riscontro anche nella circolare sulla formulazione tecnica

quotidianamente e di cui opportunamente si occupa, indipendentemente da un parametro normativo, maturando una sensibilità che prova a trasmettere al Parlamento tutto e al Governo, con risultati inferiori agli sforzi ma da non sottovalutare.

La XIV legislatura si conclude con un nuovo turno di presidenza dell'on. Vincenzo Siniscalchi (26 agosto 2005-27 aprile 2006), già presidente nel secondo semestre del 1999 (XIII legislatura). Il suo rapporto conclusivo si pone sulla scia del precedente, segnalando che il 73,91 per cento dei pareri espressi (17 pareri su 23) contengono richiami espliciti al rispetto della circolare.

3. Le novità di una legislatura breve e stentata

Nella XV legislatura, corta e tribolata, si succedono alla presidenza due deputati di lungo corso e autorevoli, che affermano la prassi di dare seguito a taluni pareri con la presentazione di ordini del giorno ed emendamenti²¹: Franco Russo (6 giugno 2006-5 aprile 2007) e Gaspare Giudice (6 aprile 2007-5 febbraio 2008).

Durante il primo turno di presidenza, il 48,5 per cento dei pareri (16 pareri su 33) contengono richiami espliciti al rispetto della circolare. Il rapporto conclusivo enumera alcuni dei richiami più frequenti in un elenco più breve di quelli forniti da Sergio Mattarella e Pietro Fontanini e che dà anche conto dei dati numerici:

- ✓ privilegiare la tecnica della novellazione (punto 3), lettera a)), da utilizzare secondo le indicazioni contenute nel punto 9 della circolare (14 pareri);
- ✓ specificare le disposizioni cui si intenda derogare (4 pareri);
- ✓ formulare in modo conforme alla circolare le disposizioni di interpretazione autentica (3 pareri);
- ✓ disporre l'abrogazione espressa delle norme, evitando abrogazioni implicite o clausole di abrogazione innominata (punto 3), lettera g)) e raccomandazioni) (5 pareri).

Le novità più interessanti dal punto di vista della tecnica normativa²² riguardano le abrogazioni, la reviviscenza e un disegno di legge costituzionale: anche in questi casi, il Comitato si spinge oltre le indicazioni della circolare.

dei testi legislativi che, al paragrafo 2, lettera e), impone di specificare il tipo di regolamento di cui si autorizza l'adozione». L'attenzione per la congruità dello strumento previsto porta il Comitato ad interessarsi sempre più al sistema delle fonti, soggetto ad una costante trasformazione.

²¹ Anche questa prassi si consolida e si sviluppa nel corso del tempo, raggiungendo l'apice nella XVIII legislatura.

²² Dal punto di vista istituzionale, si segnala l'accesa discussione nella seduta del 23 ottobre 2006, dedicata all'esame del disegno di legge A. C. 1780, Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario, trasmesso ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4, del

Con riguardo alle abrogazioni, il Comitato dedica attenzione a due decreti-legge che interpretano in modo originale i rapporti tra fonti statali e regionali nella delicata materia venatoria. Il primo disegno di legge di conversione (A. C. 1610 – conversione del decreto-legge 16 agosto 2006, n.251, recante disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica, poi decaduto) contiene, all'articolo 8, un intervento sostitutivo urgente nei confronti delle Regioni - adottato (come chiarito nella relazione per l'analisi tecnico-normativa) ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione e dell'articolo 8, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - con il quale si dispone la sospensione degli effetti delle deroghe adottate dalle Regioni in difformità dall'ordinamento comunitario e statale, nonché l'abrogazione e l'annullamento delle leggi e degli atti regionali difformi, una volta trascorso il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge senza che le Regioni abbiano provveduto. La norma attira l'attenzione del Comitato, che nelle premesse del parere rileva che da essa discende «un atipico fenomeno di abrogazione di leggi regionali, che avviene in modo esplicito ma in via condizionata e, comunque, con riguardo ad un novero indeterminato di atti che non sono puntualmente indicati, pregiudicando esigenze di certezza del diritto e costituendo altresì una potenziale fonte di contenzioso». Conscio di muoversi *border line* rispetto al proprio ambito di competenza, il Comitato non formula alcuna condizione o osservazione sul punto. La stessa linea di azione mantiene pochi mesi dopo, esprimendo il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, recante disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio (A. C. 2112), il quale «dispone, all'articolo 4, che sia "sospesa l'applicazione"

regolamento (cioè su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione), in presenza di posizioni discordanti sul contenuto dello schema di parere proposto dal relatore, il presidente, richiamando la incontrastata prassi del Comitato, esclude che si possa avanzare la richiesta di porlo in votazione. Nell'investire della questione la presidenza della Camera (con lettera del 23 ottobre 2006), Franco Russo richiama tale prassi, «che vuole il Comitato, in ragione della sua evidente peculiarità nel panorama parlamentare, sottratto alle ordinarie regole che presiedono alla formazione delle decisioni degli organi politici, ed in particolare a quella delle deliberazioni a maggioranza». Il suo orientamento è confermato dalla presidenza della Camera (con lettera di cui è data lettura nella seduta del 20 febbraio 2007) e della Giunta per il regolamento. Quest'ultima, nella seduta del 28 febbraio 2007, conferma all'unanimità l'esclusione, nell'ambito del Comitato per la legislazione, del ricorso a votazioni a maggioranza (richiamando in tal senso l'applicazione, ove necessario, dell'articolo 16-bis, comma 5, del regolamento allo scopo di far emergere opinioni dissenzianti), prospettando la possibilità, nell'ipotesi di un contrasto non sanabile, che il Comitato, tramite il suo presidente, possa dare conto alla Commissione di merito dell'impossibilità di rendere il parere, rimettendo la posizione espressa dal relatore e quelle diverse manifestate da altri componenti dell'organo.

delle legge della regione Liguria n. 31 del 2006, utilizzando una specifica modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni, previsto in via di principio dall'articolo 120 della Costituzione ("nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria") e le cui procedure sono definite dal comma 4 dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 e dalla legge n. 11 del 2005, articoli 10, 11 e 16».

Con riguardo alla reviviscenza di disposizioni abrogate, il Comitato formula un'osservazione nel parere sul disegno di legge A. C. 1780 (recante sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario)²³ tramite la quale invita la Commissione Giustizia a verificare se l'espressione adottata all'art. 4, comma 1 sia conforme a quanto statuito dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui: «se si intende fare rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» ed a valutare «l'opportunità di verificare se la formula "continuano ad applicarsi" sia idonea a configurare una successione di leggi nel tempo caratterizzata, da un lato, dalla *discontinuità* nella vigenza delle citate disposizioni del regio decreto n. 12 del 1941 e, dall'altro, da una *continuità* nell'applicazione degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo n. 20 del 2006».

Nel parere sul disegno di legge costituzionale riguardante il distacco del comune di Lamon dalla regione Veneto e la sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige (A. C. 1427)²⁴, il Comitato considera ultronea – in un testo di rango costituzionale – la presenza delle due disposizioni in forza delle quali il testo gli è stato trasmesso per il parere (una delega e una autorizzazione all'emanazione di norme regolamentari), invitando la Commissione Affari costituzionali a sopprimerle²⁵.

²³ Il disegno di legge innesta un dibattito sulle modalità deliberative del Comitato (cfr. la nota 22). L'articolo 4, comma 1, integrando la sospensione di efficacia fino al 31 luglio 2007 delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 160/2006, stabilisce che fino a tale data «continuano ad applicarsi nelle materie oggetto del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, le disposizioni del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nonché le altre disposizioni in materia di ordinamento giudiziario, ed in particolare gli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 16 gennaio 2006, n. 20».

²⁴ Il disegno di legge, predisposto a norma dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, è trasmesso al Comitato in quanto contiene sia una disposizione di delega sia un'autorizzazione all'emanazione di norme regolamentari. Non è stato approvato.

²⁵ Nel proprio parere, il Comitato ha formulato due condizioni, attraverso le quali invita la Commissione di merito a valutare:

- una riformulazione della disposizione contenuta al comma 2 «al fine di evitare l'introduzione con norma di rango costituzionale di una specifica disposizione di delega che, nell'attuale quadro delle fonti, sembra suscettibile di ingenerare una situazione di incertezza normativa, tanto più ove si consideri che appare assai dubbia la sua effettiva necessità, dovendo in ogni caso trovare applicazione la regola secondo cui eventuali decreti legislativi vanno comunque adottati secondo le regole fissate dall'articolo 107 del testo unico

Nel turno di presidenza Russo si registra anche un primo scostamento dalle indicazioni della circolare (e dal pregresso orientamento del Comitato), in due pareri espressi in rapida successione, il 28 e il 30 novembre 2006, ove si rileva che «la tecnica della novellazione - pur non conforme a quanto previsto dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, al punto 9), che invita ad evitare la modifica di singole parole - appare tuttavia nel caso di specie coerente con la finalità puntuale dell'intervento legislativo e funzionale ad una sua più agevole comprensione»²⁶.

Nel rapporto Giudice (riferito al periodo 6 aprile 2007-5 febbraio 2008) tra i parametri utilizzati nei pareri, con un'ulteriore, importante estensione, viene considerata per la prima volta anche la giurisprudenza della Corte costituzionale²⁷.

Riguardo alla circolare, risulta richiamata espressamente nel 51,61 per cento dei pareri espressi (16 pareri su 31), mentre il 9,67 per cento (3 pareri su 31) contiene solo un richiamo implicito alla circolare. In questo periodo, i richiami più frequenti sono diretti a:

- ✓ privilegiare la tecnica della novellazione (punto 3), lettera *a*)), da utilizzare secondo le indicazioni contenute nel punto 9 della circolare (14 pareri);
- ✓ prestare attenzione agli aspetti terminologici ed alla precisione delle espressioni utilizzate (13 pareri);
- ✓ correggere richiami normativi formulati in modo generico o, in qualche caso, errati (12 pareri);
- ✓ formulare correttamente il titolo del provvedimento e la rubrica dei singoli articoli (8 pareri).

delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui si dovrebbe richiamare l'applicazione»;

- la soppressione del comma 3 dell'articolo, recante un'autorizzazione all'emanazione di norme regolamentari, «la cui presenza in un testo di rango costituzionale risulta, sulla base di analoghe valutazioni, ancor più anomala».

²⁶ Si tratta dei pareri sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 283/2006 (A. C. 1980, risanamento economico della Fondazione Ordine Mauriziano di Torino) e sul disegno di legge recante differimento di termini per l'esercizio della delega in materia di Ordini delle professioni sanitarie non mediche (A. C. 1609), il quale «reca un contenuto estremamente limitato, volto esclusivamente a differire di dodici mesi il termine, originariamente fissato al 4 settembre 2006, di esercizio della delega legislativa prevista dalla legge n. 43 del 2006 (articolo 4), relativa all'istituzione degli Ordini e Albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione»; il Comitato motiva il discostamento dalle indicazioni della circolare proprio in ragione di tale limitato contenuto.

²⁷ Scrive il presidente Giudice: «In relazione alla decretazione d'urgenza, nel periodo di riferimento del presente rapporto due pareri hanno richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale e in particolare le sentenze n. 360 del 1996 (divieto di reiterazione) e n. 181 del 2007 (presupposti di necessità ed urgenza)».

Ai fini di questo lavoro, rilevano soprattutto due pareri:

- ✓ nel primo (sul disegno di legge A. C. 3324, Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), le considerazioni relative a modifiche non testuali, in base alle previsioni contenute nella circolare, si legano a quelle relative ad un profilo ulteriore, riguardante la modifica di disposizioni adottate in tempi recentissimi (con riferimento alle modifiche apportate alla legge finanziaria per il 2008)²⁸;
- ✓ nel secondo (sul disegno di legge A. C. 3325, Conversione in legge del decreto-legge n. 249/2007, in materia di allontanamenti dal territorio nazionale), si rileva nelle premesse come esso intervenga mediante la novellazione espressa ovvero l'implicita modifica del decreto legislativo n. 30 del 2007, segnalando «che è tuttora aperta, fino al 10 ottobre 2008, la delega per l'adozione di interventi integrativi e correttivi al citato decreto legislativo n. 30». È taciuta ma evidente la considerazione che, in presenza di una delega aperta, sarebbe stato preferibile ricorrere ad un decreto legislativo integrativo e correttivo piuttosto che a un decreto-legge.

4. 4. Tra una legislatura e l'altra: studi e ricerche del Comitato

Sul finire della legislatura, il 6 febbraio 2008, a scioglimento ormai avvenuto e a poco più di due mesi dalle elezioni, diventa presidente Roberto Zaccaria, il quale, in assenza dell'ordinaria attività consultiva, decide di impegnare il suo turno di presidenza in un'attività di studio e di approfondimento condotta con le università di Firenze, Genova, Perugia e Luiss di Roma. Il risultato è un volume purtroppo "semiclandestino", intitolato *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, a ulteriore riprova dell'interesse del Comitato per metodi e strumenti della legislazione.

Nella XVI legislatura le iniziative di studio e di confronto col mondo accademico si moltiplicano e si consolidano, in particolare, in tre volumi, usciti in rapida successione: *Fuga dalla legge?*, *La buona scrittura delle leggi* e *Politica della legislazione, oltre la crisi*.

²⁸ Annota il Comitato: «la circostanza che nella maggior parte dei casi, si interviene sul testo di quest'ultima legge senza procedere ad un'espressa modificazione del testo appare una modalità di produzione del diritto non rispondente ad esigenze di chiarezza, di certezza del diritto e di semplificazione dell'ordinamento vigente, anche in considerazione del fatto che tali modifiche implicite vengono apportate su una disciplina pubblicata in Gazzetta Ufficiale anteriormente al presente decreto ma entrata in vigore successivamente». Segue un elenco di 9 disposizioni che il Comitato invita le Commissioni di merito a riformulare come novelle alla legge finanziaria 2008.

Il primo, curato da Roberto Zaccaria con la collaborazione di Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo, nasce da nove seminari promossi in varie università italiane²⁹ dal presidente *pro tempore* Zaccaria. I seminari hanno messo insieme docenti affermati e giovani ricercatori, oltre che operatori del diritto e politici, trattando tematiche ad ampio raggio.

Il secondo, curato da Roberto Zaccaria, raccoglie gli atti di un seminario promosso dal Comitato e svoltosi il 15 settembre 2011, nel quale una folta schiera di linguisti si è confrontata con costituzionalisti, operatori del diritto e informatici.

Il terzo, curato da Lino Duilio, nasce grazie al grande lavoro sul campo effettuato (in sinergia con le strutture della Camera) da quattro giovani ricercatori (Benedetto Cimino, Simona Morettini, Giovanni Piccirilli e Claudio Tancredi Palma) che, per inediti accordi tra tre presidenti che si succedono alla guida del Comitato (lo stesso Duilio, Lo Presti e Zaccaria), hanno l'opportunità di poterne affiancare l'attività per un periodo sufficientemente lungo da consentire un primo lavoro sulla decretazione d'urgenza (oggetto del convegno *Il Parlamento e l'evoluzione degli strumenti della legislazione*, svoltosi il 12 gennaio 2010, a conclusione del turno di presidenza dell'on. Duilio), cui seguono altri rapporti nei successivi turni di presidenza, poi rielaborati, aggiornati e raccolti in un volume che esce per la casa editrice Il Mulino nel 2013³⁰. Il volume è aperto da una dedica a Nino Andreatta, «tra i padri fondatori del Comitato per la legislazione dal cui operare nasce questo libro» e da una splendida citazione dello stesso Andreatta sul ruolo del Comitato³¹.

5. Ancora tra una legislatura e l'altra: il Comitato paritetico tra le Assemblee legislative e il tentativo di manuale unificato

Tra la XV e la XVI legislatura si registra un'altra novità istituzionale, che avrebbe meritato maggiore conoscibilità e miglior sorte.

²⁹ Gli atti del seminario svoltosi presso l'università Luiss sono usciti anche in forma autonoma, in N. Lupo (a cura di), *Tagliareggi e Normattiva tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2011.

³⁰ I rapporti riguardano non soltanto i temi classici nella riflessione del Comitato (decretazione d'urgenza e legislazione delegata) ma anche temi ulteriori, come il recepimento del diritto europeo e le ordinanze di protezione civile. Al termine della legislatura, il 5 febbraio 2013, la presidente Lo Moro presenta un ultimo rapporto significativamente intitolato *I costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi*.

³¹ Nel volume, oltre all'introduzione dell'on. Lino Duilio, sono presenti: una nota metodologica del sottoscritto; un concerto a più voci tra Luciano Violante, Enzo Cheli, Nicola Lupo, Sergio Mattarella e Andrea Manzella, che si erano confrontati con gli autori durante la stesura del volume; le conclusioni di Alessandro Palanza, che, nella sua qualità di vice segretario generale della Camera, ha svolto un importante ruolo di impulso all'attività del Comitato e in particolare alla pubblicazione del volume.

Al termine della riunione interistituzionale del 22 gennaio 2007, dedicata alla presentazione del Rapporto sulla legislazione 2006, i rappresentanti di Senato, Camera e Assemblee regionali assumono l'impegno ad istituire un Comitato paritetico, aperto anche alla partecipazione del Parlamento europeo, per rafforzare la collaborazione tra le Assemblee elettive. Un primo protocollo di intesa per l'istituzione del Comitato tra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome viene siglato il 28 giugno 2007³².

Nel corso della XVI legislatura, il 21 luglio 2009, viene siglato un nuovo protocollo di intesa, che amplia la composizione del Comitato (da tre a cinque rappresentanti per ciascuna istituzione), aprendolo alla partecipazione a cinque deputati del Parlamento europeo. Al Comitato paritetico si devono importanti iniziative, non tutte coronate da successo, tra le quali: l'iniziativa assunta per il rafforzamento del programma Normattiva³³ e quella per l'unificazione dei manuali di drafting. Nella riunione dell'8 aprile 2011, cui partecipano anche il Capo del DAGL, consigliere Zucchelli, ed i professori Beltrame e Pistella, rispettivamente presidente e membro del consiglio di amministrazione di DIGIT-PA, il Comitato paritetico condivide l'obiettivo della convergenza nel progetto delle banche dati della normativa regionale (cui si arriverà molti anni dopo³⁴) e della convergenza delle regole di drafting, che invece

³² In base a questo protocollo, il Comitato, composto da tre deputati e tre senatori e da tre Presidenti dei Consigli regionali, nonché dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, è chiamato a svolgere funzioni di consultazione e di approfondimento in merito ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, all'organizzazione ed al funzionamento delle Assemblee, nonché con riguardo ai metodi della legislazione tra Stato e Regioni, riferendo, da un lato, ai Presidenti delle Camere, e, dall'altro, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali. La prima riunione del Comitato si è tenuta il 19 febbraio 2008, sul finire della XV legislatura.

³³ L'idea di un portale pubblico e gratuito della legislazione vigente nasce in un seminario di studio promosso dal Comitato per la legislazione il 6 dicembre 1999 e intitolato "Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo (istruttoria normativa e analisi di impatto, attuazione del programma di riordino e legge quadro in tema di fonti normative, accesso alle norme vigenti su Internet)"; l'idea viene rilanciata, in un momento di stasi del progetto, in un altro seminario, svolto l'8 novembre 2004 con il titolo "L'informatizzazione delle leggi vigenti: verso regole e progetti comuni tra Stato e Regioni". Sul ruolo del Comitato (e del suo vice presidente Beniamino Andreatta) nello sviluppo del programma Normattiva sia consentito rinviare a V. DI PORTO, Normattiva: *una cronistoria*, in N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva tra luci e ombre*, cit. .

³⁴ Il DPCM in data 4 settembre 2015, che disciplina il programma delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento delle attività relative al portale «Normattiva» in attuazione dell'articolo 1, comma 310, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), indica tra le finalità del programma la realizzazione della convergenza nel portale delle banche dati delle leggi regionali (art. 5, comma 1, lettera c)). Alla messa on line di un unico punto di accesso al patrimonio legislativo regionale (aggiornato quotidianamente) si arriva soltanto il 29 luglio 2020.

abortisce. A quest'ultimo fine, viene istituito un gruppo di lavoro (cui partecipano rappresentanti tecnici di Senato, Camera, Presidenza del Consiglio e delle Assemblee regionali), il quale ha svolto una sola riunione, il 12 gennaio 2012, immediatamente arenandosi sull'insormontabile scoglio dei diversi approcci seguiti dallo Stato e dalle Regioni³⁵.

Il Comitato paritetico, mai più ricostituito, ha rappresentato una sperimentazione tanto misconosciuta quanto interessante e proficua di dialogo e condivisione tra i rappresentanti delle Assemblee legislative, che varrebbe la pena riconsiderare. Ugualmente, meriterebbe nuova attenzione l'idea di un tavolo comune tra Stato e Regioni sulle regole di redazione dei testi normativi.

6. Novità normative e giurisprudenziali nella XVI legislatura

Sotto il profilo dell'attività consultiva, la XVI legislatura si muove nel solco delle precedenti, con qualche interessante novità. La prima segna – per così dire – lo strappo definitivo riguardo alle modifiche puntuali: la circolare impone/raccomanda di evitarle; il Comitato, nella XV legislatura, le ha talora ammesse in quanto funzionali ad una più facile comprensione della novità introdotta, tuttavia segnalandole; a partire dal 2008³⁶, «la considerazione che non è raro il caso che la modifica puntuale renda più facilmente comprensibile la novità introdotta nell'ordinamento ha indotto il Comitato a non rilevare più tale profilo nei propri pareri».

Al di là di questo limitato strappo, la circolare resta un parametro fondamentale:

- ✓ nel primo turno di presidenza (Stradella: dal 26 maggio 2008 al 25 marzo 2009) quasi i tre quarti dei pareri espressi (esattamente il 74,4 per cento) contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare;
- ✓ nel secondo turno (Duilio: dal 26 marzo 2009 al 25 gennaio 2010), 22 dei 23 pareri (il 95,7%) contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare: in 6 casi (26,1%) si tratta di richiami espliciti, in 16 casi (69,6%) di richiami impliciti;
- ✓ nel terzo turno di presidenza (Lo Presti: dal 26 gennaio 2010 al 25 novembre 2010) sono 27 dei 34 pareri, pari al 79,4%: in 11 casi (40,7%) si tratta di richiami espliciti; in 16 casi (59,3%) di richiami impliciti;

³⁵ Più tacitiano quello statale e più analitico ed esemplificativo quello regionale.

³⁶ Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 93/2008 (A. C. 1185: potere d'acquisto delle famiglie), il Comitato segnala per l'ultima volta – con la formula in uso dalla XV legislatura – il discostamento dalla circolare, che «appare tuttavia nel caso di specie coerente con la finalità puntuale dell'intervento legislativo e funzionale ad una sua più agevole comprensione».

- ✓ nel quarto turno (Zaccaria: dal 26 novembre 2010 al 25 settembre 2011) i pareri sono 26 su 32: 12 (46%) contengono espliciti; 14 (54%) contengono richiami impliciti;
- ✓ nel quinto turno (Lussana: dal 26 settembre 2011 al 25 luglio 2012) sono 31 su 34 (senza distinzione tra richiami impliciti ed espliciti);
- ✓ nel sesto turno (Lo Moro: dal 26 luglio 2012 al 5 febbraio 2013) sono 13 su 18.

Il Comitato, andando al di là della circolare, presta attenzione ad ulteriori fattispecie, che variano nel corso degli anni:

- ✓ durante i turni di presidenza Duilio e Lopresti sono le seguenti: modifica di norme recenti; proroga di disposizioni transitorie; efficacia di disposizioni abrogate;
- ✓ durante il turno Zaccaria, la prima fattispecie viene indicata (più precisamente) come incidenza su norme recenti; resta l'efficacia di disposizioni abrogate; compare il profilo della efficacia retroattiva;
- ✓ la presidente Lussana, nel proprio rapporto, indica 4 profili non riconducibili alla circolare ma attinenti ad un ordinato modo di legiferare: stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione; l'intreccio tra decreti-legge in corso di conversione e la presenza, nei medesimi testi, di disposizioni di carattere generale cui fanno seguito deroghe ed eccezioni: è un fenomeno sempre denunciato dal Comitato, che ora emerge con forza; efficacia di disposizioni abrogate; efficacia retroattiva;
- ✓ la presidente Lo Moro, infine, si sofferma su tre dei 4 aspetti sopra segnalati, escludendo il profilo riguardante l'efficacia delle disposizioni abrogate.

Alla circolare si aggiunge, nel 2009, la legge 18 giugno 2009, n. 69, il cui art. 3 novella in più punti la legge n. 400 del 1988 con riguardo alla qualità della legislazione e agli strumenti normativi. In particolare, il nuovo art. 13-*bis* della legge n. 400, introdotto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 69, «è stato immediatamente assunto quale parametro per l'attività consultiva del Comitato», in quanto rafforza analoghe indicazioni contenute nella circolare (v. *infra*)³⁷.

Il rapporto Lussana indica come primo degli atti di riferimento del Comitato la legge 28 novembre 2005, n. 246 (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi

³⁷ Si dà conto della novità nel rapporto Duilio, da cui traggio il virgolettato. L'art. 13-*bis*, comma 1, stabilisce:

- alla lettera a), che «Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che 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»;
- alla lettera b), che ogni rinvio normativo venga effettuato in forma espressa.

provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione.

Si rafforzano i richiami alla giurisprudenza costituzionale, chiamata in causa per i diversi profili di interesse del Comitato, tutti essenzialmente riconducibili al sistema delle fonti. In particolare:

- ✓ il presidente Stradella segnala che in 3 dei 4 pareri su schemi di decreti legislativi è stata citata la sentenza della Corte costituzionale n. 206 del 2001. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 207/2008 (A. C. 2198, proroga termini), una raccomandazione richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2007, con specifico riguardo ai presupposti di necessità ed urgenza;
- ✓ la presidente Lussana evidenzia che «il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango costituzionale, con specifico riguardo al rispetto delle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali. Sono 7 i pareri che richiamano la necessità di valutare le disposizioni oggetto del parere del Comitato alla luce delle previsioni costituzionali. Un ruolo significativo è svolto anche dalle sentenze della Corte costituzionale. Nel periodo di riferimento del presente rapporto la Corte costituzionale ha emesso la sentenza n. 22 del 2012, subito ampiamente valorizzata ed utilizzata dal Comitato, in materia di omogeneità dei decreti-legge. Il Comitato ha richiamato, sul finire del turno di presidenza, anche la recentissima sentenza n. 249 del 2012, che contiene un interessante *obiter dictum* sulle autorizzazioni alla delegificazione contenute nei decreti-legge. Infine, molto utilizzata è anche la sentenza n. 116 del 2006, sulla “natura non regolamentare” dei decreti ministeriali»³⁸;
- ✓ la presidente Lo Moro segnala, in particolare, i temi delle riserve di legge previste in Costituzione e dell'efficacia temporale delle leggi penali.

³⁸ Nel rapporto Lussana compare anche il primo riferimento all'art. 11 della legge n. 400/1988, sulle procedure di nomina dei commissari straordinari (cfr. la nota 65).

7. Legislazione emergenziale, decisioni apparenti, norme aleatorie

Gli anni centrali della legislatura, segnati profondamente dai terremoti³⁹ e dalla crisi economico-finanziaria, segnano l'esplosione di una legislazione emergenziale, attenta alle reazioni dei mercati, dell'Unione europea, del Fondo monetario internazionale e delle agenzie di rating. È una legislazione nella quale si consolidano tre tendenze che contrassegnano con forza anche la XVII legislatura e che il legislatore stenta ad abbandonare ancora oggi:

- ✓ la tessitura di un ordito nel quale gli enunciati precettivi si affievoliscono e si confondono in una trama discorsiva, contenente proclami, motivazioni, obiettivi, spiegazioni del contesto;
- ✓ la necessità di apparire tempestivi nelle decisioni, in realtà rinviandole ad una infinità di successivi atti, spesso atipici (come i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che decollano in questa fase);
- ✓ un'accelerata precarietà delle norme, spesso soggette a continue modifiche e precisazioni, alla ricerca di un infinitesimale dettaglio in nome di una più facile applicazione, resa invece viepiù impossibile.

Il Comitato registra e denuncia questi fenomeni, cui dedica anche atti di indirizzo, studi e approfondimenti⁴⁰.

³⁹ In particolare, quello del 6 aprile 2009 con epicentro in Abruzzo e quello del maggio 2012 con epicentro in Emilia.

⁴⁰ Per gli studi e gli approfondimenti cfr. quanto detto nel paragrafo 4 e soprattutto il rapporto della presidente Lo Moro citato alla nota 30. Tra gli atti di indirizzo, riporto l'ordine del giorno Duilio n. 9/4357-A/56:

«La Camera,

premesse che:

il decreto legge in esame presenta una struttura molto complessa, articolandosi di quindici articoli, composti di commi, lettere, numeri e capoversi di non facile individuazione, la quasi totalità dei quali sono estremamente lunghi e di difficile lettura;

allo scopo di facilitare la lettura e l'intelligibilità del testo, non appare peraltro d'ausilio la peculiare tecnica normativa adottata, consistente nell'introduzione, al comma 1 di numerosi articoli (si vedano in particolare, gli articoli 2, 4, 5, 6 e 9) di "preamboli esplicativi", nei quali sono indicate le finalità perseguite dalle disposizioni cui si riferiscono; le suddette premesse sono infatti scritte in stile colloquiale, informale, divulgativo, e non sempre appare chiaro se esse siano di natura meramente descrittiva, ovvero precettiva; tale ultima questione appare particolarmente problematica ove i suddetti preamboli siano inseriti nell'ambito di articoli formulati per lo più in termini di novella, in quanto, in tali casi, (si vedano gli articoli 4, 5 e 6), mentre le premesse indicano le finalità perseguite con le novelle, nel corpo degli articoli vengono utilizzate locuzioni del tipo: "Conseguentemente, alla disciplina vigente sono apportate, tra l'altro, le seguenti modificazioni", con l'effetto che le novelle stesse vengono presentate come non esaustive;

impegna il Governo

ad aver cura, nella redazione degli atti aventi forza di legge, di attenersi ai criteri indicati nella Circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, recante regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, nonché di

8. La XVII legislatura tra conferme ed esasperazioni

I rapporti sull'attività svolta nella XVII legislatura danno spazio a queste nuove criticità della legislazione, continuando a fare perno sulla circolare⁴¹ e sui consolidati parametri normativi ma allargando sempre più lo sguardo alle nuove evenienze. Così, il rapporto sul primo turno di presidenza evidenzia i seguenti aspetti:

- ✓ stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione;
- ✓ presenza di disposizioni transitorie, speciali o temporanee;
- ✓ presenza di preamboli introduttivi privi di portata normativa e di disposizioni meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

I rapporti successivi segnalano gli stessi profili, con un'unica variante⁴². Il rapporto Tagliatela si diffonde sulle criticità delle disposizioni di delega, che il Comitato esamina alla luce dell'art. 76 della Costituzione, dell'art. 14 della legge n. 400 del 1988, della circolare e della giurisprudenza costituzionale. È un tema esplorato in tutti i rapporti, che qui viene richiamato con specifico riguardo a due profili: il primo ricorrente, riguarda la sovrapposizione tra principi, criteri direttivi ed oggetto della delega (rilevata in 5 dei 7 pareri espressi nel periodo)⁴³; il secondo, più recente, attiene alla possibilità di scegliere tra più opzioni alternative conferita al legislatore delegato⁴⁴.

L'ultimo rapporto della legislatura compie una piccola rivoluzione nell'indicazione dei parametri del Comitato: al primo posto è indicata «la giurisprudenza della Corte costituzionale relativa ai limiti alla decretazione d'urgenza

formulare i precetti normativi utilizzando una terminologia chiara e precisa ed evitando di avvalersi di uno stile colloquiale, che poco si addice ad un testo normativo».

⁴¹ Nel turno di presidenza Cicu (dal 7 maggio 2013 al 6 marzo 2014), dei 39 pareri espressi dal Comitato 36 si riferiscono a profili trattati nella circolare; con la presidenza Tagliatela (dal 7 marzo 2014 al 7 gennaio 2015) i pareri sono 25 su 32; con Formisano (dall'8 gennaio al 7 novembre 2015) 24 su 27; 23 su 26 con Pini (dall'8 novembre 2015 al 7 settembre 2016); 33 su 39 con Giorgis (dall'8 settembre 2016 al 7 luglio 2017); 9 su 12 con Turco (dal 10 luglio 2017 al 22 marzo 2018).

⁴² Al terzo punto dell'elenco scompare il riferimento alla presenza di preamboli introduttivi privi di portata normativa.

⁴³ Anche a questo proposito il Comitato si riferisce alla circolare ed esattamente al punto 2, lettera d).

⁴⁴ Questo tema è trattato nei pareri sul disegno di legge Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale (A. C. 2617) e sul disegno di legge Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. Entrambi i pareri richiamano un *obiter dictum* della Corte costituzionale ove si rileva che «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007).

(in particolare le sentenze n. 22 del 2012, e n. 32 del 2014 sul rispetto dei limiti di omogeneità dei decreti-legge, nonché la sentenza n. 237 del 2013 per quel che concerne il contenuto proprio del disegno di legge di conversione) e al corretto utilizzo delle fonti normative (ad esempio la sentenza n. 116 del 2006 che censura l'utilizzo di decreti non regolamentari); le fonti normative (leggi n. 400 del 1988, n. 212 del 2000 – Statuto del contribuente, legge n. 246 del 2005 e relativi provvedimenti di attuazione); la circolare.

9. L'inizio della XVIII legislatura e l'immediata controrivoluzione

Con il rapporto sul primo turno di presidenza della XVIII legislatura (Dadone: dal 6 luglio 2018 al 5 maggio 2019) si torna a dare priorità, nell'indicazione dei parametri, alla circolare; seguono le fonti normative e quindi la giurisprudenza costituzionale, rimediando all'omissione delle sentenze in materia di delegazione legislativa (stranamente non richiamate nel rapporto Turco)⁴⁵.

La legislatura si apre con un ampio ricorso alle raccomandazioni, per lo più riguardanti il sistema delle fonti: sono 10 in dieci mesi, 4 delle quali invitano a tenere conto delle sentenze della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza (in particolare la n. 22 del 2012 e la n. 32 del 2014), evitando «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei». Tra le altre, segnalo:

- ✓ la raccomandazione contenuta nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4/2019 (A. C. 1637, su reddito di cittadinanza e quota 100), volta ad attenersi in maniera più rigorosa «alla prescrizione contenuta nel paragrafo 3, lettera e) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che impone di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi»;
- ✓ quelle contenute nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 32/2019 – A. C. 1898), riportate nel paragrafo 12.3.

⁴⁵ La presidente Dadone richiama in particolare la sentenza n. 340 del 2007, che censura principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del Legislatore delegato – cioè il Governo -la scelta tra diverse opzioni.

Il rapporto sul secondo turno di presidenza (Paolo Russo: dal 6 maggio 2019 al 5 marzo 2020) dà conto delle novità giurisprudenziali di interesse del Comitato, richiamando⁴⁶:

- ✓ la sentenza n. 247 del 2019, che ribadisce l'orientamento delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in ordine all'incostituzionalità di disposizioni inserite con emendamento parlamentare nel corso dell'*iter* di conversione di un decreto-legge quando tali disposizioni risultino eterogenee rispetto al contenuto originario del decreto-legge;
- ✓ l'ordinanza n. 274 del 2019, la quale ha argomentato che «in astratto la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari»⁴⁷;
- ✓ l'ordinanza n. 60 del 2020, la quale, nel respingere il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari, ha rilevato che nell'*iter* del disegno di legge di bilancio per il 2020 (poi legge n. 160 del 2019) non si è verificato «un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto»; la Corte fa così emergere un parametro di «ragionevole equilibrio nelle procedure parlamentari» che – sottolinea il presidente Russo – «potrebbe risultare di interesse per il Comitato nella misura in cui una scarsa attenzione ai profili della qualità della legislazione conduca all'elaborazione di progetti di legge per i quali risulti difficile mantenere tale “ragionevole equilibrio” (si pensi a testi di notevole dimensioni e caratterizzati da un'estrema varietà di materie)»⁴⁸.

Ulteriori novità sono segnalate nel rapporto Ceccanti: in effetti, il biennio 2020-2021 vede numerose pronunce di interesse del Comitato, in tre delle quali (nn. 115, 149 e 186 del 2020) vengono espressamente richiamati non

⁴⁶ Oltre quelle indicate nel testo, il rapporto cita altre pronunce riguardanti la chiarezza del linguaggio normativo, in connessione con l'attività conoscitiva sulle attuali tendenze della produzione normativa, svolta dal Comitato nel primo turno di presidenza, tema sul quale il Comitato ha proseguito la riflessione nei successivi dieci mesi.

⁴⁷ L'ordinanza ha respinto il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine all'*iter* parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 135 del 2018, perché nel caso concreto tale gravità non era dimostrata (analoghe considerazioni sono svolte nell'ordinanza n. 275 del 2019).

⁴⁸ Come anticipato dal presidente Russo, il Comitato richiama l'esigenza del “ragionevole equilibrio” in diversi pareri, soprattutto riferiti a decreti-legge della fase pandemica.

soltanto i suoi pareri (sentenze nn. 115 e 189) ma perfino il dossier parlamentare (sentenza n. 149)⁴⁹.

Il secondo turno di presidenza si conclude all'inizio della pandemia, con il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, che contiene le prime misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (A. C. 2402)⁵⁰.

10. Il Comitato nell'emergenza pandemica

Sul terzo (Maura Tomasi: dal 6 marzo 2020 al 5 gennaio 2021) e sul quarto turno di presidenza (Ceccanti dal 6 gennaio al 5 novembre 2021⁵¹) impattano le diverse fasi della pandemia e una normazione emergenziale caotica, volatile, alluvionale, di cui sono testimonianza anche i pareri resi dal Comitato: 26 nel terzo turno e ben 45 nel quarto turno di presidenza (dei quali 36 su altrettanti disegni di legge di conversione). Il Comitato è chiamato a fronteggiare, con qualche successo⁵², una situazione difficilissima, ove la frenesia del normare è un potente acceleratore di fenomeni degenerativi⁵³. Tra questi, soprattutto in una prima fase, la fuga dalla legge e dal decreto-legge in favore di fonti atipiche (DPCM, ordinanze, perfino linee guida adottate da un organismo associativo di stampo privatistico come la Conferenza dei Presidenti delle Regioni) e la sovrapposizione, l'intreccio e la confluenza di decreti-legge in corso

⁴⁹ Non è una coincidenza che le tre sentenze siano emesse durante la presidenza di Marta Cartabia, che ha sempre mostrato particolare sensibilità per le attività del Comitato, cui ha fatto riferimento già nella celebre sentenza n. 32/2014, di cui è stata relatrice.

⁵⁰ È il penultimo parere espresso dal Comitato al termine del secondo turno di presidenza, il 25 febbraio 2020. Il parere dà origine ad alcuni emendamenti sottoscritti dal presidente *pro tempore* e dai componenti del Comitato, poi ripresi dal Comitato dei nove della Commissione Affari sociali ed approvati dall'Assemblea della Camera.

⁵¹ Il rapporto di quest'ultimo, alla data in cui scrivo (3 febbraio 2022) ancora non è disponibile.

⁵² I successi non sono pochi e nascono da un gioco di squadra interno al Comitato, dall'asse con la Commissione Affari costituzionali e da serrate trattative con il Governo, in un'attività che va oltre la mera espressione del parere ma si cala nella presentazione di emendamenti e ordini del giorno. Segnalo, tra gli altri, i successi conseguiti in materia di rimodulazione delle autorizzazioni di spesa con semplici decreti ministeriali e sui DPCM, con una loro "parlamentarizzazione" e lo spostamento a livello legislativo di parte delle disposizioni in essi contenute, previa definizione del loro perimetro di azione. Cfr. i rapporti Tomasi (in particolare pagg. 11-13) e Ceccanti. Si vedano anche V. DI PORTO, *Accade in Parlamento nell'anno della pandemia* (cap. 5) e E. GRIGLIO, *I limiti del drafting normativo nel primo anno dell'emergenza pandemica* (cap.6)), in G. MAZZANTINI e L. TAFANI (a cura di), *Annuario 2020 dell'Osservatorio AIR*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

⁵³ Riprendo l'efficace immagine di N. LUPO, per il quale «il Covid-19 si è rivelato essere, nel suo primo impatto sul sistema istituzionale, soprattutto un potentissimo acceleratore di processi di cambiamento già in atto» (*Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in V. LIPPOLIS e N. LUPO (a cura di) *Quaderno "Il Filangieri" 2020, Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Jovene, Napoli, 2021, ai cui saggi rimando per una tempestiva trattazione del tema e ulteriori riferimenti bibliografici; la citazione è tratta da pag. 146). Sul tema, si vedano anche gli atti del webinar organizzato dalla rivista Osservatorio sulle fonti il 30 aprile 2020, disponibili in rete all'indirizzo Archivio saggi (osservatoriosullefonti.it).

di conversione⁵⁴. Il rapporto Tomasi, nel richiamare i parametri del Comitato e la giurisprudenza costituzionale, segnala che - con riferimento alla confluenza tra decreti-legge - il Comitato ha fatto leva anche sulla sentenza n. 58 del 2018, la quale, in un *obiter dictum*, ha affermato che tale tipologia di *iter* ha arrecato «pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento».

Nel marasma pandemico, la circolare è un costante parametro (spesso implicito) per una molteplicità di questioni. Tra le più ricorrenti: deroghe implicite; norme di interpretazione autentica non correttamente formulate; clausole abrogative; richiami normativi formulati in modo generico o inesatti; modifiche non testuali; incidenza su fonti secondarie.

Il turno di presidenza Ceccanti è segnato, oltre che dalla pandemia, dalla decisiva fase finale di elaborazione del Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR), che costituisce un'importante occasione non solo per ridare slancio competitivo all'Italia ma anche per una maggiore attenzione alla qualità della normazione e alla valutazione (*ex ante* ed *ex post*). Anche con riguardo al PNRR, il Comitato si dimostra particolarmente sensibile ai temi connessi della programmazione e dei metodi della legislazione, in particolare per quanto riguarda le riforme previste nel piano stesso⁵⁵. Il parere sul disegno di legge che definisce la governance del piano⁵⁶, con riguardo alle iniziative di

⁵⁴ Il Comitato, anche in questo ambito, associa all'attività consultiva un'intensa attività di indirizzo, «contrattando con il Governo; le sue posizioni trovano espressa eco nella lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio con la quale il Presidente della Repubblica accompagna la promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, il 23 luglio 2021.

⁵⁵ Segnalo, tra gli altri, il parere sul disegno di legge recante delega al Governo per la riforma del processo penale (A. C. 2435), reso nella seduta del 10 marzo 2021, ove il Comitato esprime l'auspicio che «nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, si faccia ricorso, per le riforme di settore che si renderanno necessarie, a leggi-delega caratterizzate da una formulazione attenta dei principi di delega e da un forte coinvolgimento delle competenti commissioni parlamentari nel processo di attuazione della delega». Nel successivo turno di presidenza (Butti, dal 9 novembre 2021), il parere espresso, nella seduta del 17 novembre 2021, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021 (A. C. 3354) contiene una raccomandazione volta a richiedere «una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa». Tale raccomandazione si è poi tradotta nell'ordine del giorno n. 16, accolto dal Governo. In proposito, nella seduta del 12 gennaio 2022, il presidente ha segnalato come, nella prima relazione sull'attuazione del PNRR, presentata il 23 dicembre 2021, il Governo abbia assunto l'impegno di «assicurare il dialogo con il Parlamento per definire, nell'ambito della programmazione dei lavori delle Camere, una organica trattazione delle misure normative da adottare che assicuri il rispetto delle prossime scadenze previste evitando il più possibile il ricorso alla decretazione d'urgenza».

⁵⁶ Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77; sul relativo disegno di legge di conversione (A. C. 3146) il Comitato esprime un articolato parere, che dedica molta attenzione alla disciplina della cabina di

semplificazione normativa prospettata in particolare dall'articolo 5, segnala nella premessa «la necessità di individuare forme di interlocuzione costante con il Parlamento, in particolare con il Comitato per la legislazione e con la Commissione parlamentare per la semplificazione, all'interno di un più ampio dialogo, da strutturare adeguatamente, tra Governo e Parlamento sull'attuazione del PNRR».

È un auspicio del tutto condivisibile e di cui andrà verificata la percorribilità, per lo più in un Parlamento a ranghi ridotti.

11. Quasi per concludere

Il lungo percorso dalla nascita del Comitato alle sfide del PNRR ha segnato una assoluta novità per il nostro Paese: l'emersione a livello politico-istituzionale di un tema bipartisan, che però, generalmente, non scalda il cuore dei politici. Eppure il Comitato, grazie ai suoi selezionati componenti ed alle sinergie con le strutture della Camera⁵⁷, ha saputo ritagliarsi un ruolo ed incidere positivamente sulla qualità e sui metodi e strumenti della legislazione. Ciò ha fatto utilizzando al meglio gli strumenti a sua disposizione: le poche fonti normative, la giurisprudenza costituzionale, la circolare, di cui è diventato, per così dire, il paladino istituzionale, il nume tutelare.

Ho accennato all'accoglienza riservata alla "legificazione" di alcune prescrizioni della circolare con l'art. 3 della legge n. 69 del 2009 (cfr. il paragrafo 6); tuttavia, il Comitato ha sempre mostrato assoluta cautela circa l'opportunità di una disciplina legislativa della redazione dei testi normativi. Questa cautela si deduce da un lungo dibattito, due neutri pareri, un prolungato silenzio e una sola iniziativa legislativa.

12. Quattro indizi per una prova

Gli indizi dunque sono almeno quattro: un lungo dibattito, due neutri pareri, un prolungato silenzio e una sola iniziativa legislativa. Il presente paragrafo è dedicato a capire se possano formare la prova di una implicita convinzione tramandata nel Comitato di legislatura in legislatura, circa la congruità, come strumento, della circolare.

regia (la cui istituzione appare avvenire in deroga alla norma generale sui comitati interministeriali) e delle altre strutture previste ad hoc.

⁵⁷ Il Comitato e la sua segreteria istituzionale fanno capo all'Ufficio del regolamento; la struttura di documentazione creata *ad hoc* nel 1998 è l'Osservatorio legislativo e parlamentare (incardinato nel Servizio Studi), cui si devono i rapporti sulla legislazione e numerosi approfondimenti sulla produzione normativa.

12.1 Un lungo dibattito

Il lungo dibattito precede l'emanazione della circolare e si svolge nell'estate 1999, quando il Comitato è chiamato a dare il parere su un testo recante Disposizioni in materia di attività normativa⁵⁸. È la prima (e l'ultima) volta nella quale il Comitato è investito di una proposta di legge tutta dedicata ai temi di suo interesse. L'approccio del relatore (on. Giovanni Meloni), nella seduta del 15 luglio 1999, è ispirato ad un prudente favore nei confronti di un intervento legislativo che rischia sì di essere derogato e contraddetto da successivi atti legislativi – avendo forza di legge ordinaria – ma, al pari dei precedenti rappresentati dalle leggi n. 468 del 1978 e 400 del 1988, potrebbe innescare «un impulso decisivo in vista del progressivo miglioramento della qualità della legislazione», determinando anche «positive innovazioni nell'ambito dei regolamenti parlamentari». È l'unico apprezzamento per l'iniziativa in tutto il lungo dibattito ed è seguito da un lungo elenco di punti da chiarire e profili problematici. Nella successiva seduta del 22 luglio lo stesso relatore presso la Commissione Affari costituzionali (on. Cananzi, componente del Comitato e appena eletto presidente della Commissione) si sofferma su ulteriori aspetti in dialogo con l'on. Meloni e dopo un lungo intervento dell'on. Lembo. Il 29 luglio il Comitato non è in grado di riunirsi per il protrarsi dei lavori dell'Assemblea e così l'espressione del parere viene rimandata al 7 settembre. È un parere scevro di apprezzamenti per l'iniziativa e contenente un lungo elenco di questioni problematiche, oggetto di 5 condizioni e 14 osservazioni. La Commissione Affari costituzionali prende atto del parere del Comitato nella seduta del giorno dopo, ove il presidente e relatore Cananzi, vista la rilevanza della materia in esame, considera opportuno «ascoltare alcuni costituzionalisti, esperti di fonti normative, al fine di acquisire ulteriori elementi utili all'istruttoria legislativa» per «giungere alla definizione di un testo che costituisca

⁵⁸ Si tratta del testo unificato di 4 proposte di legge (A. C. 1665 Rivolta, 4868 Dalla Chiesa, 5151 Abbate e 6019 Anedda) adottato dalla Commissione Affari costituzionali nella seduta del 15 giugno 1999 ed emendato nella seduta del 1° luglio. È trasmesso al Comitato a norma dell'art. 16-bis, comma 4 del regolamento, su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione. Il capo I contiene principi generali in materia di formulazione, redazione e chiarezza dei testi normativi; il capo II disciplina alcuni aspetti dell'iniziativa legislativa del Governo e indica i contenuti minimi delle relazioni governative sullo stato di attuazione delle leggi; il capo III contiene le disposizioni più controverse, in quanto introduce la categoria delle leggi organiche («che disciplinano settori normativi aventi rilevanza di ordine generale» e non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate «da altre norme di legge, se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle disposizioni da abrogare, derogare, sospendere o modificare»); il capo IV regola la potestà normativa del Governo, riprendendo il disposto della legge n. 400 del 1988 su decreti legislativi, decreti-legge e regolamenti; il capo V disciplina la potestà regolamentare delle autorità amministrative indipendenti; il capo VI riguarda la semplificazione normativa e la codificazione; il capo VII reca le disposizioni finali.

un orientamento forte per il legislatore e per gli organi dotati di potestà regolamentare». La Commissione non tornerà più sull'argomento.

12.2 Due neutri pareri

Trascorrono nove anni prima che il Comitato sia chiamato a pronunciarsi su altre norme riguardanti la chiarezza dei testi legislativi, contenute in un disegno di legge caratterizzato, per usare l'elegante espressione del relatore (on. Luigi Vitali), da «eclettismo contenutistico»⁵⁹. Nella versione all'esame in prima lettura della Camera, il disegno di legge, al di fuori di un contesto normativo sistematico – uso le parole del relatore – «formula, all'articolo 25, una prescrizione concernente la redazione tecnica dei testi normativi a fini di chiarezza della legge, che codifica i parametri di giudizio costantemente ribaditi dal Comitato per la legislazione in ordine alla corretta formulazione delle norme ed al loro impatto sulla normativa esistente prescrivendo, in più, l'obbligo di esplicitare ogni rinvio normativo con l'indicazione, in forma integrale ovvero in forma sintetica e di chiara comprensione, del testo ovvero della materia alla quale la disposizione si riferisce, ovvero del principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che si intende richiamare»⁶⁰. Il dibattito che segue ignora questa disposizione, concentrandosi sulle anomalie del testo e sulle procedure di esame dei disegni di legge collegati; a seguito delle sollecitazioni ricevute, il relatore integra il parere proposto segnalando la presenza di disposizioni che incidono su uno spettro di ambiti normativi così ampio da determinare «un'inevitabile difficoltà nell'*iter* parlamentare, dal momento che esse attengono alle competenze primarie di commissioni diverse da quelle competenti in sede referente (quale ad esempio la commissione Giustizia), il cui proficuo apporto all'istruttoria legislativa risulta dunque limitato alla sola funzione consultiva»⁶¹.

In seconda lettura, il testo del disegno di legge contiene, oltre alla disposizione già esaminata in prima lettura, riformulata come novella della legge n. 400 del 1988⁶², altre due novelle alla medesima legge introdotte al Senato, su

⁵⁹ Si tratta del disegno di legge recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria (A. C. 1441-*bis-A*), risultante dallo stralcio di un ancora più vasto ed eclettico disegno di legge, composto di 75 articoli, da cui originano tre leggi: dall'A. C. 1441-*bis* la citata legge n. 69 del 2009 (72 articoli); dall'A. C. 1441-*ter* la legge 23 luglio 2009, n. 99 (64 articoli); dall'A. C. 1441-*quater* la legge 4 novembre 2010, n. 183 (50 articoli).

⁶⁰ Ne consegue un'osservazione, ove il Comitato suggerisce che la disposizione potrebbe essere collocata nel codice civile, nell'ambito delle disposizioni sulla legge in generale.

⁶¹ La legge, discussa dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio, tratta estesamente questioni riguardanti il settore della giustizia (cui sono dedicati 28 dei 72 articoli) e in particolare la riforma del processo civile.

⁶² Il relatore in seconda lettura (on. Gibiino) constata nella premessa del parere che la disposizione è stata «correttamente» inserita in un coerente contesto normativo (art. 13-*bis* della legge n.

iniziativa del Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione, Andrea Pastore⁶³. Anche in questo caso, le novità in materia di redazione dei testi e riordino normativo – richiamate in modo neutrale nel parere, senza alcun apprezzamento (l'unica concessione è il riconoscimento del corretto inserimento della prima disposizione nell'idoneo contesto della legge n. 400/1988) – non catturano l'attenzione dei componenti il Comitato, che tornano a dibattere sulle questioni della giustizia.

12.3 Un prolungato silenzio

Non mi risulta che il Comitato, nei suoi primi 24 anni di vita, abbia mai espresso la necessità di disciplinare – a livello costituzionale o legislativo – la redazione dei testi normativi. Nella sua attività di approfondimento, di studio e conoscitiva⁶⁴ si è dedicato soprattutto al linguaggio delle leggi e a metodi e strumenti della legislazione. Non si è mai “lamentato” della scarsità dell'armamentario a disposizione ma ha cercato di sfruttarlo al meglio, a partire dalla circolare, senza voli pindarici e con assoluta concretezza. Nell'attività consultiva, ha talora segnalato l'opportunità di riflettere su determinate discipline, in ambiti più o meno circoscritti, sempre attinenti al sistema delle fonti. Mi limito a richiamare, a titolo esemplificativo, le quattro raccomandazioni contenute nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici (seduta dell'11 giugno 2019, a sette giorni dal termine utile per la conversione):

- ✓ «provveda il Legislatore ad avviare una riflessione, ai fini della comprensione dei testi legislativi, su quale possa essere il numero massimo di lettere e, all'interno delle lettere, di numeri e di sotto-numeri, in cui un singolo comma recante novelle a un testo legislativo può essere suddiviso (potrebbe essere ad esempio preso in

400 del 1988), come auspicato dal Comitato nel parere espresso in prima lettura, «ed è stata affiancata dalla previsione che impone al Governo sia l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento per assicurare che gli interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino, mediante l'adozione di codici e di testi unici, siano attuati esclusivamente mediante modifica o integrazione delle disposizioni contenute nei corrispondenti codici e testi unici, sia una periodica attività di “aggiornamento dei codici e dei testi unici” da effettuare ogni sette anni».

⁶³ Le altre due novelle riguardano: integrazioni all'art. 17, volte a prevedere in via generale il parere parlamentare sui regolamenti di delegificazione e il periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti; l'introduzione dell'art. 17-*bis*, sui testi unici compilativi.

⁶⁴ Alle attività segnalate nel paragrafo 4, vanno aggiunte quelle svolte nella XVII legislatura per impulso del presidente Giorgis e quelle nella legislatura corrente, su iniziativa della presidente Daddone.

- considerazione un numero massimo di cinque lettere, a loro volta ripartite in non più di tre numeri e di tre sottonumeri);
- ✓ provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sulle procedure di nomina dei commissari straordinari⁶⁵ che oramai appaiono sovente derogare al modello previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, anche considerando l'opportunità di una riforma di tale disposizione, ormai così poco attuata nella prassi;
 - ✓ provveda il Legislatore, alla luce delle criticità evidenziate con riferimento agli articoli 4, comma 3; 4-*ter*, comma 9; 7, comma 2; 13, comma 8-*bis*, ad avviare una riflessione sulla definizione di poteri e funzioni dei commissari straordinari anche prendendo in considerazione l'ipotesi, avanzata nella XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel documento conclusivo sull'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, approvato il 24 febbraio 2016, di “codificare” in un testo legislativo tutte le disposizioni normative a cui i commissari straordinari in caso di emergenza possono derogare;
 - ✓ provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato

⁶⁵ L'interesse per le procedure di nomina e i poteri dei commissari straordinari data ormai dieci anni: salvo errore, il Comitato si occupa della questione, per la prima volta, nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica (A. C. 5273), ove il Comitato rileva una deroga implicita al disposto dell'art. 11, comma 2 della legge n. 400/1988 (il quale stabilisce che la nomina del Commissario straordinario del Governo sia «disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri»). Nella XVIII legislatura, alla data del 31 dicembre 2021, il Comitato è intervenuto sull'argomento ben 16 volte; nell'ultimo caso, il 21 dicembre 2021, alcuni suoi componenti hanno anche presentato l'ordine del giorno 9/3354-A/17 (a prima firma Dori) ove si segnala «un forte ricorso a figure commissariali, spesso con procedure e attribuzioni di poteri atipiche e asistematiche; è proprio il provvedimento in esame, ad esempio, alla lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 41 a prevedere la nomina con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fino al 31 dicembre 2025 del sindaco *pro tempore* di Napoli a Commissario straordinario per il comprensorio di Bagnoli-Coroglio, in deroga, peraltro solo implicita, all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 che prevede che i commissari straordinari siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri; la lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 42, al settimo periodo, prevede inoltre che il Commissario straordinario per la città di Taranto operi in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto del codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e, a seguito di una modifica introdotta in Commissione, delle norme in materia ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 e del codice dei beni culturali di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, ricorrendo a una formulazione che, nella sua indeterminatezza, è stata in più occasioni oggetto di rilievi critici da parte del Comitato». In qualche caso, il Comitato ha invitato anche ad una riflessione sulla disciplina legislativa delle procedure di nomina.

rappresenta ancora – nonostante il suo frequente utilizzo nell'ordinamento – una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988».

Sono raccomandazioni interessanti per il loro approccio pragmatico, la concretezza delle indicazioni, il rilancio di una proposta maturata nella legislatura precedente in un altro organismo (di natura bicamerale) e, infine, per i temi trattati, riguardanti le fonti e la struttura interna dei testi normativi⁶⁶.

12.4 Una sola iniziativa legislativa

Da quanto fin qui detto, non può dunque sorprendere che i componenti del Comitato abbiano condiviso numerosi ordini del giorno ed emendamenti ma una sola iniziativa legislativa, derivante da uno dei temi di riflessione dell'attività conoscitiva svolta nella XVIII legislatura⁶⁷, collaterale rispetto ai temi della qualità della legislazione: essa modifica l'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092⁶⁸, al fine di prevedere la pubblicazione di una nota illustrativa per agevolare la comprensione del contenuto delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge. La redazione della nota sarebbe affidata ad un comitato di esperti di materie giuridiche, di linguistica e di comunicazione da istituire nell'ambito delle iniziative finalizzate alla gestione e allo sviluppo del portale «Normattiva», dove verrebbe pubblicata, di norma entro quindici giorni dalla pubblicazione dell'atto legislativo nella *Gazzetta Ufficiale*. La nota, specifica la proposta, «non ha efficacia normativa né interpretativa, ma soltanto illustrativa e divulgativa, restando fermi il valore e l'efficacia della disposizione legislativa e l'applicazione dei criteri interpretativi previsti dall'ordinamento vigente e, in particolare, dall'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile».

13. Un quinto indizio per una certezza

Un quinto indizio si ricava dall'attività del Comitato: il granitico ancoraggio alla circolare, sempre invocata o implicitamente richiamata, come strumento

⁶⁶ Quest'ultimo tema è stato approfondito nelle audizioni promosse dalla presidente Dadone ed è presente in quasi tutti i pareri espressi dal Comitato sui decreti-legge dell'era pandemica, le cui dimensioni, soprattutto nella primavera del 2021, raggiungono record impensabili, come impensabili – fino ad allora – sono i diversi tipi di intrecci tra decreti in corso di conversione e la stratificazione normativa che producono.

⁶⁷ È la proposta di legge A. C. 2731, firmata dai deputati Dori, Ceccanti, Aresta, Paolo Russo, Butti, Baldino (componente della I Commissione ma non del Comitato) e Corneli.

⁶⁸ Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana.

utile e imprescindibile per il legislatore. La circolare, cioè, va applicata, indipendentemente dalla sua natura giuridica, perché nasce da uno sforzo congiunto dei tre centri di produzione legislativa statali (Presidenza del Consiglio, Senato e Camera), affonda le sue radici in precedenti circolari degli stessi soggetti e in raccomandazioni dell'OCSE e contiene indicazioni utili per legiferare meglio⁶⁹.

14. Per concludere

Mi sembra di poter concludere con la constatazione che il Comitato non si è mai posto troppo il problema dell'adeguatezza o meno dello strumento a disposizione (la circolare), cercando invece di assumerlo come parametro per tutti i profili in esso trattati. Piuttosto, ha invano tentato una armonizzazione delle regole di tecnica legislativa tra Stato e Regioni (cfr. il paragrafo 6), senza scoraggiarsi per il fallimento e utilizzando la circolare come un prontuario utile a moltissime esigenze.

Nel parere sul testo unificato recante Disposizioni in materia di attività normativa (cfr. il par. 12.1) ha espresso il timore che una disciplina legislativa vada inesorabilmente incontro a disapplicazioni e deroghe, con il sottinteso che quasi quasi sia preferibile una fonte inferiore, meno impegnativa ma comunque "vincolante" ai fini della buona scrittura delle leggi.

Quando la circolare non è sufficiente, il Comitato si proietta oltre, agendo in una realtà difficile e non temendo di spingersi al di là della mera attività consultiva, per trattare con il Governo in nome di una legislazione più organica, metodica, frutto di programmazione e progettazione.

Sul versante interno alla Camera (e su quello dottrinario), sono state ricorrenti le ipotesi di rafforzare le conseguenze derivanti da una mancata aderenza delle Commissioni permanenti alle condizioni formulate dal Comitato nei propri pareri. Si è richiamata, in proposito, la positiva esperienza dei pareri espressi dalla Commissione Affari costituzionali (soprattutto con riguardo al rispetto delle competenze legislative regionali) e dalla Commissione Bilancio (soprattutto con riguardo alla copertura delle spese), talora dimenticando che la forza di tali pareri deriva dalle norme costituzionali assunte come parametri (rispettivamente l'art. 117 e l'art. 81). Per dare analoga forza ai pareri del Comitato occorrerebbe valorizzare qualche norma costituzionale, assumendola a parametro, e magari inserire nella Carta costituzionale ulteriori

⁶⁹ Nella seduta del 9 ottobre 2018, la presidente Dadone, nel presentare il ciclo di audizioni sulle tendenze della produzione normativa, richiama la circolare indicandone le radici nelle «due identiche circolari del 10 gennaio 1997 dei Presidenti delle Camere sullo svolgimento dell'istruttoria legislativa da parte delle Commissioni nelle quali si richiamano la Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE del marzo 1995 e altre tre identiche circolari emanate il 19 febbraio 1986 dai Presidenti delle Camere congiuntamente al Presidente del Consiglio».

disposizioni per la qualità della legislazione. È una strada decisamente impervia ed in effetti talora evocata ma mai percorsa, perché rischierebbe di paralizzare il procedimento legislativo oppure il Comitato⁷⁰ e presupporrebbe impegni che il Legislatore (Governo e Parlamento) non è in grado di assumere (e che anche la Corte costituzionale è stata finora attenta a non imporre). Basti pensare ai benefici che si potrebbero trarre da una rigida applicazione dei principi contenuti negli artt. 70 (la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere) e 72 (ogni progetto di legge deve essere approvato articolo per articolo) e ai relativi costi, che andrebbero compensati con una diversa disciplina del procedimento legislativo: drastica riduzione del monocameralismo alternato⁷¹; procedimento di conversione equamente ripartito tra i due rami; impossibilità di accorpate i testi legislativi in un unico articolo o in un numero ridotto di articoli ai fini della posizione della questione di fiducia. Così, la discussione sul tema, che pure andrebbe condotta in maniera seria e meditata, è sempre rimasta allo stato larvale, quasi come se mancasse la convinzione che sia una strada percorribile. Allora, restano la legge n. 400/1988 e la legge n. 212/2000 e soprattutto, resta la circolare, ancoraggio sicuro per l'uso sapiente che ne ha saputo fare il Comitato per la legislazione.

⁷⁰ La fissazione di paletti troppo rigidi rischierebbe di mettere a rischio, in molti casi, il procedimento legislativo, ovvero di indurre il Comitato ad un controproducente self restraint nella formulazione di rilievi eventualmente vincolanti.

⁷¹ Secondo i dati forniti dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera, dal 2001, nelle legislature durate cinque anni, la percentuale di leggi interessate dalle navette è stata pari al 21,5 per cento nella XIV, al 19,4% nella XVI e al 16,3 nella XVII. La percentuale risulta ancora più bassa nella XV Legislatura, di breve durata (12,5%). Nella XVIII legislatura, su 155 leggi approvate alla data del 31 dicembre 2020, soltanto 14 (il 9 per cento) hanno necessitato di una seconda lettura nel primo ramo di esame.