

IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE TRA PREVISIONE NORMATIVA ED EFFETTIVO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI

di *Maria Pia Carla Tripaldi**

SOMMARIO: 1. Il procedimento di approvazione degli artt. 16 *bis* e 96 *bis* del regolamento della Camera dei deputati. – 2. Brevi note su costituzione, organizzazione e modalità di funzionamento dell'organo. – 3. Prime considerazioni generali sull'attività del Comitato. – 4. Il parere del Comitato per la legislazione sulla qualità dei testi dei disegni di legge di conversione dei decreti legge. – 4.1. La questione della verifica dei presupposti legittimanti la decretazione d'urgenza. – 4.2. Il difficile *iter* dei disegni di legge di conversione dei decreti legge fra Camera e Senato. – 4.3. La competenza del Comitato sui disegni di legge di conversione già approvati dal Senato. – 5. Il parere del Comitato per la legislazione sulla qualità dei testi di tutti gli altri progetti di legge. – 5.1. La questione relativa al momento in cui deve essere espresso il parere del Comitato. – 5.2. L'esame delle norme contenenti deleghe legislative. – 6. Prospettive per il futuro.

1. *Il procedimento di approvazione degli artt. 16 bis e 96 bis del regolamento della Camera dei deputati*

Nella seduta del 24 settembre 1997 la Camera approva, con votazione segreta, una proposta di modificazione concernente la programmazione dei lavori, l'istruttoria legislativa presso le Commissioni, l'esame dei progetti di legge in Assemblea ed il procedimento di conversione dei decreti legge¹. Nell'ambito della riforma della fase istruttoria, viene prevista l'istituzione di un or-

* L'autrice intende rivolgere un particolare ringraziamento al Dott. Francesco Posteraro, Responsabile Ufficio regolamento della Camera dei deputati, per l'aiuto fornito circa il reperimento di materiali che hanno reso possibile lo svolgimento del presente elaborato.

¹ Per la votazione e la successiva approvazione della proposta di modificazione doc. II, n. 26, si rinvia a *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, 630 ss.

gano al quale attribuire la funzione di accertare la qualità della legislazione, sulla base di determinati indicatori².

L'esigenza di garantire un controllo di tipo tecnico sui testi dei progetti di legge si incrocia così con problemi classici della procedura parlamentare, come quelli della programmazione dei lavori e dei tempi di approvazione degli atti legislativi.

Fondamentalmente, la ratio della riforma pare essere costituita dalla necessità di adeguare le norme regolamentari a quelle che vengono indicate come le caratteristiche peculiari delle c.d. democrazie maggioritarie, verso il cui modello tenderebbe il sistema italiano, in seguito alla cancellazione, nel 1993, della legge elettorale proporzionale³.

Più specificamente, con l'approvazione della proposta in questione si è voluto rafforzare il ruolo del Governo in Parlamento, soprattutto cercando di assicurare tempi rapidi e certi alle deliberazioni sulle proposte di iniziativa governativa⁴, tutelando al tempo stesso le opposizioni⁵. In questo contesto, si inserisce l'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione, attraverso la verifica della chiarezza, semplicità ed efficacia delle leggi.

L'importanza di legiferare in maniera corretta non è un'intuizione propriamente riconducibile alla riforma regolamentare, essendo già stata solle-

² L'istituzione di un Comitato per la legislazione viene salutata come una delle novità più importanti, nel quadro delle regole che disciplinano l'istruttoria legislativa, in P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998, 218-219.

³ Si tenga presente che, in seguito all'entrata in vigore della legge cost. n. 1/1997, la riforma del regolamento della Camera si è svolta contemporaneamente ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Le modificazioni regolamentari in oggetto riguardano temi talmente fondamentali nella procedura parlamentare e nei rapporti fra Parlamento e Governo, da poter essere considerati idonee rispetto a qualunque soluzione avesse adottato la Bicamerale circa la scelta sulla forma di Governo.

⁴ Tra le novità introdotte in questo senso, rilevano soprattutto: la maggiore partecipazione del Governo alla programmazione dei lavori parlamentari; il venir meno del principio dell'unanimità per l'approvazione del programma e del calendario; la previsione di una procedura d'urgenza; la generalizzazione del contingentamento dei tempi; la votazione degli emendamenti per principi.

⁵ In tale direzione, risultano particolarmente importanti: la riserva alle opposizioni di un quinto del tempo disponibile nel caso di predisposizione del programma da parte del presidente della Camera; la disciplina del contingentamento dei tempi, orientata non nel senso di soffocare bensì in quello di razionalizzare il dibattito parlamentare, in modo da evitare che l'opposizione svolga un ruolo meramente interdittivo; l'impossibilità di applicare la c.d. corsia preferenziale per certi tipi di leggi (elettorali, in materia di diritti fondamentali, ecc.); la possibilità per le opposizioni di presentare un numero di emendamenti proporzionale alla propria consistenza numerica; il rafforzamento degli strumenti del sindacato ispettivo.

vata in varie sedi, tra cui le circolari emanate dai presidenti delle Camere nel gennaio del 1997⁶.

Tuttavia, la traduzione di questa diffusa esigenza in realtà istituzionale, si realizza solo tramite la previsione del Comitato per la legislazione e delle sue funzioni, da parte degli artt. 16 *bis* e 96 *bis* del regolamento della Camera.

Queste norme rappresentano il frutto di un difficile compromesso tra le forze politiche, le quali partivano da posizioni diverse circa la natura dell'organo ed i poteri da assegnargli⁷.

Così, la proposta originale, presentata dai relatori alla Giunta per il regolamento, risulta notevolmente diversa dal testo finale⁸. Secondo questa prima ipotesi di modifica⁹, il Comitato è costituito presso la Giunta per il regolamento; esprime pareri sulla qualità dei testi legislativi al presidente della Camera, all'Assemblea ed alle Commissioni; verifica l'effettiva necessità dell'intervento legislativo. Le Commissioni competenti possono richiedere il parere del Comitato alla conclusione dell'esame in sede referente ovvero nella fase che ritengano più opportuna, qualora operino in sede redigente o legislativa.

Notevole è il rilievo attribuito al parere del Comitato: non solo le Commissioni devono adeguarvisi o, in caso contrario, motivare le ragioni del mancato accoglimento ma, in base ad esso, il presidente della Camera può dichiarare l'inammissibilità di disposizioni che contrastino con le norme che regolano il procedimento legislativo o il contenuto proprio degli atti normativi¹⁰.

⁶ Sulle circolari emanate dai presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997 e, più in generale, sulla c.d. legistica o dottrina della legislazione, si rinvia a S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità delle leggi e riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1997, 155 ss. Un'aggiornata rassegna degli strumenti di tecnica legislativa e della dottrina sviluppatesi in questo settore è in A. FERRI, *Il miglioramento della produzione della legge nell'ambito dell'attuazione del coordinamento legislativo*, Torino, Giappichelli, 1997.

⁷ L'iter formativo degli artt. 16 *bis* e 96 *bis* ha inizio il 26 novembre 1996, con la designazione di due relatori, gli on. Guerra e Lembo, rappresentanti rispettivamente dei gruppi di maggioranza e di opposizione, al fine di predisporre un progetto in materia di riorganizzazione del procedimento legislativo e strumenti per migliorare la qualità delle leggi. Successivamente, viene aggiunto un terzo relatore, l'on. Tassone, per meglio rappresentare le forze politiche dell'opposizione.

⁸ Il 27 maggio 1997 i relatori per la proposta in oggetto, doc. II, n. 26, presentano alla Giunta per il regolamento una prima bozza redatta in articoli. Cfr. *Modificazioni al regolamento*, cit., 316 ss.

⁹ Si fa riferimento ai punti principali dello schema predisposto dai relatori ed, in particolare, a quelli che differiscono maggiormente dal testo poi effettivamente approvato dall'Assemblea.

¹⁰ È il testo originario dell'art. 16 *bis*.

Inoltre, al Comitato è affidato un ruolo consultivo nel nuovo procedimento di conversione dei decreti legge, nel senso che esso può proporre direttamente all'Assemblea di sopprimere le parti che contrastino con determinate regole¹¹.

La suddetta proposta viene discussa dalla Giunta per il regolamento. In particolare, si contesta la scelta di riconoscere ad un organo che dovrebbe svolgere un controllo di tipo tecnico, non politico, il potere di valutare non già il contenuto bensì la stessa decisione di legiferare. Si obietta che, in questo modo, il Comitato sarebbe abilitato ad emanare, di fatto, un giudizio di merito, con effetti pregiudizievoli sul piano dei rapporti con le Commissioni competenti¹².

Da parte di alcuni deputati, si ritiene che sarebbe preferibile assegnare la funzione di vigilare sulla qualità delle leggi ad un organo realmente tecnico, composto da esperti non parlamentari¹³. Viene così lanciata la controproposta della creazione di un apposito Servizio per la progettazione legislativa ed il *drafting*, da istituire utilizzando in parte le risorse strutturali e professionali dell'attuale Servizio studi ed applicando come parametri, almeno inizialmente, quelli fissati dalla circolare dei presidenti delle Camere¹⁴.

La prospettiva dell'istituzione di un organo siffatto rimane priva di seguito.

Tuttavia, i relatori prendono in considerazione alcune indicazioni emerse nel corso del dibattito e, conformemente ad esse, riformulano la proposta di modifica elaborata inizialmente¹⁵. I cambiamenti più importanti attengono alla costituzione del Comitato, separato dalla Giunta per il regolamento nonostante i suoi membri debbano essere scelti fra i componenti di quest'ultima, alla previsione di un termine di cinque giorni per l'espressione del parere, alla richiesta di almeno quattro componenti della Commissione competente affinché il progetto di legge sia sottoposto all'esame del Comitato. Inoltre, le Commissioni sono vincolate a trasmettere i provvedimenti all'organo non prima di una certa fase, qualunque sia la sede in cui esse svolgono la propria attività.

¹¹ È il testo originario dell'art. 96 *bis*.

¹² Cfr. la seduta della Giunta per il regolamento del 24 giugno 1997, in *Modificazioni al regolamento*, cit., 295 ss. Alla seduta vengono invitati a partecipare anche i presidenti delle Commissioni permanenti.

¹³ Cfr. la seduta del 4 luglio 1997, in *Modificazioni al regolamento*, cit., 302 ss.

¹⁴ La nota presentata dai deputati Calderisi, Armaroli e Deodato nella seduta del 7 luglio 1997 è in *Modificazioni al regolamento*, cit., 338.

¹⁵ Lo schema riformulato dai relatori è in *Modificazioni al regolamento*, cit., 356 ss.

La novità principale è costituita comunque dalla soppressione dei rilevanti effetti, dinanzi collegati al parere del Comitato.

Nella stessa ottica, anche l'art. 96 *bis* viene modificato nel senso che, nella formulazione delle proposte all'Assemblea, la Commissione si conforma al parere del Comitato, ma solo se espresso all'unanimità.

La proposta riformulata dai relatori è ritenuta comunque non soddisfacente sotto vari aspetti¹⁶, in relazione ai quali sono presentati degli emendamenti nell'ambito della Giunta per il regolamento¹⁷. Il testo risultante dalla votazione dei medesimi viene, quindi, portato di fronte all'Aula affinché si proceda alla fase successiva, della votazione finale¹⁸.

Sulla base delle proposte di principi e criteri emendativi approvati dall'Assemblea, la Giunta procede alla riformulazione del testo da ultimo predisposto¹⁹.

Durante questi passaggi, viene mantenuta la tendenza, già registrata, verso un ridimensionamento dei poteri del Comitato rispetto alla proposta originaria.

Circa gli altri profili fatti rientrare nell'art. 16 *bis*, si evidenzia l'eliminazione della previsione per cui i componenti il Comitato debbano essere scelti fra i membri della Giunta per il regolamento; l'accoglimento del principio della pubblicità per i lavori dell'organo; l'innalzamento del *quorum* di deputati che in Commissione possono chiedere l'intervento del Comitato.

Coerentemente alla soluzione accolta per i progetti di legge in generale, anche per i decreti legge la decisione finale è nel senso di negare ai pareri del Comitato un'efficacia vincolante nei confronti delle Commissioni competenti²⁰.

¹⁶ Sul dibattito che si svolge all'interno della Giunta per il regolamento, dopo la riformulazione della proposta originaria da parte dei tre relatori, cfr. la seduta del 9 luglio 1997, in *Modificazioni al regolamento*, cit., 365 ss.

¹⁷ La votazione sulle proposte emendative si svolge nella seduta del 22 luglio 1997; cfr. *Modificazioni al regolamento*, cit., 386 ss. Il giorno precedente uno dei tre relatori, il deputato Lembo, ha rinunciato al proprio incarico.

¹⁸ Il testo della proposta di modifica doc. II, n. 26, presentata alla Camera il 22 luglio 1997, è in *Modificazioni al regolamento*, cit., 69 ss. Pare opportuno segnalare anche la relazione di accompagnamento alla proposta, redatta dai deputati Guerra e Tassone, in *Modificazioni al regolamento*, cit., 58 ss.

¹⁹ Il resoconto della seduta del 31 luglio 1997, in cui vengono approvate le proposte emendative, è in *Modificazioni al regolamento*, cit., 591 ss.

Sulle numerose proposte emendative presentate presso la Camera e sul testo riformulato dalla Giunta in seguito alla votazione sulle stesse, cfr. rispettivamente *Modificazioni al regolamento*, cit., 95 ss. e 126 ss.

²⁰ I testi degli artt. 16 *bis* e 96 *bis*, come approvati definitivamente dalla Camera nella seduta del 24 settembre 1997, sono pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* n. 264 del 12 novembre 1997.

2. Brevi note su costituzione, organizzazione e modalità di funzionamento dell'organo

Il Comitato per la legislazione è entrato in funzione il 1° gennaio 1998, secondo le previsioni regolamentari²¹.

Il Presidente della Camera aveva preventivamente effettuato la scelta degli otto componenti, individuandone quattro nell'area della maggioranza (La Malfa di RI, Cananzi del PPI, Meloni del PRC, Siniscalchi di SD) e quattro in quella dell'opposizione (Anedda di AN, Lembo della LN, Manzione del CCD, Rebuffa di FI), sulla base del vincolo posto dall'art. 16-*bis*, comma 1.

In seguito alla scelta di passare al gruppo dell'UDR, facente parte della maggioranza di Governo, il deputato Manzione ha rassegnato le proprie dimissioni ed è stato sostituito da un altro deputato, Carrara, appartenente al gruppo del CCD, a sua volta sciolto perché divenuto di consistenza inferiore al minimo legale, e trasformatosi in una delle componenti politiche in cui si articola il gruppo misto²².

Alla presidenza del Comitato si sono alternati i deputati La Malfa e Anedda, rispettivamente per il primo ed il secondo semestre²³.

Entrambi i presidenti hanno provveduto alla nomina di un relatore per ciascuno dei provvedimenti esaminati dall'organo, rimesso poi al *plenum* per il parere, secondo l'ordine di anzianità parlamentare dei suoi componenti.

Ogni parere viene redatto in un testo scritto e pubblicato in calce al resoconto sommario delle sedute del Comitato.

La norma dell'art. 16 *bis*, comma 3, che prevede la partecipazione del rappresentante del Governo e del relatore per la Commissione competente alle sedute dell'organo, è stata disattesa in più di un'occasione.

Ai sensi dell'art. 16 *bis*, comma 7, del regolamento della Camera, il Pre-

²¹ L'art. 153 del regolamento della Camera, dispone che determinate modifiche approvate dalla Camera il 24 settembre 1997, fra cui quelle attinenti agli artt. 16 *bis* e 96 *bis*, entrino in vigore il 1° gennaio 1998.

²² Le migrazioni dei deputati da un gruppo all'altro, già frequenti nel corso della XIII Legislatura, si sono accentuate in seguito alla spaccatura della maggioranza che sosteneva il Governo Prodi ed alla formazione di una nuova maggioranza che ha consentito, il 22 ottobre 1997, la nascita del Governo D'Alema. Questo cataclisma politico, non poteva non avere riflessi sulla composizione del Comitato per la legislazione. Oltre al caso del deputato Manzione, va citato quello dell'on. Meloni il quale, passato al gruppo del PD CI, fa ancora parte del Comitato in quanto continua a rappresentare un gruppo della maggioranza.

²³ Sul metodo secondo il quale viene presieduto il Comitato, cfr. l'art. 16 *bis*, comma 2, del regolamento della Camera.

sidente della Camera ha convocato quattro riunioni congiunte del Comitato per la legislazione e della Giunta per il regolamento²⁴.

La presente trattazione ha ad oggetto l'attività complessiva esercitata dal Comitato nel periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 30 ottobre 1998.

*3. Prime considerazioni generali sull'attività del Comitato*²⁵

Volendo cercare di tracciare un primo consuntivo sul ruolo effettivamente svolto dal Comitato per la legislazione in dieci mesi di attività, viene in rilievo innanzitutto il fatto che l'organo sia sempre riuscito a deliberare.

A questo proposito, vanno segnalati i dubbi inizialmente manifestati da quanti temevano che la composizione paritetica del Comitato avrebbe potuto costituire un ostacolo alla formazione di posizioni unitarie circa la qualità dei testi delle proposte di legge²⁶. Effettivamente, qualora fosse scattato il meccanismo dei veti incrociati fra i quattro membri rappresentativi della maggioranza ed i quattro membri rappresentativi delle opposizioni, in più di un caso l'organo non sarebbe stato in grado di addivenire alla formulazione di un parere. Invece, almeno fino ad oggi, in ciascuno degli otto componenti la consapevolezza del ruolo istituzionale che il Comitato è chiamato a ricoprire sembra essere nettamente prevalsa sulla logica della contrapposizione politica²⁷.

Restando sul piano dei rilievi di carattere generale, pare opportuno segnalare come i pareri espressi alle Commissioni di merito siano stati tutti favorevoli, pur contenendo essi condizioni ed osservazioni. Tale circostanza

²⁴ Le riunioni congiunte si sono svolte nelle seguenti date: 13 gennaio, 18 febbraio, 19 marzo, 30 aprile.

²⁵ Sul conto del Comitato per la legislazione non si è ancora formata una dottrina consistente, a causa della sua recente istituzione. Fra i pochi commenti successivi all'entrata in funzione dell'organo, si segnala F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 511 ss.; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 705 ss.

²⁶ La possibilità di una paralisi dell'organo, legata alla sua composizione paritaria, era stata prospettata da S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, 1998, 167.

²⁷ Nel corso di una riunione congiunta del Comitato per la legislazione e della Giunta per il regolamento, il presidente della Camera preannunzia l'intenzione di segnalare ai presidenti dei gruppi parlamentari l'opportunità di una loro formale dichiarazione nel senso di garantire l'autonomia delle opinioni espresse dai componenti del Comitato rispetto alle posizioni politiche dei gruppi ai quali appartengono. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 13 gennaio 1998, 5.

non è certamente dovuta ad un'elevata qualità della legislazione italiana, ma ad una precisa scelta effettuata dal Comitato nel suo complesso, consistente nel tentare di affermarsi quale organo di collaborazione e non di censura rispetto all'attività delle Commissioni.

L'iter logico seguito è semplice e condivisibile: poiché i pareri non sono di per sé vincolanti, la loro efficacia dipende praticamente dal seguito che le Commissioni intendano dare ad essi. È presumibile, quindi, che queste ultime siano più propense ad accogliere pareri formulati sotto forma di suggerimenti, di proposte di miglioramento dei testi, da cui si possa evincere una volontà di cooperazione da parte del Comitato²⁸.

La formulazione di pareri sempre favorevoli è stata resa concretamente possibile dalla previsione della c.d. *dissenting opinion*²⁹, strumento per cui i deputati che non condividano le deliberazioni prese dalla maggioranza dei componenti il Comitato possono rendere pubblico il proprio dissenso. Fino ad ora, le opinioni dissenzienti non hanno mai investito l'intero parere, bensì le sue singole parti, quali una specifica osservazione o condizione.

Nel corso della trattazione, si è fatto riferimento in maniera pacifica ai pareri ed alla loro articolazione interna. In realtà, l'art. 16 *bis* del regolamento non prevede una disciplina organica circa la struttura dei pareri, limitandosi ad accennare alle condizioni contenute nel parere del Comitato a proposito delle conseguenze che derivano dal loro mancato accoglimento da parte delle Commissioni³⁰.

All'interno del Comitato, quindi, si è aperta una discussione intorno alla natura dei pareri, soprattutto dopo che un deputato ha sostenuto la non necessità del dispositivo, ritenendo possibile anche rivolgere alle Commissioni delle mere considerazioni inerenti alla qualità dei testi legislativi. Quest'impostazione non viene condivisa dalla maggioranza dei membri dell'organo per una ragione sostanziale: così argomentando, si rischia di negare completamente al parere quel minimo di efficacia che deriva proprio dal dispositivo³¹.

²⁸ Si converrà sul fatto che l'espressione di pareri sfavorevoli da parte di un organo istituito da meno di un anno, completamente estraneo alla tradizione dell'ordinamento parlamentare italiano, quale è il Comitato per la legislazione, rischierebbe di trovare un accoglimento negativo presso le Commissioni di merito. Questo potrebbe pregiudicare il consolidamento della posizione dell'organo, senza tenere conto del fatto che, in presenza di un accordo tra le forze politiche, il procedimento legislativo prosegue comunque, non essendo il parere contrario emesso dal Comitato nella fase istruttoria in grado di bocciare definitivamente una proposta di legge.

²⁹ Cfr. l'art. 16 *bis*, comma 5, del regolamento della Camera

³⁰ Cfr. l'art. 16 *bis*, comma 6, del regolamento della Camera.

³¹ In riferimento alla questione sollevata dal deputato Cananzi, secondo il quale nella redazione

Tale conclusione è da ritenersi corretta, anche sulla base dell'analogia con la norma di cui all'art. 73, comma 2, del regolamento della Camera, alla quale l'art. 16 *bis* rinvia in relazione al termine entro cui deve essere espresso il parere. In definitiva, si potrebbero avere quattro possibili tipi di parere: favorevole, contrario, favorevole con osservazioni o favorevole con condizioni³².

Il Comitato ha utilizzato la condizione o l'osservazione in relazione alla maggiore o minore gravità della patologia della proposta di legge in esame. Va evidenziato il fatto che esse non si differenziano affatto per un più o meno elevato grado di specificità presentando, al contrario, una formulazione identica.

Tuttavia, una diversità esiste e riguarda gli effetti: le sole condizioni, infatti, obbligano la Commissione a motivare l'eventuale loro mancato recepimento e possono provocare, al limite, la rimessione del progetto di legge in Assemblea, nel caso in cui la Commissione operi in una sede diversa da quella referente³³.

Quid iuris qualora le condizioni vengano ignorate, senza peraltro che la Commissione competente provveda ad indicare le ragioni per le quali non intende adeguare il testo del progetto di legge? Il regolamento della Camera non prevede alcun provvedimento sanzionatorio di fronte ad un comportamento di questo tipo. Evidentemente, il legislatore del 1997 ha ritenuto che il radicamento del ruolo del Comitato in oggetto nell'ordinamento parlamentare sia un obiettivo perseguibile solo attraverso la creazione di un autentico spirito di collaborazione con le Commissioni di merito. Si è preferito abbandonare, quindi, qualunque via che possa condurre ad uno scontro frontale, considerato improduttivo.

Nella fase immediatamente successiva all'istituzione del Comitato per la legislazione, era lecito attendersi una certa diffidenza da parte delle Com-

dei pareri vi sarebbe anche la possibilità di prescindere da un dispositivo articolato in termini di favore o di contrarietà, avanzando soltanto raccomandazioni e suggerimenti alla Commissione, il presidente *pro tempore*, deputato La Malfa, afferma che la normativa sull'attività consultiva prevista dall'art. 73, del regolamento della Camera, trovi applicazione nei confronti dei pareri del Comitato per la legislazione. In caso di successiva adesione, da parte del Comitato, all'opinione del deputato Cananzi, la relativa questione dovrebbe essere portata all'attenzione del presidente della Camera. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 26 maggio 1998, 9.

³² Nel periodo preso in considerazione, tutti i pareri emanati dal Comitato sono favorevoli con osservazioni o condizioni tranne uno, completamente favorevole, espresso nella seduta del 20 gennaio 1998, sul d.d.l. AC 4445, di conversione di un decreto legge concernente l'impiego di Forze armate in Sicilia ed a Napoli.

³³ Gli effetti delle condizioni sono espressamente previsti dalla norma di cui all'art. 16 *bis*, comma 6, già richiamata.

missioni. Tale aspettativa ha trovato conferma nella realtà, sia per quanto riguarda il numero di pareri richiesti, che in riferimento all'accoglimento dei pareri stessi.

In seguito, l'iniziale prudenza si è tramutata in un atteggiamento di maggiore disponibilità, sebbene questo passaggio stia avvenendo con molta gradualità e non sia scevro da problemi, di ordine sia sostanziale che procedurale.

Resta, comunque, un dato decisamente rilevante: le percentuali inerenti all'accoglimento dei pareri sono crescenti, in modo costante³⁴.

È significativo il fatto che, parallelamente, sia aumentato sia il numero dei pareri che quello di condizioni ed osservazioni³⁵.

A quanto pare, le Commissioni cominciano ad avere fiducia nel nuovo organo, a non considerarlo come un elemento di ostacolo nel procedimento legislativo. Di conseguenza, il Comitato inizia a sentirsi legittimato ad agire, ad avere la percezione che i suoi pareri non siano sempre *inutiliter dati*.

4. *Il parere del Comitato per la legislazione sulla qualità dei testi dei disegni di legge di conversione dei decreti legge*

Il nuovo regolamento della Camera dei deputati modifica la precedente disciplina sull'approvazione delle leggi di conversione dei decreti legge, cercando di snellire il relativo procedimento³⁶. Il giudizio sull'effettiva sussistenza dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza, quindi, non è più affidato alla Commissione affari costituzionali (c.d. Commissione «fil-

³⁴ Per quanto riguarda il seguito dei pareri espressi dal Comitato, si passa da una percentuale pari al 16% circa il recepimento delle condizioni nel mese di gennaio, ad un 54% nel periodo gennaio-settembre; la percentuale iniziale cresce con un andamento costante (33% in gennaio-febbraio, 36% in gennaio-aprile, 45% in gennaio-maggio, ecc.). Anche per l'accoglimento delle osservazioni si registra una crescita pressoché costante. Per una visione completa delle condizioni ed osservazioni recepite, in relazione al numero di pareri espressi dal Comitato nel periodo globale gennaio-ottobre, si rinvia all'allegato 1, tabella A.

³⁵ Il Comitato per la legislazione nel mese di gennaio ha emesso solo 3 pareri (tra l'altro, espressi esclusivamente su decreti legge, per i quali il parere del Comitato è necessario) con 6 condizioni e 6 osservazioni. Il numero di pareri sale fino a 30, con 37 condizioni e 115 osservazioni, nel periodo gennaio-settembre. Anche per quanto riguarda l'emanazione di pareri, condizioni ed osservazioni, la crescita è costante, come si può ricavare dalla lettura dell'allegato 1, tabella A.

³⁶ La riforma del procedimento di approvazione delle leggi di conversione dei decreti legge è recata dall'art. 96 *bis* del regolamento della Camera.

tro») prima ed all'Assemblea in seconda istanza³⁷, bensì alla stessa Commissione competente per materia, tenuta a riferire all'Aula entro quindici giorni dall'assegnazione del disegno di legge³⁸.

L'altra importante novità è rappresentata dalla previsione per cui il disegno di legge di conversione viene assegnato, oltre che alla Commissione competente, anche al Comitato per la legislazione, il quale deve valutare la conformità del testo alle regole sulla specificità ed omogeneità ed il rispetto dei limiti di contenuto dei decreti legge, stabiliti dalla normativa vigente. A questo proposito, vengono in rilievo l'art. 15, della legge n. 400/1988³⁹, e l'ormai famosa sent. n. 360/1996, in cui la Corte costituzionale vieta la reiterazione dei decreti legge, salvi i casi di mutamento del contenuto ovvero di nuovi ed autonomi presupposti di straordinaria necessità ed urgenza.

L'intervento del Comitato, quindi, si configura come necessario ed automatico nell'ambito del procedimento di conversione. Tuttavia, esso potrebbe costituire un fattore di rallentamento, in contrasto con la *ratio* della riforma, qualora non fosse previsto un limite temporale per l'espressione del parere. Questo pericolo è scongiurato dalla norma dell'art. 96 *bis*, che fissa a tal fine un termine di cinque giorni.

In poco meno di un anno di attività, il Comitato ha avuto modi di formulare venticinque pareri. Da questo dato, emerge chiaramente come il ri-

³⁷ Nella disciplina previgente, l'intervento dell'Assemblea era automatico in caso di parere negativo da parte della I Commissione permanente. In caso di parere positivo, l'Assemblea veniva investita della questione solo qualora ne fosse fatta richiesta da una minoranza qualificata di deputati.

³⁸ Comunque, l'art. 96 *bis*, comma 3, del regolamento della Camera, assicura ad un presidente di gruppo o a venti deputati la possibilità di presentare entro cinque giorni una questione pregiudiziale riferita al disegno di legge di conversione ovvero al decreto legge.

³⁹ Per quanto riguarda il contenuto dei decreti legge, l'art. 15 della legge n. 400/1988 rende espliciti dei limiti già implicitamente contenuti nel dettato costituzionale, fatta eccezione, forse, per il divieto di intervenire in materia elettorale, in riferimento alla quale la Costituzione prevede sicuramente una riserva d'Assemblea, ma non altrettanto certamente una riserva di legge formale. Su quest'argomento, si rinvia a F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna, Il Mulino, 1997, 167 ss. Tuttavia, nonostante la norma dell'art. 15 possa essere qualificata «a contenuto costituzionalmente vincolato» (sulla legge n. 400/1988 come legge a contenuto costituzionalmente vincolato, cfr. S. MERLINI, *Appunti sulle forme di governo. Edizione provvisoria per il corso 1997-1998*, Torino, Giappichelli, 1998, 93 ss.), essa è stata spesso disattesa da parte di decreti legge successivi. Lo stesso Comitato si è trovato più di una volta di fronte a disposizioni di decreti legge contenenti deleghe legislative, di cui ha chiesto la soppressione, in quanto contrastanti con l'art. 15 della legge n. 400/1988 e con gli artt. 76 e 77 Cost. Probabilmente, una legge formalmente costituzionale si sarebbe rivelata uno strumento più idoneo a contenere disposizioni in questa materia.

corso alla decretazione d'urgenza si sia fortemente ridimensionato rispetto alle legislature precedenti ed alla prima fase della stessa XIII Legislatura, antecedente la già richiamata pronuncia dell'organo di giustizia costituzionale⁴⁰.

Allo stato attuale, dunque, il decreto legge non pone i gravi problemi sollevati fino ad un passato assai recente da talune sue utilizzazioni, assai discutibili e discusse⁴¹.

Nondimeno, dalla lettura dei pareri adottati dal Comitato emergono delle indicazioni interessanti circa la prassi corrente sulla decretazione d'urgenza, tra Governo e Parlamento, ed i suggerimenti avanzati per ottenere un ulteriore miglioramento nell'uso dello strumento normativo in questione.

Ad esempio, in molti casi il Comitato invita la Commissione a riconsiderare il decreto legge in oggetto sotto il profilo della omogeneità, non essendo evidentemente caduta in desuetudine l'abitudine del Governo, avallata da un generale atteggiamento di connivenza delle Camere, di presentare decreti *omnibus*, contenenti norme tese a regolare materie diverse fra loro, e spesso non corrispondenti al titolo. Quando, poi, talune disposizioni di un provvedimento d'urgenza contrastano gravemente con le regole sulla specificità ed omogeneità, se ne richiede la soppressione, come condizione per l'espressione di un parere favorevole⁴².

Al fine di valutare l'omogeneità di una norma di un decreto legge, il Comitato considera il contenuto del provvedimento complessivo, ritenendo insufficiente l'applicazione del criterio soggettivo, che si riferisce unicamente al dicastero competente. Parallelamente, è stata scartata l'idea, avanzata nel corso di una seduta, di affiancare al criterio oggettivo quello teleologico, tendente a considerare anche il fine verso il quale tendono tutte le misure normative, per evitare che l'organo compia delle considerazioni di opportunità, dal carattere politico⁴³.

Nella formulazione dei pareri sui disegni di legge di conversione dei de-

⁴⁰ Si tenga presente, inoltre, che in due dei venticinque casi considerati il Comitato ha espresso pareri su disegno di legge di conversione di decreti legge già esaminati in prima lettura, poi modificati dal Senato e, quindi, ritrasmessi alla Camera.

⁴¹ Sulle questioni di legittimità costituzionale poste dalla decretazione d'urgenza e dalla reiterazione dei decreti legge fino al 1996, si veda, per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 235 ss.

⁴² In particolare, è stata richiesta la soppressione di determinate disposizioni dei d.d.l. AC 4468, in materia di occupazione, AC 4540, sulla telefonia cellulare, AC 4560, su settore marittimo e trasporti, AC 4891, recante interventi in materia occupazionale, AC 4988-B, su quote-latte ed igiene alimentare, in quanto ritenute estranee al contenuto dei rispettivi decreti.

⁴³ Sulla proposta di fare riferimento anche al criterio teleologico per valutare la sussistenza del requisito di omogeneità, cfr. il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 27 gennaio 1998, 5 ss.

creti legge, il Comitato non si è limitato ad utilizzare come parametri i criteri espressamente previsti dall'art. 96 *bis*, ma ha ritenuto applicabili anche quelli individuati dall'art. 16 *bis* del nuovo regolamento della Camera, ai quali viene attribuita, quindi, una valenza generale. Pertanto, il rapporto fra le due norme regolamentari sarebbe da intendersi in termini di cumulabilità e non di alternatività, relativamente al procedimento di verifica della qualità dei testi dei disegni di legge di conversione. Tuttavia, non sono mancati interventi in senso difforme, originati dalla volontà di specificare che certi requisiti previsti dall'art. 16 *bis*, quale l'efficacia ai fini della semplificazione e del riordinamento della legislazione vigente, non si concilierebbero con la natura dei decreti legge, in quanto provvedimenti d'urgenza⁴⁴.

In realtà, il suddetto criterio ha trovato applicazione, in particolare nelle critiche rivolte dal Comitato all'eccessivo ricorso allo strumento della deroga, che rischia di creare situazioni di incertezza giuridica⁴⁵. Nella medesima direzione, viene segnalata la necessità di limitare l'adozione di provvedimenti di mera proroga alle situazioni realmente eccezionali; nei restanti casi, sarebbe opportuno procedere all'approvazione di una normativa organica, di riforma del settore interessato⁴⁶.

L'altro parametro contemplato dall'art. 16 *bis*, quello della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, rileva altrettanto spesso nelle osservazioni che accompagnano i pareri, con riferimento a norme poco chiare, nel significato precettivo o rispetto ai loro destinatari, ed all'uso dei rinvii legislativi «a catena»⁴⁷.

⁴⁴ La tesi prevale, comunque, è orientata nel senso di considerare peculiari i criteri *ex art.* 96 *bis*, e generali quelli di cui all'art. 16 *bis*, regolamento Camera cfr. il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 18 febbraio 1998, che si riferisce ad una riunione congiunta della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione, 5 ss.

⁴⁵ Cfr., fra gli altri, i d.d.l. AC 4454, sulle quote-latte, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 gennaio 1998, 4 ss., AC 5315, sul personale Ferrovie dello Stato, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 29 ottobre 1998, 3 ss.

⁴⁶ Cfr. i d.d.l. AC 4525, in materia di disponibilità abitativa, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 10 febbraio 1998, 3 ss. e AC 5032, sul terzo gestore nel campo della telefonia mobile, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 7 luglio 1998, 7 ss.

⁴⁷ Il Comitato ha formulato delle osservazioni riferite all'esigenza di migliorare disposizioni di disegno di legge di conversione di decreti legge a causa dei complessi rinvii alla legislazione vigente (d.d.l. AC 4454, sulle quote-latte, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 gennaio 1998, 12), della mancata indicazione del titolo delle numerose norme richiamate (d.d.l. AC 4988, su quote-latte ed igiene alimentare, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 24 giugno 1998, 10; d.d.l. AC 5094, sul rischio idrogeologico, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 16 luglio 1998, 9).

4.1. *La questione della verifica dei presupposti legittimanti la decretazione d'urgenza*

Il nuovo procedimento di approvazione dei disegni di legge di conversione previsto dall'art. 96 *bis* del regolamento della Camera, che si svolge tra Commissione di merito, per quanto concerne il giudizio propriamente politico, e Comitato per la legislazione, per la valutazione del contenuto dei decreti legge sotto il profilo tecnico-legislativo, non ha mancato di sollevare dubbi circa il *limen* fra la competenza dei due organi endocamerale.

La questione si pone nella sua problematicità fin dalla prima seduta del Comitato, risalente al 14 gennaio 1998, in occasione dell'esame di un decreto legge nel cui testo viene rilevata la riproduzione testuale di una norma compresa in un precedente decreto non convertito e, quindi, decaduto⁴⁸. Tale rilievo è alla base di una discussione fra i componenti dell'organo, preoccupati soprattutto di evitare che quest'ultimo compia apprezzamenti sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, esorbitando così dalle proprie attribuzioni, e coloro che ammettono una certa competenza del Comitato circa i requisiti richiesti dall'art. 77 Cost., pur se circoscritta al controllo dei limiti di contenuto dei decreti legge.

Una lettera di chiarimenti inviata dal presidente della Camera su richiesta del presidente del Comitato precisa che spetta alla Commissione competente, e non al Comitato, l'accertamento sui presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza⁴⁹.

Tuttavia, nemmeno questa risposta risulta essere totalmente soddisfacente. Infatti, essa non comprende l'ipotesi di un decreto reiterato, senza che il Governo abbia addotto nuovi motivi di necessità ed urgenza, in palese contrasto con la già richiamata sent. n. 360.

La mancata indicazione di nuovi ed autonomi presupposti, accompagnata dalla sostanziale identità del provvedimento, si traduce nella violazione di uno dei limiti di contenuto imposti ai decreti legge, senz'altro rilevabile dal Comitato per la legislazione, secondo quanto prevede l'art. 96 *bis* del regolamento della Camera.

La questione inerente ai poteri del Comitato rispetto alla decretazione

⁴⁸ Cfr. l'esame del d.d.l. AC 4430, contenente una proroga dei termini nel settore dell'università e della ricerca scientifica, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 14 gennaio 1998, 8 ss.

⁴⁹ La lettera inviata dal presidente della Camera il 15 gennaio 1998 viene letta al Comitato dal suo presidente turnario; cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 gennaio 1998, 3.

d'urgenza riemerge, quindi, nel momento in cui l'organo esprime un parere favorevole con una condizione in cui richiede alla Commissione di merito di indagare le esigenze sopravvenute che avrebbero indotto il Governo ad emanare un decreto che riproduce, a breve distanza di tempo, il contenuto di un altro decreto⁵⁰.

Una seconda lettera del Presidente della Camera, redatta sulla scia di un dibattito svoltosi in una riunione congiunta del Comitato per la legislazione e della Giunta per il regolamento⁵¹, rappresenta una soluzione al problema, almeno dal punto di vista teorico⁵². Secondo tale impostazione, l'art. 96 *bis* del regolamento della Camera andrebbe interpretato nel senso che, stante la generale estraneità del Comitato verso la valutazione degli aspetti di merito e, quindi, delle ragioni poste alla base dell'adozione dei decreti legge, l'organo è comunque abilitato a prendere in considerazione questi profili al solo fine di verificare l'osservanza dei limiti di contenuto. Qualora esso riscontri un caso di reiterazione, spetterà poi alla Commissione competente per il merito decidere se la reiterazione stessa sia o meno giustificabile, potendo il Comitato solo esprimere la propria opinione sul punto.

La prassi successiva attesta come, sul versante pratico, sia alquanto difficile tenere completamente separati analisi tecnica dei testi dei provvedimenti di urgenza e giudizio sull'opportunità dell'attivazione di tale strumento normativo. In questo senso, in una seduta un membro del Comitato manifesta le sue perplessità di fronte ad un decreto legge contenente disposizioni riguardanti situazioni non ancora realizzatesi; altri, al contrario, ritiene che il Governo possa legittimamente intervenire per scongiurare il verificarsi di certi eventi⁵³.

Analogamente, in altre sedute vengono esposti dubbi sulla sussistenza dei

⁵⁰ Trattasi del d.d.l. AC 4468, in materia di occupazione, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 27 gennaio 1998, 5 ss., e del 28 gennaio 1998, 3 ss. È opportuno precisare che una norma del decreto legge in questione riproduce una disposizione di un precedente decreto legge, abrogata da altro atto legislativo senza essere stata convertita. Secondo alcuni membri del Comitato, si tratterebbe di fattispecie diversa dal caso di decadenza per mancata conversione, per cui non rientrerebbe nella disciplina applicabile sulla base della nota sentenza della Corte costituzionale in materia di reiterazione.

⁵¹ Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 18 febbraio 1998, 5 ss.

⁵² Il presidente del Comitato per il 1° semestre illustra la lettera inviata dal presidente della Camera in data 20 febbraio, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 24 febbraio 1998, 3.

⁵³ Le opinioni suddette sono riferibili rispettivamente ai deputati La Malfa e Meloni, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 maggio 1998, 5-6.

requisiti di necessità ed urgenza⁵⁴ ovvero sul fatto che questi ultimi sarebbero legati non a fattori estrinseci eccezionali ed imprevedibili bensì alla difficoltà soggettiva per il legislatore di addivenire ad una regolamentazione del settore attraverso un'altra via⁵⁵.

4.2. *Il difficile iter dei disegni di legge di conversione dei decreti legge fra Camera e Senato*

In un sistema bicamerale perfetto qual è quello italiano, si pone obiettivamente l'esigenza di un coordinamento tra le due Camere in ordine all'introduzione di una determinata procedura o di un certo istituto, al fine di poter conseguire degli effetti che sarebbero diminuiti o, comunque, diversi, qualora la novità coinvolgesse una sola Camera.

L'istituzione di un organo *ad hoc* al quale affidare un potere di accertamento sulla qualità dei testi legislativi ha riguardato la sola Camera dei deputati, e non anche il Senato⁵⁶. Questa discrasia comporta inevitabilmente delle conseguenze.

Nella gran parte dei casi considerati, il Comitato ha esaminato disegni di legge di conversione già deliberati dal Senato. Tra le cause che possono aver determinato il Governo a voler intraprendere il procedimento di conversione partendo dal Senato piuttosto che dalla Camera, può esserci la circostanza per cui ivi esso poteva contare su di una maggioranza più stabile e certa⁵⁷.

Nella scelta, può aver influito anche l'assenza, nella seconda Camera, di un organo che svolge le stesse funzioni del Comitato per la legislazione.

Di fatto, pare che spesso la qualità dei disegni di legge di conversione, come pervenuti al Comitato, sia nettamente peggiorata rispetto ai decreti legge originari, nello svolgimento dell'esame in prima lettura al Senato. Infatti,

⁵⁴ Così nell'intervento del deputato Manzione, relatore per il d.d.l. AC 4891, recante agevolazioni postali per le elezioni 1997-1998, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 26 maggio 1998, 4.

⁵⁵ Si tratta dell'opinione espressa dal deputato Rebuffa, relatore per il d.d.l. AC 5032, sul terzo gestore della telefonia mobile, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 7 luglio 1998, 7.

⁵⁶ Nel corso di una seduta congiunta del Comitato per la legislazione e della Giunta per il regolamento, deputato Lembo ha rilevato che l'azione razionalizzatrice svolta dal Comitato incontra un grave limite nella mancanza di un organo dotato di competenze analoghe presso il Senato, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 marzo 1998, 4.

⁵⁷ Si fa riferimento al Governo Prodi, in carica nel periodo in cui è stata emanata la quasi totalità dei pareri presi in considerazione.

nel corso delle varie sedute sia i componenti del Comitato che il relatore per la Commissione competente per materia, hanno avuto modo di evidenziare soprattutto l'estraneità delle modifiche inserite dal Senato rispetto all'oggetto del provvedimento⁵⁸.

In verità, sembra piuttosto curioso che questo tipo di rilievo venga fatto anche dal rappresentante del Governo, tenendo conto che l'Esecutivo non aveva mosso le stesse critiche nella fase precedente, durante l'approvazione delle proposte emendative dei decreti legge al Senato, pur avendone l'opportunità⁵⁹.

Certamente meritevole di censura è un comportamento del Senato, consistente nel trasmettere i decreti legge alla Camera in prossimità della loro scadenza, in modo da mettere la Commissione di merito di fronte ad una scelta: eliminare le norme eterogenee rispetto al testo introdotte dal Senato, accogliendo in tal senso i suggerimenti formulati dal Comitato, ma rischiando di far decadere il decreto oppure convertire il medesimo entro i termini costituzionali, senza però poter apportare alcuna modifica⁶⁰.

In alcuni casi, la Commissione competente ha motivato il mancato recepimento dei pareri espressi dal Comitato con la mancanza di tempo, a causa dell'imminente scadenza del decreto⁶¹.

⁵⁸ Ad esempio, a proposito del d.d.l. AC 4540, sulla telefonia cellulare, il Comitato ha formulato un parere favorevole, ponendo come condizione la soppressione di una disposizione introdotta dal Senato, in quanto detta delle norme riguardanti imprese operanti nel settore dell'editoria e della radiodiffusione, materie estranee a quella oggetto specifico del decreto (settore delle comunicazioni radiomobili); cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 18 febbraio 1998, 12. La Commissione non ha dato seguito al parere poiché, pur condividendone il contenuto, ha comunque preferito mantenere la norma in questione, ritenendola di grande utilità per le piccole imprese. Cfr. anche l'esame del d.d.l. AC 4560, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 18 febbraio 1998, 12 ss., e del 19 febbraio 1998, 6 ss.

⁵⁹ In questo senso, il deputato Rebuffa individua una responsabilità del Governo, ovviamente per i profili di propria competenza, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 15 luglio 1998, 5-6.

⁶⁰ Il deputato Meloni sottolinea come questo ricorrente atteggiamento del Senato sia finalizzato ad impedire concretamente alla Camera di modificare il testo, con l'ulteriore conseguenza di pregiudicare in origine il significato dei rilievi mossi dal Comitato, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 maggio 1998, 6.

⁶¹ La Commissione di merito ha affermato che, pur condividendo le osservazioni e/o condizioni del Comitato, non ha potuto adeguarsi ad esse a causa della ristrettezza dei tempi, non volendo incorrere nel rischio di una mancata conversione del decreto per la necessità di una seconda lettura, nella relazione per l'Assemblea relativa ai d.d.l.: AC 4560, su settore marittimo e trasporti, AC 4665, sui terremoti, AC 4891, recante interventi urgenti in materia occupazionale, AC 5014, sulla balneazione, AC 5094, sul rischio idrogeologico.

Se, da un lato, si potrebbe dubitare che la suddetta costituisca una valida causa di giustificazione, dall'altro va riconosciuto che certe volte, nonostante il mancato accoglimento del parere da parte della Commissione, il relatore della stessa ha presentato all'Assemblea un emendamento, poi approvato, di contenuto identico a quello del parere⁶².

4.3. *La competenza del Comitato sui disegni di legge di conversione già approvati dal Senato*

Nella seduta del 19 marzo il relatore per il disegno di legge di conversione in esame⁶³ sostiene, contrariamente alla prassi seguita in precedenza, l'impossibilità per il Comitato di formulare condizioni relative alle modifiche apportate al decreto legge dal Senato.

Tale conclusione scaturisce da una tesi⁶⁴ secondo la quale al Comitato sarebbe attribuito il potere di proporre la soppressione delle disposizioni contrastanti con determinate norme, di cui all'art. 96 *bis* del regolamento della Camera, esclusivamente con riferimento ai decreti legge adottati dal Governo e presentati *in primis* alla Camera per la loro conversione.

Per quanto riguarda, invece, i disegni di legge di conversione già deliberati dal Senato e, quindi, trasmessi alla Camera, la competenza del Comitato dovrebbe rimanere circoscritta entro i limiti della formulazione di osservazioni, in base ai parametri previsti dall'art. 16 *bis* del regolamento della Camera., con l'unica eccezione costituita dall'eventuale violazione di norme di rango costituzionale⁶⁵.

In definitiva, in ossequio al principio di autonomia⁶⁶ di cui gode ciascu-

⁶² È quanto è accaduto nel seguito dell'esame di alcuni fra i disegni di legge citati nella nota precedente: AC 4560, AC 4891.

⁶³ Il relatore per il d.d.l. AC 4665, recante interventi urgenti in favore delle zone terremotate e di quelle colpite da altri eventi calamitosi, è il deputato Cananzi.

⁶⁴ L'intervento del deputato Cananzi, in qualità di relatore per il disegno di legge di cui sopra, è in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 marzo 1998, 7 ss.

⁶⁵ Secondo quanto sostiene la tesi in questione, la distinzione proposta trova il suo fondamento anche in altre norme, come l'art. 96 *bis*, comma 3, del regolamento della Camera, ove si specifica che la questione pregiudiziale può essere riferita sia al disegno di legge di conversione, sia al relativo decreto legge.

⁶⁶ Il deputato Cananzi, nel suo intervento, cita, oltre al principio di autonomia degli organi costituzionali, quello di «autodichia». Tuttavia, tale citazione pare fuori tema, visto che il termine autodichia viene riferito al potere di ciascuna Camera e, più in generale, degli organi costituzionali, di pronunciarsi sulle controversie con i propri dipendenti. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 marzo 1998, 12.

na Camera, un organo svolgente funzioni di carattere tecnico come il Comitato non potrebbe sindacare le scelte politiche effettuate dal Senato, a meno che non si ponga la prevalente esigenza di tutelare la legittimità costituzionale degli atti legislativi.

La particolare interpretazione proposta dal relatore sembra criticabile, principalmente per la ragione che, in applicazione del bicameralismo paritario *ex art. 70 Cost.*, ciascuna Camera è legittimata ad intervenire sulle modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento, finché il procedimento legislativo non è concluso.

Del resto, non si è mai pensato di diversificare le attribuzioni di una Commissione permanente in relazione al fatto che il testo assegnatole sia stato, o meno, già approvato dall'altra Camera. Analogamente alle Commissioni, anche il Comitato per la legislazione agisce in qualità di organo interno della Camera dei deputati, nonostante le differenze intercorrenti tra le funzioni assegnate alle prime e quelle affidate al secondo⁶⁷.

Dalla tesi in oggetto deriva un'altra conseguenza, altrettanto inaccettabile: il Governo potrebbe fare approvare al Senato disposizioni contrastanti con qualsiasi norma purché di grado non costituzionale, rispetto alle quali il Comitato non potrebbe esercitare alcun controllo.

Comunque, la maggioranza dei componenti il Comitato accoglie l'altra impostazione, già di fatto seguita nelle sedute passate, secondo cui l'esame del Comitato deve riguardare il progetto di legge sottopostogli nel suo complesso, indipendentemente dal fatto che siano intervenuti emendamenti presso il Senato⁶⁸.

Un'altra questione che si pone in una seduta successiva riguarda l'area di competenza del Comitato sui disegni di legge approvati in prima lettura dalla Camera, trasmessi al Senato e da questo modificati, ritornati alla Camera per il meccanismo di *navette*⁶⁹.

⁶⁷ Nell'interpretazione illustrata dall'on. Cananzi, invece, il fatto che l'attività delle Commissioni sia di tipo politico, a differenza di quella del Comitato, fondata su criteri tecnico-legislativi, sarebbe determinante per comprendere i limiti posti alla competenza di quest'ultimo circa i testi dei progetti di legge già approvati dal Senato; cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 marzo 1998, 15.

⁶⁸ Sull'opinione prevalsa all'interno del Comitato, cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 marzo 1998, 14 ss. Nella medesima direzione, cfr. anche la lettera inviata dal Presidente della Camera in risposta ad un quesito sul tema in questione, formulato dal Presidente del Comitato il 19 marzo, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 24 marzo 1998, 3-4.

⁶⁹ Cfr. i d.d.l. AC 4986-B, AC 4988-B, contenenti rispettivamente disposizioni in materia di versamenti di imposte e di quote-latte ed igiene alimentare, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 28 luglio 1998, 3 ss.

Secondo l'opinione del relatore per uno dei due disegni di legge⁷⁰, il Senato avrebbe introdotto nel testo una norma completamente estranea alla materia, al punto da pregiudicare la conformità del provvedimento di urgenza ai parametri indicati dall'art. 96 *bis* del regolamento della Camera.

Sulla base degli interventi che seguono, comincia a delinearsi un primo orientamento per i casi in cui il Comitato è chiamato ad esprimere un secondo parere sul medesimo atto legislativo⁷¹. Innanzitutto, l'organo deve limitarsi a valutare le novità apportate dal Senato⁷².

Inoltre, viene rilevata l'opportunità di evitare l'emanazione di un parere contrastante con quello emesso nella fase precedente.

Qualora il Comitato ritenga che il Senato abbia inserito una norma disomogenea, come nel caso preso in considerazione, chiederà preferibilmente alla Commissione, attraverso una condizione, di eliminare tale norma piuttosto che formulare un parere sfavorevole.

5. Il parere del Comitato per la legislazione sulla qualità dei testi di tutti gli altri progetti di legge

In quasi un anno di funzionamento, il Comitato ha avuto l'opportunità di esprimere solo dodici pareri su progetti diversi dai disegni di legge di conversione.

Ai sensi dell'art. 16 *bis*, comma 4, del regolamento della Camera, l'esame del Comitato sulle proposte di legge in generale può essere definito eventuale e facoltativo, nel senso che non si tratta di un elemento essenziale nell'ambito della fase istruttoria ma, al contrario, la sua attivazione è rimessa alla richiesta di una minoranza qualificata, pari ad un quinto dei componenti della Commissione competente per il merito.

Di fronte al dubbio su possibili utilizzazioni dell'organo in chiave strumentale ed in particolare a fini dilatori, si può far notare la previsione di un termine tassativo, uguale ad otto giorni, decorrente dal giorno della richiesta di intervento, entro il quale il parere deve essere emanato⁷³.

⁷⁰ Trattasi del deputato Lembo, relatore per il d.d.l. AC 4986-B, citato nella nota precedente.

⁷¹ Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 28 luglio 1998, 4 ss.

⁷² Si fa riferimento all'art. 70, comma 2, del regolamento della Camera, riguardante l'esame dei progetti di legge già approvati dalla Camera, rinviati al Senato e, quindi, riesaminati dalla Camera.

⁷³ Cfr. l'art. 16 *bis*, comma 3, del regolamento della Camera, che rinvia all'art. 73, comma 2, dello stesso regolamento. Tale norma stabilisce che la Commissione eventualmente interpellata

D'altra parte, non si pone nemmeno il rischio del ricorso al Comitato da parte di una minoranza della Commissione competente allo scopo di ottenere, come effetto indiretto, la rimessione di un progetto di legge all'Assemblea⁷⁴. Si tenga presente, infatti, che l'art. 72, comma 3, Cost., riconosce al medesimo *quorum* di cui all'art. 16 *bis*, comma 4, del regolamento della Camera, quindi ad un quinto dei membri di una Commissione permanente, il potere di determinare il passaggio di una proposta di legge alla sede referente, prima della votazione finale dell'Aula.

Se, in riferimento al controllo sui testi dei decreti legge, si sono già formati orientamenti e prassi considerevoli, in quanto fondati su di una casistica abbastanza nutrita, non altrettanto si può dire relativamente ai restanti progetti di legge, essenzialmente a causa del limitato numero di volte in cui il Comitato è stato chiamato in causa. In questo senso, assume un ruolo fondamentale il fatto che solo per i decreti legge sussiste l'obbligatorietà dell'esame presso il Comitato.

Inoltre, non si può trascurare che nell'area dei progetti di legge *ex art. 16 bis* del regolamento della Camera, va ricompresa una vasta tipologia, avente carattere residuale (deleghe legislative, norme di delegificazione, leggi-provvedimento, leggi-quadro, ecc.), per cui non è facile né immediato poter disporre di un consistente numero di precedenti per ogni tipo di legge⁷⁵.

Tuttavia, allo stato attuale si possono comunque segnalare alcune questioni insorte, ritenute interessanti, che saranno trattate di seguito.

Dai dati numerici risulta essere in costante aumento il numero di richieste di pareri al Comitato da parte delle Commissioni di merito⁷⁶.

Per quanto concerne, più specificamente, l'oggetto dei pareri già formulati, oltre ai frequenti rilievi sulla qualità dei testi legislativi, effettuati sulla base degli indicatori di cui all'art. 16 *bis*⁷⁷, viene evidenziata la ricorrente pre-

durante l'esame in sede referente dalla Commissione competente per il merito, deve esprimere il proprio parere entro otto giorni, decorrenti però dall'effettiva distribuzione dello stampato, e non della richiesta.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 16 *bis*, comma 6, del regolamento della Camera, qualora la Commissione operi in sede legislativa o redigente, dal mancato accoglimento del parere formulato dal Comitato può derivare come conseguenza la rimessione del progetto di legge all'Assemblea.

⁷⁵ Durante l'esame del p.d.l. AC 3433 e abb., recante una normativa di cornice sull'attività teatrale, viene sottolineata l'opportunità di esprimere un parere molto dettagliato, in modo che possa costituire un utile parametro di riferimento per le future proposte di legge che presentino il carattere di legge-quadro. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 31 marzo 1998, 5.

⁷⁶ Cfr. la tabella C, in allegato n. 1.

⁷⁷ In particolare, si noti il tono drastico usato dal relatore, deputato Anedda, in riferimento al d.d.l. AC 2756 *ter* (Fondo nazionale antidroga), considerato come una sorta di «caso di scuola

senza di norme enunciative principi generali, prive di un contenuto precettivo. Nonostante le perplessità manifestate circa la competenza del Comitato verso la valutazione di un aspetto che sembrerebbe riguardare la discrezionalità del legislatore, in almeno due pareri si esplicita la necessità di sopprimere gli articoli privi di immediata efficacia normativa (c.d. «norme manifeste») ⁷⁸.

5.1. *La questione relativa al momento in cui deve essere espresso il parere del Comitato*

L'art. 16, comma 4, del regolamento della Camera, prevede che la richiesta di parere debba essere inoltrata al Comitato non prima dell'adozione del testo base da parte della Commissione.

L'interpretazione di questa norma è tutt'altro che pacifica, a giudicare dal numero di interventi dedicati alla determinazione del suo autentico significato.

Da un lato, si ritiene che essa faccia riferimento al testo scelto dalla Commissione in via definitiva o, comunque, in una fase avanzata, adducendo come argomento fondamentale quello per cui, in caso contrario, il parere del Comitato resterebbe completamente privo di efficacia ⁷⁹. Infatti, qualora l'esame sulla qualità della legislazione venga eseguito nei momenti iniziali della

di come non dovrebbe essere redatto un testo legislativo, sia per i molteplici rinvii in esso contenuti, sia per la terminologia impropria, sia per le oggettive difficoltà di lettura, sia per i vuoti normativi conseguenti ad alcune disposizioni», in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 31 marzo 1998, 6.

Nel parere formulato sul d.d.l. AC 4626, in materia di adozione internazionale, il Comitato, in relazione ad uno dei parametri *ex art. 16 bis*, di semplificazione e riordinamento della legislazione vigente, rileva l'opportunità dell'adozione di un testo unico nel settore, al fine di realizzare una normativa organica; cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 29 aprile 1998, 7.

⁷⁸ Si fa riferimento alla condizione apposta al parere sul p.d.l. AC 3433 e abb., contenente una disciplina generale dell'attività teatrale, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 15 aprile 1998, 5 ss., ed all'osservazione che completa il parere inerente al d.d.l. AC 4917, sull'elevamento dell'obbligo di istruzione, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 22 luglio 1998, 3 ss.

⁷⁹ Nel corso di una riunione congiunta del Comitato per la legislazione e della Giunta per il regolamento, viene auspicato che il ricorso al Comitato da parte delle Commissioni competenti per il merito si collochi in una fase sufficientemente avanzata dell'esame di un progetto di legge. Si tenga presente il fatto che questa riunione risale ad una data precedente l'emanazione del primo parere del Comitato su di un progetto di legge diverso dai disegni di legge di conversione, avvenuta il 24 febbraio 1998. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 13 gennaio 1998, 7-8.

fase istruttoria, esiste concretamente il rischio che il testo considerato subisca un radicale mutamento a causa della successiva votazione degli emendamenti.

A tale proposito, è emblematico il caso del progetto di legge recante una disciplina organica dell'attività teatrale: al momento della richiesta dell'intervento del Comitato, alla Commissione competente per materia erano stati presentati circa settecento emendamenti⁸⁰!

Di conseguenza, il Comitato delibera di rinviare il giudizio sul progetto in questione ad uno stadio più avanzato del procedimento, subordinatamente all'assenso della Commissione di merito, cui è rimessa l'individuazione del momento più opportuno⁸¹.

Dall'altro lato, viene fatto notare come, qualora l'organo deputato a verificare la qualità delle leggi sia attivato troppo tardi, si procederà all'esame degli emendamenti senza poter tenere conto delle indicazioni contenute nel parere. In questo senso, si citano degli esempi, rivelatori dell'influenza che sarebbe stata esercitata da taluni pareri emessi prima dell'inizio dell'esame degli emendamenti sul seguito del medesimo⁸².

Entrambe le esigenze denunciate sembrano ragionevoli e meritevoli di considerazione⁸³.

Obiettivamente, è difficile individuare una soluzione univoca basandosi sulla lettera dell'art. 16 *bis*, comma 4, del regolamento della Camera, dalla quale parrebbe dedursi che la decisione inerente non solo all'*an*, ma anche al *quando* della trasmissione di un progetto di legge al Comitato, spetta comunque alla Commissione competente.

In una prospettiva, futura ed eventuale, di rafforzamento dei poteri del Comitato, si potrebbe pensare alla possibilità di consentire a quest'ultimo di compiere ulteriori accertamenti su di un testo legislativo, in modo

⁸⁰ Si tratta del p.d.l. AC 3433 e abb., già citato, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 31 marzo 1998, 5.

⁸¹ Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 2 aprile 1998, 4. L'esame del p.d.l. AC 3433 e abb., citato nella nota precedente, ha inizio il 31 marzo, viene rinviato al 2 aprile e, quindi, si conclude il 15 aprile con la formulazione del parere. In un'altra seduta, concernente il d.d.l. AC 4917 (Elevamento obbligo di istruzione), il Governo rivolge un'istanza al Comitato, nel senso di rimandare l'esame ad una fase successiva alla valutazione degli emendamenti presentati al disegno di legge; cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 7 luglio 1998, 6.

⁸² Un esempio significativo è quello relativo al p.d.l. AC 169 e abb. (Minoranze linguistiche): la Commissione, in seguito al parere del Comitato, ha apportato una serie di emendamenti presentati dal relatore, che recepiscono i rilievi del Comitato.

⁸³ Per un raffronto diretto fra le due diverse tendenze, cfr., in particolare, il dibattito in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* dell'8 luglio 1998, 5 ss.

da adeguare le proprie valutazioni ai mutamenti nel frattempo verificatisi.

Rebus sic stantibus, i componenti dell'organo concordano nel condannare un certo tipo di condotta talvolta posta in essere dalle Commissioni di merito, per cui queste si avviano alla conclusione della votazione sugli emendamenti senza aver atteso il parere del Comitato, pur avendone fatto richiesta e non essendo ancora decorso il termine stabilito per la formulazione dello stesso⁸⁴.

5.2. *L'esame delle norme contenenti deleghe legislative*

L'unico progetto organico di legge di delegazione legislativa che sia stato sottoposto al vaglio del Comitato è quello inerente al riordino del Servizio sanitario nazionale⁸⁵.

Attualmente, le deleghe legislative ed i decreti delegati sono da includere tra le fonti del diritto più problematiche, specialmente sul versante dei rapporti fra Parlamento e Governo.

Le decisioni del Comitato, quindi, potrebbero fornire degli elementi utili rispetto ai problemi che concretamente si pongono circa l'uso di questi strumenti normativi.

Nel caso in oggetto, ad esempio, si discute sull'ammissibilità nelle leggi delega della c.d. «clausola di procedibilità», per cui il Governo può comunque adottare i decreti legislativi qualora il Parlamento non abbia espresso il parere sui testi degli stessi entro il termine prestabilito⁸⁶.

Se si ritiene che l'art. 14, comma 4, della legge n. 400/1988, prevedendo come obbligatorio il parere delle Commissioni permanenti sugli schemi dei decreti legislativi per le deleghe di durata superiore ai due anni abbia voluto, in realtà, introdurre un principio di carattere generale, tendente ad evitare la totale esclusione del Parlamento, allora la clausola di procedibilità non può che essere mal tollerata.

Se, invece, viene attribuito alla suddetta disposizione il carattere di norma speciale, tesa a disciplinare una fattispecie specifica, si riconoscerà, nei restanti casi, una legittimazione del Governo ad esercitare il potere legislati-

⁸⁴ Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 29 aprile 1998, 5-6. Vale la pena di rilevare che alla seduta in oggetto non partecipano né il rappresentante del Governo né i relatori delle Commissioni di merito; tale assenza può essere interpretata come un ulteriore segnale di disinteresse verso il parere richiesto al Comitato.

⁸⁵ È il d.d.l. AC 4230.

⁸⁶ Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 13 maggio 1998, 5 ss.

vo nei limiti di tempo e di oggetto stabiliti dal Parlamento, superando così l'eventuale inerzia delle Commissioni competenti.

Sulla base di quest'ultima impostazione, il Comitato formula un parere in cui richiede come condizione alla Commissione di merito, la reintroduzione della clausola di procedibilità, presente nel testo originario e poi soppressa. Va altresì segnalata l'opinione dissenziente espressa in proposito da alcuni deputati contrari al ripristino, che evidenziano, invece, l'opportunità di un ampliamento del termine assegnato alle Commissioni permanenti per pronunciarsi sugli schemi dei decreti legislativi⁸⁷.

Peraltro, la controversa condizione rimane priva di seguito; nella relazione per l'Assemblea, la Commissione competente ne motiva il mancato accoglimento con l'esigenza di rafforzare la posizione del Parlamento⁸⁸.

Il progetto in questione, trasmesso al Senato, approda quindi una seconda volta presso l'esame del Comitato⁸⁹. In questo caso, l'organo si limita a prendere in considerazione le sole parti del testo modificate dalla seconda Camera, secondo un orientamento che può dirsi, ormai, consolidato⁹⁰.

Se è vero che il Comitato è stato chiamato in causa per una sola delega organica, è altrettanto vero che esso ha comunque avuto modo di pronunciarsi su disposizioni contenenti deleghe, sparse nei vari provvedimenti sottopostigli.

Ad esempio, in due casi viene rilevata la presenza di una norma recante una delega legislativa nel testo di un decreto legge⁹¹, in palese contra-

⁸⁷ Per il parere approvato dal Comitato per la legislazione, comprensivo dell'opinione dissenziente espressa dai deputati Anedda, Lembo e Rebuffa, ai sensi dell'art. 16 *bis*, comma 5, del regolamento della Camera, cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 13 maggio 1998, 8-10.

⁸⁸ La Commissione competente accoglie, invece, altre condizioni poste dal Comitato, concernenti l'inserimento nel disegno di legge dei principi e dei criteri di delega in un unico articolo e la modifica del titolo, in conformità al contenuto del disegno di legge.

⁸⁹ Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 29 ottobre 1998, 6 ss. Tra l'altro, la seduta in oggetto non si conclude con l'emanazione di un parere perché il seguito dell'esame del disegno di legge viene rinviato a causa dell'assenza di alcuni componenti il Comitato e del rappresentante del Governo, tenuto conto della rilevanza del provvedimento.

Per completezza di informazione, si vuole aggiungere che l'esame si è effettivamente concluso nella seduta del 3 novembre 1998, con l'approvazione di un parere con ben otto osservazioni attinenti alla chiarezza ed alla proprietà della formulazione, ed altre nove attinenti alla semplificazione ed al riordinamento della legislazione vigente.

⁹⁰ Si è già detto, a proposito dell'esame in seconda istanza dei disegni di legge di conversione di decreti legge, che il Comitato ha ritenuto opportuno limitarsi a valutare le modifiche introdotte dal Senato.

⁹¹ Si fa riferimento ad articoli contenuti nei disegni di legge di conversione dei d.l. AC 4560 (Settore marittimo e trasporti) e AC 4697 (Cura Di Bella). In entrambi i casi il Comitato esprime

sto con il divieto posto dall'art. 15, comma 2, della legge n. 400/1988⁹².

In un'altra circostanza, il Comitato segnala alla Commissione di merito la necessità di esplicitare i principi ed i criteri direttivi e di precisare l'oggetto della delega⁹³.

Ancora, di fronte ad una disposizione concernente l'esercizio della delega in materia di trattamento di dati personali, l'organo raccomanda alla Commissione di chiarire, attraverso un adeguamento del titolo, che non ricorre un ampliamento dei limiti bensì una mera proroga di termini della delega stessa⁹⁴.

Alla luce dei problemi che riguardano l'attuale ordinamento delle fonti, sembra importante sottolineare la questione insorta nel corso di una seduta relativamente alla natura di un articolo, incerta fra delega legislativa e norma di delegificazione⁹⁵. Tale incertezza è produttiva di effetti pregiudizievoli sul piano delle fonti del diritto, visto che in un caso il Governo sarebbe autorizzato ad emanare norme di rango primario, nel rispetto del combinato disposto degli artt. 76 e 77, comma 1, Cost., mentre nell'altro gli verrebbe attribuito il potere di adottare regolamenti delegificanti, quindi norme secondarie, subordinate all'osservanza dei precetti di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988⁹⁶.

È auspicabile che i pareri del Comitato su progetti di legge dai risvolti co-

parere favorevole a condizione che sia soppressa la disposizione del disegno di legge contenente la delega legislativa; si rileva il dissenso espresso dall'on. Cananzi, nonostante la condizione appaia difficilmente contestabile. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 febbraio 1998, 9-10, e del 24 marzo 1998, 13. Nel primo caso, la Commissione competente per il merito non accoglie la condizione, ma l'Assemblea approva poi un emendamento presentato dal relatore che ne recepisce praticamente il contenuto; nel secondo, invece, la Commissione non dà seguito al parere.

⁹² L'art. 15, comma 2, lett. b), della legge n. 400/1988, pone fra i limiti di contenuto dei decreti legge il divieto di conferire deleghe legislative. Tale limite è riconducibile direttamente all'art. 76 Cost., al rapporto di alterità esistente fra Parlamento e Governo in materia di delegazioni legislative. Su questo punto, cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 160.

⁹³ Cfr. la condizione apposta nel parere attinente al d.d.l. AC 3433 e abb., in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 15 aprile 1998, 9. Tale condizione viene poi accolta dalla Commissione.

⁹⁴ È il d.d.l. AC 4964; cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* dell'8 luglio 1998, 8-10. Nella relazione per l'Assemblea, si sottolinea l'importanza dell'osservazione del Comitato sull'interpretazione della proroga della delega.

⁹⁵ Cfr. l'osservazione espressa nel parere sul d.d.l. AC 4917 (Elevamento dell'obbligo di istruzione), in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 22 luglio 1998, 12.

⁹⁶ Sui problemi derivanti dalla sostanziale assimilazione fra regolamenti delegificanti e decreti legislativi, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 352-359.

sì complessi non rimangano singoli episodi isolati, ma che diano invece luogo alla formazione di veri e propri orientamenti di principi, alla quale pare indissolubilmente legata la loro utilità⁹⁷.

6. Prospettive per il futuro

L'efficacia dei pareri del Comitato può essere senz'altro misurata sulla base del numero di condizioni ed osservazioni effettivamente recepite dalle Commissioni parlamentari o, al limite, della percentuale dei casi in cui queste ne abbiano motivato il mancato recepimento⁹⁸.

Contemporaneamente, occorrerebbe considerare altri effetti, di tipo indiretto, che tali pareri sembrano idonei a produrre. Infatti, essi possono trovare accoglimento «alla fonte», cioè al momento della deliberazione dell'atto normativo.

A questo proposito, pare che le pronunce del Comitato *ex art. 96 bis* del regolamento della Camera abbiano concretamente influenzato il Governo, nel senso di migliorare il contenuto dei provvedimenti, soprattutto sotto l'aspetto dell'omogeneità e della corrispondenza al titolo, e di ridurre lo stesso ricorso al decreto legge⁹⁹.

Per la verità, fin dalla sentenza sulla reiterazione, emanata dalla Corte costituzionale nell'ottobre del 1996, si registra un calo progressivo nella quantità dei decreti legge adottati dal Governo¹⁰⁰. Si può affermare, dunque, che

⁹⁷ Nel *Rapporto del deputato La Malfa, presidente del Comitato per la legislazione per il periodo 1° gennaio-30 giugno 1998*, presentato alla Camera il 30 giugno 1998, si legge che la Presidenza della Camera ha provveduto a sollecitare le Commissioni parlamentari ad inviare al Comitato tutti i progetti di legge contenenti deleghe legislative. Inoltre, viene rilevata l'opportunità di prevedere in futuro anche un intervento del Comitato sugli schemi dei decreti delegati e sui progetti di legge recanti norme di delegificazione. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 giugno 1998, 9-10.

Nel corso del prosieguo del secondo semestre verrà data una prima risposta positiva a tali istanze, nel senso che l'assegnazione al Comitato di provvedimenti contenenti disposizioni di delega diventerà sostanzialmente automatica, come attesta il *Rapporto del presidente del Comitato per la legislazione (deputato Anedda) sul 2° semestre di attività (1° luglio-31 dicembre 1998)*, 9 ss.

⁹⁸ A tal proposito, cfr. le tabelle riportate nell'allegato n. 1.

⁹⁹ Questa considerazione viene fatta nel *Rapporto del deputato La Malfa*, cit., in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 giugno 1998, 19.

¹⁰⁰ La sent. n. 360/1996, emanata durante la XIII Legislatura, ha provocato una riduzione quantitativa dei decreti legge adottati dal Governo. Nel periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 30 giugno 1998, la media mensile è scesa ulteriormente, passando dal 3,9% al 3,3%.

l'intervento del Comitato è reso obbligatorio laddove ce ne sarebbe meno bisogno, essendo stati risolti per altre vie i problemi riguardanti la decretazione d'urgenza, o almeno i più gravi di essi.

Molte sono le questioni che, invece, rimangono aperte nel sistema italiano delle fonti.

Per citarne qualcuna, si pensi agli aspetti problematici connessi a deleghe dal contenuto molto ampio, a decreti legislativi integrativi e correttivi, all'attuazione delle normative comunitarie, a norme di delegificazione che non provvedono all'abrogazione di leggi previgenti o che dispongono l'emanazione di regolamenti incidenti su materie precedentemente non disciplinate da disposizioni di legge, alle c.d. «abrogazioni innominate»¹⁰¹.

Al fine della razionalizzazione dell'ordinamento delle fonti, lo sviluppo di una sorta di giurisprudenza presso un organo creato per verificare la «correttezza» della legislazione, potrebbe rivelarsi un elemento importante.

In tale prospettiva, si può pensare ad un rafforzamento della posizione del Comitato, obiettivo raggiungibile fondamentalmente attraverso due strade.

La prima consiste nel dotare le decisioni del Comitato di efficacia vincolante, almeno in certe materie, riprendendo così l'idea inizialmente concepita presso la Giunta per il regolamento e poi abbandonata nel prosieguo dei lavori preparatori della riforma regolamentare¹⁰².

La seconda sembrerebbe quella di affidare il potenziamento del ruolo dell'organo essenzialmente al credito che esso sarà in grado di guadagnare presso le Commissioni competenti, per cui sarebbe necessario l'intercorrere di un certo lasso di tempo.

Qualunque sia la soluzione che si voglia accogliere, certamente i risultati dei pareri espressi dal Comitato dipendono anche dall'esito che avranno le altre norme previste dalla riforma del regolamento della Camera, specialmente quelle concernenti l'istruttoria legislativa.

¹⁰¹ Le abrogazioni innominate contengono innovazioni del tipo: «Tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate». Per una trattazione completa sulla situazione attuale del sistema delle fonti del diritto, si rinvia a *Rapporto sullo stato della legislazione*, a cura della Camera dei deputati – Servizio Studi, 30 giugno 1998.

¹⁰² Alcune interessanti soluzioni, consistenti in modifiche procedurali, saranno prospettate nel *Rapporto del presidente del Comitato per la legislazione (deputato Anedda) sul 2° semestre di attività*, 10 ss. In particolare, si segnalano: la previsione che sia lo stesso Comitato a richiedere alle Commissioni di merito la trasmissione di progetti di legge ritenuti particolarmente rilevanti; la possibilità di un aggravamento procedurale in caso di inosservanza dell'obbligo di motivazione da parte delle Commissioni; l'ipotesi dell'intervento del Presidente del Comitato in Assemblea, senza che questo venga computato a carico del gruppo di appartenenza nel contingentamento dei tempi.

A titolo di esempio, si consideri la norma dell'art. 79, comma 11, del regolamento della Camera, per la quale ogni legge deve provvedere al coordinamento della disciplina da essa recata con la legislazione vigente, indicando espressamente le disposizioni conseguentemente abrogate.

La circostanza per cui questa norma non trova ancora frequente applicazione è in grado di incidere in maniera negativa sulla certezza del diritto.

In tale contesto, si inserisce una proposta di legge presentata nel mese di luglio del 1998 alla Camera dei deputati¹⁰³, che si pone esplicitamente l'obiettivo del miglioramento della produzione legislativa complessiva. Essa recepisce le disposizioni oggi vigenti circa l'esercizio della funzione legislativa, apportando ad esse le modifiche dettate dalle esperienze svolte nell'applicazione pratica¹⁰⁴.

Ancora una volta, si evidenzia il fatto che la legge ordinaria potrebbe rivelarsi uno strumento poco idoneo per la predisposizione di una disciplina di questo tipo, come ha dimostrato la prassi successiva alla legge n. 400/1988¹⁰⁵.

La questione della qualità della legislazione, così, sembra aver superato i ristretti confini del terreno tecnico-giuridico per porsi quale problema reale, diffuso, avvertito dall'opinione pubblica¹⁰⁶.

La funzione del Comitato, quindi, va oltre il *drafting*, l'applicazione delle tecniche legislative, per contribuire a fornire indicazioni verso la costruzione di un «metodo della legislazione»¹⁰⁷.

¹⁰³ Si tratta della p.d.l. n. 5151, «Disposizioni in materia di attività normativa», d'iniziativa dei deputati Abbate ed altri, presentata alla Camera dei deputati il 22 luglio 1998.

¹⁰⁴ In particolare, la p.d.l. n. 5151 recepisce le disposizioni contenute nella legge n. 400/1988, con riferimento all'attività normativa del Governo, nella legge n. 59/1997, nelle sezioni riguardanti la delegificazione per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la compilazione dei testi unici, nel d.p.r. n. 1092/1985, sulla promulgazione delle leggi. Essa si articola nei seguenti capi: I – Istruttoria legislativa; II – Leggi organiche; III – Potestà normativa del Governo; IV – Regolamenti delle autorità amministrative indipendenti; V – Semplificazione normativa; VI – Disposizioni finali.

¹⁰⁵ Va detto che la proposta di legge in oggetto prevede, fra le disposizioni finali, la c.d. clausola di abrogazione o modificazione espressa, che consentirebbe alla legge di non poter essere abrogata o derogata se non in maniera esplicita, con il conseguente rafforzamento della capacità di resistenza alla modificazione che è propria della legge ordinaria (secondo il modello utilizzato dall'art. 1, comma 3, della legge n. 142/1990).

¹⁰⁶ Questa opinione è espressa da G. RIZZONI, *Il Comitato per la legislazione*, in *Seminario nazionale di studio «Il nuovo regolamento della Camera»*, tenutosi a Firenze il 30 ottobre 1998. Gli atti del Seminario sono tuttora in fase di pubblicazione.

¹⁰⁷ Così nel *Rapporto del deputato La Malfa*, cit., in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 giugno 1998, 10 ss.

Sulla base di queste considerazioni, pare positiva la scelta di aver concepito il Comitato quale organo politico, composto da parlamentari, e non da tecnici. È opportuno, infatti, che l'esigenza di produrre una legislazione di buona qualità si diffonda nella coscienza parlamentare, che sia sentita come un interesse pubblico, da tutelare adeguatamente¹⁰⁸.

La composizione paritetica del Comitato, poi, fa sì che esso possa configurarsi come organo portatore di una politica istituzionale, in analogia, ad esempio, con il presidente della Camera e la Giunta per il regolamento.

Come si è già rilevato, fino ad oggi l'elemento istituzionale è prevalso su quello dell'appartenenza politica.

Quest'osservazione resta valida anche dopo che il Comitato, come si apprende mentre si scrive, nella seduta del 17 novembre non è addivenuto alla formulazione di un parere.

Infatti, anche in questo caso, il «non parere» non dipende dal mancato raggiungimento di una maggioranza bensì da una decisione unanime, orientata nel senso di non esprimere alcun parere in quanto il decreto legge in questione sarebbe senz'altro decaduto poiché alcune norme del provvedimento sono state riprodotte in un disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1999¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Quest'esigenza viene manifestata nella riunione congiunta del Comitato per la legislazione e della Giunta per il regolamento, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 aprile 1998, 5.

¹⁰⁹ Il provvedimento in esame è il disegno di legge di conversione AC 5351, recante «Restituzione per il contributo straordinario per l'Europa ed altre disposizioni urgenti». Il Comitato decide di non esprimere il parere e di inviare due lettere al Presidente della Commissione competente ed al Presidente della Camera, in cui precisa: le ragioni che lo hanno indotto a non formulare il parere; il pregiudizio che può derivare, sul piano della certezza del diritto, dalla sovrapposizione di strumenti normativi; il fatto che il mancato intervento del Governo nelle sedute dedicate all'esame del provvedimento non ha consentito di avere da esso chiarimenti in ordine alla situazione determinatasi. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 17 novembre 1997, 3 ss.

ALLEGATO 1

I pareri complessivamente emessi dal Comitato nel periodo 1° gennaio-30 ottobre 1998 sono 37, di cui 25 relativi a disegni di legge di conversione di decreti legge e 12 relativi a progetti di legge ordinaria. Le tabella successive, tuttavia, riportano esclusivamente i dati riguardanti l'incidenza dei pareri del Comitato (complessivamente pari a 30) sui provvedimenti per i quali vi è stata una deliberazione del testo da parte della Commissione competente, successiva all'espressione del parere da parte del Comitato stesso.

TABELLA A. - *Dati complessivi*

	<i>Numero di pareri</i>	<i>Numero di condizioni</i>	<i>Di cui recepite</i>	<i>Numero di osservazioni</i>	<i>Di cui recepite</i>
Gennaio	3	6	1 (16%)	6	–
Gennaio-Febbraio	7	9	3 (33%)	20	2 (10%)
Gennaio-Marzo	10	11	3 (27%)	41	7 (17%)
Gennaio-Aprile	12	14	5 (36%)	59	17 (29%)
Gennaio-Maggio	15	20	9 (45%)	71	28 (39%)
Gennaio-Giugno	19	23	11 (48%)	80	23 (29%)
Gennaio-Luglio	25	27	14 (52%)	94	26 (28%)
Gennaio-Settembre	30	37	20 (54%)	115	32 (27,8%)
Gennaio-Ottobre					

TABELLA B. - *Decreti legge*

	<i>Numero di pareri</i>	<i>Numero di condizioni</i>	<i>Di cui recepite</i>	<i>Numero di osservazioni</i>	<i>Di cui recepite</i>
Gennaio	3	6	1 (16%)	6	–
Gennaio-Febbraio	7	9	3 (33%)	20	2 (10%)
Gennaio-Marzo	9	11	3 (27%)	28	2 (7%)
Gennaio-Aprile	9	11	3 (27%)	28	2 (7%)
Gennaio-Maggio	11	13	5 (38%)	32	11 (34%)
Gennaio-Giugno	15	16	7 (44%)	41	6 (15%)
Gennaio-Luglio	19	17	7 (41%)	45	6 (13%)
Gennaio-Settembre	20	17	7 (41%)	45	6 (13%)
Gennaio-Ottobre					

TABELLA C. - *Progetti di legge*

	<i>Numero di pareri</i>	<i>Numero di condizioni</i>	<i>Di cui recepite</i>	<i>Numero di osservazioni</i>	<i>Di cui recepite</i>
Gennaio	0	0	0	0	0
Gennaio-Febbraio	0	0	0	0	0
Gennaio-Marzo	1	0	0	13	5 (38%)
Gennaio-Aprile	3	3	2 (66%)	31	15 (48%)
Gennaio-Maggio	4	7	4 (57%)	39	17 (53%)
Gennaio-Giugno	4	7	4 (57%)	39	17 (43%)
Gennaio-Luglio	6	10	7 (70%)	49	20 (41%)
Gennaio-Settembre	10	20	13 (65%)	63	26 (41,2%)
Gennaio-Ottobre					