

## QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE PRETERMESSA NELLA LEGGE ED O.D.G. AL GOVERNO NELLA XV LEGISLATURA

di ENRICO ALBANESI\*

**SOMMARIO:** 1. Una prassi della XV legislatura: la presentazione di ordini del giorno di istruzione al Governo contenenti rilievi espressi dal Comitato per la legislazione non accolti dalla Commissione di merito. - 2. Le esigenze di qualità della legislazione nel procedimento legislativo: a) la funzione del Comitato per la legislazione. - 3. (*Segue*): b) il duplice contemperamento di valori da parte del Comitato e della Commissione di merito e gli equilibri non necessariamente coincidenti. - 4. Esigenze di qualità della legislazione, procedimento legislativo e forma di governo. Riflessioni a margine della XV legislatura.

*1. Una prassi della XV legislatura: la presentazione di ordini del giorno di istruzione al Governo contenenti rilievi espressi dal Comitato per la legislazione non accolti dalla Commissione di merito.*

Nel corso della XV legislatura presso la Camera dei deputati si è assistito alla presentazione in Assemblea di ordini del giorno di istruzione al Governo<sup>1</sup> da parte di alcuni deputati membri del Comitato per la legislazione contenenti direttive di politica della legislazione<sup>2</sup>.

La costante degli strumenti di indirizzo in questione è stata quella di recepire il contenuto di rilievi espressi in pareri del Comitato per la legislazione non accolti dalle Commissioni di merito in sede di istruttoria legislativa e di tradurli in direttive al Governo: direttive aventi ad oggetto in tre casi la futura attività governativa di iniziativa legislativa e di emendamento, nei restanti otto casi l'attuazione (*lato sensu* intesa) da parte del Governo della specifica legge al cui progetto si riferiva l'ordine del giorno.

Attraverso i tre ordini del giorno *pro futuro*, il Governo si è impegnato a «tenere conto, nell'esercizio dell'iniziativa in materia di decretazione d'urgenza e nell'attività emendativa durante l'*iter* parlamentare di conversione, dei parametri di decretazione d'urgenza fissati nell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988»<sup>3</sup>; a «non porre in essere

---

\* Dottorando di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova

<sup>1</sup> Sugli ordini del giorno cfr. G. F. CIAURRO, *Ordine del giorno*, in *Enc. del dir.*, Milano, 1980, pp. 1018 ss. Più in generale, sulla direttiva parlamentare cfr. S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Milano, 1969, 201 pp. e M. CARDUCCI, *Il ritorno della direttiva parlamentare. Riflessioni in prospettiva comparata*, Milano, 1999, 123 pp.

<sup>2</sup> Si tratta degli o.d.g. Russo 9/1222/3 (6 luglio 2006), Giudice 9/1222/4 (6 luglio 2006), Verro 9/1961/3 (19 dicembre 2006), Russo 9/2114-B/3 (22 febbraio 2007), Ferrari 9/2114-B/4 (22 febbraio 2007), Zaccaria 9/2114-B/5 (22 febbraio 2007), Giudice 9/2826/94 (3 luglio 2007), Giudice 9/2852/54 (24 luglio 2007), Zaccaria 9/2900/4 (27 luglio 2007), Ferrari 9/2849/41 (1 agosto 2007), Giudice 9/3194/63 (21 novembre 2007).

<sup>3</sup> Cfr. o.d.g. Russo 9/1222/3 (6 luglio 2006) sull'A.C. 1222, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione. Si

[...] atti in contrasto con il divieto, posto espressamente dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, di conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della costituzione, ed a conformarsi all'obbligo di assicurare l'omogeneità di contenuto dei decreti - legge»<sup>4</sup>; a «tener conto, per il futuro, in sede di presentazione di emendamenti interamente sostitutivi oggetto di questione di fiducia, dei suggerimenti volti al perfezionamento del testo avanzati nelle sedi parlamentari proprie»<sup>5</sup>.

Attraverso gli altri otto ordini del giorno, il Governo si è impegnato ad adottare correttivi di politica della legislazione nell'attuazione di specifiche leggi.

Alcuni ordini del giorno miravano a correggere profili di «cattiva» redazione della legge: impegnando il Governo ad «adottare ulteriori iniziative normative volte a provvedere [...] all'abrogazione espressa» di un comma di una legge, «comunque conseguente al principio della successione delle leggi nel tempo»<sup>6</sup> o ad «adottare, in sede di attuazione, le opportune iniziative volte ad interpretare» correttamente una disposizione contenente un «impreciso richiamo» effettuato dalla legge<sup>7</sup>.

Altri ordini del giorno avevano ad oggetto la realizzazione di esigenze di coordinamento normativo (impegnando il Governo ad esercitare la delega contenuta nella legge «in modo coordinato [...], anche attraverso la redazione di un testo unico», con una delega approvata due anni prima e caratterizzata dalla «coincidenza dell'oggetto»<sup>8</sup> e di chiarezza (impegnando il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi attuativi della delega, a «precisare alcuni aspetti della disciplina» contenuta nella legge di delega)<sup>9</sup>.

Attraverso un ordine del giorno si è cercato di neutralizzare, almeno in via di fatto, la violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988 (per il quale il Governo non può mediante decreto – legge, conferire deleghe legislative) impegnando il Governo a presentare un apposito disegno di legge di delega, «tale da consentire il non esercizio delle deleghe previste» in un disegno di legge di conversione di un decreto – legge<sup>10</sup>.

Altri ordini del giorno hanno infine avuto per oggetto profili attinenti a limiti posti dalla Costituzione: il Governo si è infatti impegnato a modificare una legge «al fine di differenziare adeguatamente» le posizioni di soggetti che, pur presentando

---

ricorda in proposito un precedente della XIII legislatura. Cfr. o.d.g. Nardini 9/6141/001 (8 luglio 1999), sull'A.C. 6141, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 13 maggio 1999, n. 131, recante disposizioni urgenti in materia elettorale. Attraverso l'ordine del giorno si impegnava il Governo «a non accogliere in futuro modifiche al testo dei decreti – legge tali da introdurre materie del tutto estranee» al loro contenuto originario.

<sup>4</sup> Cfr. o.d.g. Giudice 9/1222/4 (6 luglio 2006), sull'A.C. 1222, su cui cfr. nota precedente.

<sup>5</sup> Cfr. o.d.g. Giudice 9/3194/63 (21 novembre 2007), sull'A.C. 3194, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico – finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

<sup>6</sup> Cfr. o.d.g. Verro 9/1961/3 (19 dicembre 2006), sull'A.C. 1961, Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e le università.

<sup>7</sup> Cfr. o.d.g. Ferrari 9/2114-B/4 (22 febbraio 2007), sull'A.C. 2114, Conversione in legge del decreto – legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.

<sup>8</sup> Cfr. o.d.g. Zaccaria 9/2900/4 (27 luglio 2007), sull'A.C. 2900, Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario.

<sup>9</sup> Cfr. o.d.g. Ferrari 9/2849/41 (1 agosto 2007), Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia.

<sup>10</sup> Cfr. o.d.g. Russo 9/2114-B/3 (22 febbraio 2007), sull'A.C. 2114-B, su cui cfr. nota 7.

caratteristiche disomogenee, risultavano disciplinate della legge stessa in modo omogeneo<sup>11</sup>; ad «attivarsi nell'ambito delle proprie competenze, al fine di garantire» che l'esercizio dei poteri da parte di un Commissario governativo «avvenga in forme procedurali e sostanziali idonee a salvaguardare pienamente le prerogative dell'autorità giudiziaria e nel pieno rispetto delle attribuzioni e dell'autonomia che l'ordinamento riconosce al potere giudiziario nel suo complesso»<sup>12</sup>; a procedere all'emanazione di regolamenti di delegificazione in materia tributaria «preferibilmente senza incidere sul *quantum* delle prestazioni, in ossequio alla riserva di legge posta dall'articolo 23 della Costituzione»<sup>13</sup>.

La prassi della presentazione di ordini del giorno di politica della legislazione nel corso della XV legislatura costituisce un osservatorio privilegiato per comprendere attraverso quali dinamiche le esigenze di qualità della legislazione trovino ingresso nel procedimento legislativo.

Non solo. Tale prassi costituisce una prova empirica di come il ruolo che le esigenze di qualità della legislazione vengono ad assumere all'interno del procedimento legislativo dipenda inevitabilmente dal contesto della forma di governo. Nei casi descritti si è infatti potuto tener conto delle esigenze di qualità della legislazione solo *in limine* (e cioè attraverso gli ordini del giorno) nell'impossibilità di modificare il testo legislativo a causa delle inefficienze prodotte dal pluripartitismo esasperato e dal bicameralismo paritario propri della forma di governo italiana che, combinati assieme, hanno reso «defatigante» il procedimento legislativo<sup>14</sup>.

Nel caso della maggior parte dei progetti di legge sui quali si è poi intervenuti per mezzo degli ordini del giorno, infatti, ove la Camera avesse introdotto modifiche per recepire i rilievi del Comitato ciò avrebbe implicato un secondo esame da parte del Senato, trattandosi di progetti di legge già approvati da parte di quest'ultimo<sup>15</sup>: un esame che si sarebbe rivelato politicamente arduo, data l'esiguità e l'eterogeneità politica della maggioranza al Senato.

Nei due casi restanti, l'impossibilità di modificare il testo dei progetti di legge per recepire i rilievi del Comitato è stata conseguenza di un fenomeno la cui frequenza e le cui modalità sono anch'esse spiegabili nel contesto della forma di governo italiana

---

<sup>11</sup> Cfr. o.d.g. Zaccaria 9/2114-B/5 (22 febbraio 2007), sull'A.C. 2114-B, su cui cfr. nota 7.

<sup>12</sup> Cfr. o.d.g. Giudice, 9/2826/94 (3 luglio 2007), sull'A.C. 2826, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 11 maggio 2007, n. 61, recante interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti.

<sup>13</sup> Cfr. o.d.g. Giudice, 9/2852/54 (24 luglio 2007), sull'A.C. 2852, Conversione in legge del decreto – legge 2 luglio 2007, n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria.

<sup>14</sup> Così V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Catanzaro, 2007, pp. 59-68, i quali sottolineano come il combinato di un sistema bicamerale paritario e di un pluripartitismo esasperato abbia prodotto le disfunzioni maggiori sul procedimento legislativo proprio nel corso della XV legislatura, quando è venuta a rompersi la «simmetria» tra i sistemi elettorali di Camera e Senato. Tant'è, per quanto qui interessa, che è proprio nella XV legislatura che le esigenze della qualità della legislazione hanno trovato spesso realizzazione solo *in extremis* attraverso gli ordini del giorno. Tuttavia neppure la XIV legislatura fu immune da difficoltà nell'accogliere le esigenze di qualità della legislazione tanto che fu proprio nel periodo 2001-2006 che il tasso di recepimento dei pareri del Comitato per la legislazione ha segnato i livelli più bassi (su cui cfr. nota 57).

<sup>15</sup> Erano già stati approvati dal Senato gli A.C. 1222, 1961, 2114, 2826, 2900 e 2849.

(come «indice di debolezza politica» dell'Esecutivo<sup>16</sup>): la posizione da parte del Governo della questione di fiducia<sup>17</sup>.

2. *Le esigenze di qualità della legislazione nel procedimento legislativo: a) la funzione del Comitato per la legislazione.*

Con l'istituzione del Comitato per la legislazione ad opera delle riforme dei regolamenti parlamentari degli anni Novanta volte al miglioramento della qualità della legislazione, l'approccio dell'ordinamento giuridico italiano al fenomeno del *drafting* è venuto a caratterizzarsi in modo pressoché unico nel panorama comparato<sup>18</sup>. Accanto ai tradizionali apparati ed organi *tecnici* (apparati serventi delle Camere, strutture ministeriali e della Presidenza del Consiglio, Consiglio di Stato), con l'ingresso nel procedimento legislativo del Comitato è venuto infatti ad aggiungersi a presidio della qualità della legislazione un organo *politico*.

Il Comitato per la legislazione, chiamato ad esprimere pareri alle Commissioni di merito sulla «qualità dei testi»<sup>19</sup> di progetti di legge di legge e schemi degli atti normativi del Governo<sup>20</sup> alla luce di una serie di parametri tecnico – giuridici<sup>21</sup>, è infatti interamente composto da deputati («scelti dal Presidente della Camera in modo da

---

<sup>16</sup> Sul ruolo della questione di fiducia nel rapporto tra Governo e Parlamento nell'attuale forma di governo, cfr. V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., pp. 47-53.

<sup>17</sup> Nel caso degli A.C. 2852 e 3194 l'impossibilità di fatto per la Camera di recepire i rilievi del Comitato è derivata dalla posizione della questione di fiducia da parte del Governo su emendamenti interamente sostitutivi ma riproductivi delle disposizioni censurate dal Comitato.

<sup>18</sup> Sottolineano in particolare tale aspetto, il primo in senso critico, il secondo accogliendo positivamente tale peculiarità, A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino, 1999, p. 31 e B. POLVERARI, *La complessità normativa e il nuovo regolamento della Camera dei deputati*, in *Iter legis*, 1999, p. 37.

<sup>19</sup> Cfr. art. 16-bis, comma 4, r.C.

<sup>20</sup> La funzione del Comitato, così come definita dalle riforme del regolamento della Camera del settembre 1997 e delle successive riforme del luglio 1999, è quella di esprimere pareri alle Commissioni di merito: *a)* obbligatoriamente, sui disegni di legge di conversione dei decreti – legge (art. 96-bis, comma 1, r.C.); *b)* obbligatoriamente, sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o di delegificazione (art. 16, comma 6-bis, r.C.); *c)* ove vi sia la richiesta di un quinto dei componenti della Commissione di merito, sui progetti di legge (art. 16, comma 4, r. C.); *d)* ove vi sia la richiesta di un quinto dei componenti della Commissione di merito, sugli schemi degli atti normativi del Governo (art. 96-ter, comma 1, r.C.). La possibilità che per i casi *sub c)* e *d)* sia sufficiente la richiesta di 1/5 dei componenti della Commissione di merito rende tale istituto nella disponibilità dell'Opposizione. Sullo scarso utilizzo da parte dell'Opposizione di questo come di altri istituti "propri" delle minoranze, cfr. P.L. PETRILLO, *La perenne campagna elettorale dell'Opposizione parlamentare in Italia e in Gran Bretagna*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 2004, pp. 81-118.

<sup>21</sup> Classificati dalla dottrina in «generali» (conformemente ai quali il Comitato si esprime per tutti i progetti di legge o schemi di atti governativi esaminati) e «speciali» (alla luce dei quali il Comitato esamina specifici tipi di progetti di legge o schemi di atti normativi). Cfr. N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in *Cahiers européens: European forum of public law*, 2001 (<http://www.cahiers.org>). Sono parametri «generali»: *a)* l'omogeneità; *b)* la semplicità, la chiarezza e la proprietà della formulazione del testo normativo; *c)* il coordinamento del testo con la legislazione vigente. Sono invece parametri «speciali»: *a)* con riferimento ai disegni di legge di conversione dei decreti – legge: la specificità, l'omogeneità ed i limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente; *b)* con riferimento agli schemi dei decreti legislativi del Governo: le norme di principio poste dal legislatore delegante.

garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni»<sup>22</sup>) per la cui nomina non è richiesto alcun requisito di competenza tecnico – giuridica.

Le definizioni dottrinali della funzione svolta dal Comitato per la legislazione oscillano tra gli estremi del controllo sulla legittimità di atti normativi<sup>23</sup> e della consulenza sugli indirizzi e sul metodo della legislazione<sup>24</sup> ma la funzione del Comitato può cogliersi a pieno, come è stato proposto<sup>25</sup>, solo alla luce del principio della «polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere»<sup>26</sup>.

Dei quattro procedimenti legislativi all'interno dei quali è richiesto o può essere richiesto il parere del Comitato per la legislazione, infatti, tre sono procedimenti «duali»<sup>27</sup>, vedono cioè accanto al Parlamento l'esercizio della funzione normativa da parte di un altro organo, in questo caso il Governo.

In tali fattispecie il Comitato per la legislazione si inserisce dunque in procedimenti legislativi in cui il Parlamento esercita (oltre alla funzione legislativa) una funzione di controllo nei confronti del Governo<sup>28</sup> (è il caso dei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti – legge e sugli schemi degli atti normativi del Governo) oppure una funzione di coordinamento<sup>29</sup> (è il caso dei pareri sulle disposizioni di delega legislativa e di delegificazione, in particolare sulle «grandi» deleghe<sup>30</sup>).

L'attività consultiva del Comitato viene dunque a rafforzare «l'alterità Governo-Parlamento» (quindi ad «arricchire»<sup>31</sup> la stessa funzione di controllo nel nuovo mutato scenario di una forma di governo parlamentare «a prevalenza del Governo»<sup>32</sup>); oppure

<sup>22</sup> Cfr. art. 16-bis, comma 1, r.C.

<sup>23</sup> Cfr. F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 711. Parla di «controllo sulla legislazione» F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 528.

<sup>24</sup> Cfr. C. CIUFFETTI, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *CAMERA DEI DEPUTATI, Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 11, I, Roma, 2001, p. 13. Parlano di «funzione di consulenza istruttoria» A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998, p. 468 e di funzioni «consultive» E. BERARDUCCI – R. ALESSE, *Comitato per la legislazione* (voce), *Enc. Giur.*, 1999, p. 9.

<sup>25</sup> La contestualizzazione del ruolo del Comitato per la legislazione all'interno del principio della polivalenza delle funzioni parlamentari è suggerito da Lupo con espresso riferimento alla funzione di controllo, cfr. N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in E. ROSSI, *Maggioranze e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Padova, 2004, pp. 109-138.

<sup>26</sup> Richiamato da A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale. Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, 2001, p. 219 e ID., *Il parlamento*, Bologna, 2003, pp. 303-304 nonché pp. 409-410. Con tale espressione ci si riferisce al fatto che attraverso un determinato procedimento parlamentare sia possibile il perseguimento di una pluralità di funzioni.

<sup>27</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 339-381.

<sup>28</sup> Sulla funzione parlamentare di controllo, cfr. A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, cit., pp. 213 ss.

<sup>29</sup> Sulla funzione parlamentare di coordinamento e sulle procedure interistituzionali, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., pp. 437-441 e A. PALANZA, *La perdita dei confini : le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali – XVII. Il Parlamento*, Torino, pp. 1211 ss.

<sup>30</sup> Su cui cfr. A. PALANZA, *La perdita dei confini*, cit., specie pp. 1242-1246.

<sup>31</sup> Così N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione*, cit.

<sup>32</sup> Secondo la definizione di Chimenti, per il quale tra gli anni Ottanta e Novanta si è assistito alla trasformazione della forma di governo parlamentare caratterizzata da un «equilibrio paritario» tra

consente al Parlamento di affrontare adeguatamente le problematiche della complessità normativa che, attraverso «procedimenti complessi»<sup>33</sup>, è chiamato a governare<sup>34</sup>. Essa si svolge incidentalmente<sup>35</sup> all'interno di procedimenti in cui il Parlamento svolge funzioni legislative, di controllo o di coordinamento ed alla luce di essi ne viene connotata<sup>36</sup>.

All'indomani dell'istituzione del Comitato, parte della dottrina non ha mancato di esprimere forti perplessità circa l'attribuzione di competenze di tutela della qualità della legislazione ad un organo politico, oltretutto dotato di poteri<sup>37</sup> «debolissimi»<sup>38</sup>: da un lato, per l'impossibilità che da un organo politico possa provenire un giudizio imparziale<sup>39</sup>, dall'altro, per il palesarsi di quella «tendenza, tipica del parlamentarismo italiano, a rimanere impermeabile agli stimoli, alle sollecitazioni nonché ai suggerimenti provenienti da organi estranei [...] al sistema politico – partitico di cui le Camere costituiscono la proiezione parlamentare»<sup>40</sup>.

Tuttavia l'attribuzione ad un organo politico dell'esame della qualità dei testi normativi può essere agevolmente compresa se ci si sofferma a riflettere, come messo in luce da altra parte della dottrina, sulla natura (anche) politica di un simile esame.

---

Governo e Parlamento ad una forma di governo parlamentare «a prevalenza del Governo sul Parlamento». Cfr. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Torino, 1992, pp. 19-22.

<sup>33</sup> Così A. PALANZA, *La perdita dei confini*, cit., p. 1212. Con l'espressione ci si riferisce a quei procedimenti legislativi (quali la procedura di bilancio, la legge comunitaria, i procedimenti di delega e di delegificazione) nei quali la «legge tende sempre più a diventare il canale per collegare e regolare la molteplicità dei centri di potere normativo operanti nell'ordinamento». Così U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale. Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, 2001, p. 146.

<sup>34</sup> A tal proposito cfr. U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 144 dove si evidenzia come in presenza di un Parlamento che coordina distinti flussi di produzione normativa «la ricerca della coerenza dei contenuti [attraverso le tecniche per il miglioramento della qualità della legislazione] diviene, dal punto di vista metodologico, la sostanza stessa del procedimento legislativo».

<sup>35</sup> Per una ricostruzione dell'attività delle Commissioni in sede consultiva e del Comitato per la legislazione come procedimenti incidentali, cfr. R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, pp. 211-219.

<sup>36</sup> A proposito del principio di polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere, Manzella spiega come «lo scopo dell'attività di volta in volta posta in essere retroagisce sulla procedura scelta e la qualifica giuridicamente». Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 409.

<sup>37</sup> I pareri del Comitato si caratterizzano per la presenza di «premesse» e per l'espressione di «osservazioni» (prive di effetti giuridici), «raccomandazioni» (prive di effetti giuridici e dotate di contenuto di carattere generale) o «condizioni». In presenza di condizioni gli effetti del parere sono analoghi a quelli dei pareri delle c.d. Commissioni – filtro. Ciò significa che ove la Commissione che esamina il progetto sia in sede referente e non intenda adeguarne il testo alle condizioni del parere del Comitato, deve indicarne le ragioni all'Assemblea (art. 16-bis, comma 6); ove la Commissione che esamina il progetto sia in sede legislativa e non ritenga di aderire al parere del Comitato ma questo vi insista, il progetto di legge è rimesso all'Assemblea (art. 16-bis, comma 6, mediante rinvio all'art. 93, comma 3, r.C.); ove la Commissione che esamina il progetto sia in sede redigente e non si unifichi al parere del Comitato, l'Assemblea delibera su un apposito ordine del giorno presentato dal presidente del Comitato ed in caso di approvazione la Commissione di merito riesamina il progetto per uniformarlo al parere del Comitato (art. 16-bis, comma 6, mediante rinvio all'art. 96, comma 4, r.C.).

<sup>38</sup> Così A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma - Bari, 1999, p. 85.

<sup>39</sup> Così M. L. MAZZONI HONORATI, *Considerazioni critiche sul rapporto tra regolamenti parlamentari e forma di governo*, in AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti), *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale. Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, 2001, p. 350.

<sup>40</sup> Così A. MORRONE, *Quale modello di Governo*, cit., p. 471.

E' infatti anche attraverso «soluzioni politiche»<sup>41</sup> che debbono essere affrontati i problemi della complessità normativa e della legislazione, tanto da potersi parlare a pieno titolo (oltre che di tecnica) di «politica della legislazione», dato che il rispetto delle regole tecniche di redazione di una legge «incide sulla [sua] capacità di perseguire i suoi scopi»<sup>42</sup>. Certo, si tratterà pur sempre di una funzione «altamente» politica<sup>43</sup>, di tipo «istituzionale e *bi-partisan*»<sup>44</sup> (tale da giustificare la composizione paritaria dell'organo *ex art. 16-bis*, comma 1, r.C.) ma ciò non toglie che la *ratio* della novella regolamentare del 1997 sia stata quella di «introdurre all'interno del processo decisionale conoscenze adeguate a compiere, *in una chiave politica*, la valutazione della coerenza ordinamentale e della qualità delle nuove disposizioni, in modo che esse possano *influire sulla sostanza delle decisioni*»<sup>45</sup>.

3. (Segue): *b) il duplice contemperamento di valori da parte del Comitato e della Commissione di merito e gli equilibri non necessariamente coincidenti.*

Le valutazioni (*stricto sensu* politiche) circa il merito del testo legislativo spettano comunque alla Commissione di merito<sup>46</sup>.

Ai fini che qui interessano, possono dunque distinguersi due fasi attraverso cui viene a concretizzarsi il procedimento dialettico di (ragionevole<sup>47</sup>) contemperamento di valori nel corso dell'istruttoria legislativa e dal quale scaturiscono le definitive determinazioni della Commissione di merito.

La prima fase (l'espressione del parere da parte del Comitato) attiene all'esame della qualità del testo normativo. In tale fase, le valutazioni «altamente» politiche svolte da

---

<sup>41</sup> Così B. POLVERARI, *La complessità normativa*, cit., p. 38. Analogamente, cfr. C. CIUFFETTI, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi*, cit., p. 10, che parla di «rilevazione, anche tecnica, di questioni che attengono al governo della legislazione, base dalla quale si stacca un processo politico di decisione che si esprime nel parere espresso» dal Comitato.

<sup>42</sup> Così N. LUPO, *Le tecniche (e la politica) della legislazione come strumenti essenziali per il legislatore contemporaneo*, in *Iter legis*, 2002, pp. 103-109.

<sup>43</sup> Così A. PALANZA, *La perdita dei confini*, cit., p. 1226.

<sup>44</sup> Così N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione*, cit.

<sup>45</sup> Così la relazione illustrativa della proposta di modifica del regolamento della Camera. Cfr. A.C., XIII legislatura, Doc. II, n. 26.

<sup>46</sup> Esemplare in tale senso la lettera del Presidente della Camera del 15 gennaio 1998 con cui è stato chiarito come, sebbene l'art. 16-*bis* r.C. preveda che il parere del Comitato sia espresso «sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme *costituzionali* e ordinarie e del Regolamento», la valutazione dei requisiti costituzionali di necessità ed urgenza *ex art. 77 Cost.* è «espressamente riservata» dall'articolo 96-*bis*, comma 2, alle Commissioni di merito in sede referente «in ragione della stretta connessione che intercorre fra l'esame degli aspetti relativi al merito del provvedimento e l'apprezzamento delle esigenze che legittimano il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza». Così il Presidente della Camera nella lettera del 15 gennaio 1998. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attività del Comitato per la legislazione. Volume I. Dati generali*, Roma, 2000, pp. 101 ss. La valutazione dell'effettiva sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza costituisce infatti una questione «troppo connessa con il merito» (il cui esame spetta alla Commissione competente) per attribuirlo ad un organo quale il Comitato per la legislazione, «nel quale la maggioranza non può prevalere». Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 362.

<sup>47</sup> Evidenza come la formalizzazione dell'istruttoria legislativa abbia consentito la procedimentalizzazione delle esigenze di ragionevolezza nel momento di produzione normativa (dunque, «in una prospettiva "fisiologica"») L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, 2003, pp. XXIX-XLIV.

un organo paritetico quale è il Comitato, definiscono un primo «assetto compromissorio tra ragioni della tecnica e della politica»<sup>48</sup>.

E' infatti frutto di scelte («altamente») politiche l'applicazione concreta da parte del Comitato dei parametri tecnico – giuridici previsti dal Regolamento, così come la forma con cui il Comitato esprime di volta in volta i propri rilievi (con effetti giuridici, nel caso di condizioni, oppure senza, nel caso di raccomandazioni, osservazioni o premesse).

Nella seconda fase (l'adozione delle definitive determinazioni da parte della Commissione), attinente al merito ed alla qualità del testo<sup>49</sup>, l'equilibrio tra valori contenuto nel parere del Comitato diventa oggetto di valutazione politica da parte della Commissione.

Ebbene, gli equilibri dialettici che scaturiscono dal duplice temperamento di valori non necessariamente coincidono, in virtù del diverso oggetto della ponderazione (qualità del testo nel primo caso, merito e qualità del testo nel secondo) e della diversa politicità dei due organi derivante dalla loro diversa composizione.

E' comunque fisiologico che l'equilibrio definitivo sia quello compiuto da un organo *stricto sensu* politico, la Commissione di merito.

Dovrebbe essere poi compito della Corte costituzionale, almeno secondo parte della dottrina<sup>50</sup>, accertare se il definitivo temperamento di valori compiuto dal legislatore abbia disconosciuto le ragioni della qualità della legislazione a tal punto da dar origine a disposizioni «oscure», dalle quali cioè non si potrebbe «argomentare l'estrazione di una norma vincolante»<sup>51</sup> ed appunto, in quanto tali, incostituzionali.

#### *4. Esigenze di qualità della legislazione, procedimento legislativo e forma di governo. Riflessioni a margine della XV legislatura.*

La prassi dell'ultimo decennio ha dimostrato come la scelta di attribuire l'esame della qualità dei testi normativi (anche) ad un organo politico sia stata lungimirante<sup>52</sup>.

L'istituzione del Comitato ha infatti contribuito a diffondere all'interno del circuito della decisione politico-parlamentare la «cultura» del buon legiferare<sup>53</sup> (la cui

---

<sup>48</sup> Così S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in G. RECCHIA – R. DICKMANN, *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, 2002, pp. 56-57.

<sup>49</sup> Anche l'istruttoria in Commissione, ex art. 79 r.C., è finalizzata, tra l'altro, alla verifica della «qualità e [del]l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo». Sul punto si veda tuttavia la nota 52.

<sup>50</sup> Cfr. M. AINIS, *La legge oscura, Come e perché non funziona*, Roma – Bari, 2002, pp. 117-123 e P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, in *Tecniche normative* (<http://www.tecnichenormative.it/draft/Costanzo.pdf>).

<sup>51</sup> Cfr. M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 144.

<sup>52</sup> «Le disposizioni regolamentari sull'istruttoria legislativa hanno ricevuto un'applicazione diseguale: al positivo, anche se limitato, funzionamento [...] del Comitato per la legislazione, non ha corrisposto infatti un significativo impiego degli strumenti procedurali [ex] articolo 79 del regolamento». Così la relazione della Giunta per il regolamento della Camera del 4 ottobre 2000 sull'attuazione delle modificazioni al Regolamento della Camera concernenti la riforma del procedimento legislativo. Cfr. A.C., XIII legislatura, Doc. II-ter, n.1.

<sup>53</sup> Sul punto cfr. L. LORELLO, *Funzione legislativa*, cit., secondo cui la «vera funzione del Comitato per la legislazione» è «quella di evidenziare, di far emergere, di "illuminare" quei profili della qualità della legislazione che possono restare nascosti, celati, silenziosamente oscurati dal carattere articolato e complesso dell'esame delle Commissioni di merito». Una funzione, in definitiva, di «stimolo, che oltrepassa gli angusti confini del singolo testo normativo e del singolo parere».



manca, come è stato evidenziato<sup>54</sup>, rappresenta una delle principali cause della cattiva qualità della legislazione in Italia) e l'autorevolezza dell'organo è ormai tale che i suoi pareri sono stati richiamati dal Presidente della Repubblica in un messaggio di rinvio alle Camere di una legge<sup>55</sup> e dalla Corte costituzionale in una sua recente sentenza<sup>56</sup>.

Resta il fatto che il tasso di recepimento dei pareri del Comitato non supera il 56,4% del totale<sup>57</sup>.

L'audizione presso il Comitato del Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali Chiti del 28 novembre 2006 «sulle modalità di produzione normativa di origine governativa»<sup>58</sup> ha rappresentato un'occasione per riflettere, tra l'altro, sul ruolo del Comitato e sull'effettività della sua azione.

In tale sede sono emerse da parte di alcuni membri del Comitato alcune proposte per rafforzarne i poteri procedurali: introdurre un «meccanismo rinforzato»<sup>59</sup> per i pareri del Comitato prevedendo che al loro superamento possa giungersi solo attraverso una delibera dell'Assemblea; posticipare, rispetto a quanto oggi avviene, il momento in cui il Comitato è chiamato ad esprimere il parere<sup>60</sup>; introdurre una qualche «garanzia procedurale di passaggio in Aula»<sup>61</sup> del parere del Comitato, non potendo considerarsi sufficiente quella oggi prevista al comma 5 dell'art. 16-*bis* r.C. (secondo il quale il parere del Comitato è «stampato e allegato alla relazione per l'Assemblea»).

Senza entrare nel merito delle singole proposte, ciò che si vuole qui sottolineare è l'opportunità di evitare che una loro traduzione in meccanismi procedurali concreti dia luogo a formalizzazioni eccessivamente rigide.

Aggravi procedurali che non tengano conto della peculiare natura flessibile del procedimento dialettico attraverso cui il legislatore persegue il temperamento del valore della qualità della legislazione con altri valori, rischiano di compromettere il

---

<sup>54</sup> Cfr. M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, Catanzaro, 2007, p. 179.

<sup>55</sup> Cfr. A.C., XIV legislatura, Doc. I, n. 1.

<sup>56</sup> Cfr. Corte Cost., 26 giugno 2007, n. 237, punto 4 del Considerato in diritto, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 2152 ss.

<sup>57</sup> Nella XIII legislatura il tasso di recepimento delle condizioni è stato del 45,7%, quello delle osservazioni del 24,3%; nella XIV legislatura il tasso di recepimento delle condizioni è stato del 30,9%, quello delle osservazioni del 20,2%; nella XV legislatura il tasso di recepimento (al 5 febbraio 2008) è stato, rispettivamente, del 55,6% e del 46,2%. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – *Comitato per la legislazione. Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione. Secondo turno di presidenza (6 aprile 2007 – 5 febbraio 2008). XV legislatura*, p. 18. Dalla *Bachecca elettronica* della Camera dei deputati risulta che il dato complessivo per la XV legislatura è del 56,4% per le condizioni e del 48,2% per le osservazioni.

<sup>58</sup> Cfr. XV legislatura, Comitato per la legislazione, Audizione, Resoconto stenografico 28 novembre 2006.

<sup>59</sup> Così il deputato Zaccaria, cfr. XV legislatura, Comitato per la legislazione, Audizione, Resoconto stenografico 28 novembre 2006.

<sup>60</sup> Cfr. il deputato Russo, cfr. XV legislatura, Comitato per la legislazione, Audizione, Resoconto stenografico 28 novembre 2006. Oggi il Comitato, *ex art. 16-bis* comma 4 r.C., si esprime «non prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame» ma le successive modifiche, anche radicali, che il testo – base può subire nel prosieguo dell'*iter* possono rendere del tutto inutile il parere stesso. Su tali profili, cfr. M. P. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1999, pp. 106-108.

<sup>61</sup> Così il deputato Zaccaria, cfr. XV legislatura, Comitato per la legislazione, Audizione, Resoconto stenografico 28 novembre 2006.

risultato più efficace cui l'operato del Comitato ha condotto: al di là degli esiti dei singoli pareri, la formazione di una «coscienza legislativa sempre più avvertita e diffusa» che il Comitato è riuscito a diffondere proprio grazie all'azione di «*moral suasion*»<sup>62</sup> che lo contraddistingue<sup>63</sup>.

Simili conclusioni valgono *a fortiori* a fronte delle inefficienze del procedimento legislativo derivanti dal contesto dell'attuale forma di governo: la prassi della presentazione degli ordini del giorno nel corso della XV legislatura lo conferma.

Se le esigenze di qualità della legislazione sono state "recuperate" nei casi esaminati soltanto *in limine* del procedimento legislativo, è proprio perché queste ultime erano state pretermesse nel corso del contemperamento dei valori compiuto dalla Commissione (e dall'Assemblea) a fronte di un procedimento legislativo reso «defaticante»<sup>64</sup> dalle contingenze della forma di governo, caratterizzata (dal punto di vista costituzionale e da quello del sistema partitico<sup>65</sup>) da un bicameralismo paritario e da un pluripartitismo esasperato<sup>66</sup>.

Ebbene, in un simile contesto, le esigenze di qualità della legislazione hanno trovato comunque realizzazione nei casi in esame proprio attraverso canali procedurali non rigidamente formalizzati o comunque atipici, quali gli ordini del giorno al Governo, dato che conferma l'autorevolezza e l'azione di «*moral suasion*» del Comitato.

I risultati complessivi in termini di qualità della legislazione non possono dirsi comunque ancora appaganti: è tuttavia nelle dinamiche della forma di governo che occorre ricercarne le cause.

---

<sup>62</sup> Così S. DI FILIPPO, *L'attività del Comitato per la legislazione*, cit., pp. 56-57.

<sup>63</sup> Si è addirittura parlato della non vincolatività delle pronunce del Comitato come dell'«elemento determinante per [la loro] efficacia». Così B. POLVERARI, *La complessità normativa*, cit. p. 38.

<sup>64</sup> Cfr. nota 14.

<sup>65</sup> Secondo le chiavi di lettura proposte da Elia. Cfr. L. ELIA, *Forme di governo* (estratto da *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX), Milano, 1985, 46 pp.

<sup>66</sup> Sottolineano invece come un «ampliamento dello spazio di influenza della tecnica» legislativa sulla politica sia ipotizzabile solo in presenza di un processo legislativo «a decisione garantita» E. BERARDUCCI – R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, cit., p. 14. Già oggi il regolamento della Camera precisa, *ex art. 16-bis* comma 4, come la richiesta di parere del Comitato «non determina comunque modificazioni al calendario dei lavori dell'Assemblea e della Commissione».