

BREVI NOTE SULL'ATTIVITÀ DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE NEL PRIMO ANNO DELLA XVI LEGISLATURA

di LAURA LORELLO

SOMMARIO: 1.- Premessa - 2. Cenni sull'attività normativa nella XVI legislatura - 3. L'esame dei disegni di legge di conversione di decreti legge - 4. Profili problematici emersi nella giurisprudenza del Comitato- 5. Modalità di lavoro del Comitato.

1. Premessa

E' ben noto come l'istituzione del Comitato per la legislazione abbia rappresentato una novità nel panorama degli organi parlamentari. Diversamente da questi, infatti, esso si configura come un organo a composizione paritaria, collocandosi in quella logica *bipartisan* che aveva caratterizzato le prime legislature successive alla modifica del sistema elettorale in senso semimaggioritario.

Le riforme del Regolamento della Camera del 1997 e del 1999, furono, infatti, ampiamente condivise da quasi tutte le forze politiche, anche sull'onda dell'affermazione del principio maggioritario e nel tentativo di rinnovarsi rispetto ai partiti della I Repubblica, colpiti dalle vicende giudiziarie degli anni novanta.

Veniva così in luce l'esigenza condivisa di rilanciare il ruolo del parlamento, che si trovava ora a confrontarsi con un governo forte (più vicino presumibilmente al disegno costituzionale) grazie alla legittimazione informale ottenuta con il voto popolare, garantendo al primo l'effettiva titolarità dei processi di produzione normativa, che richiedevano, tuttavia, un adattamento ai nuovi assetti della forma di governo.

A tale scopo veniva rivisto il procedimento di formazione della legge (si veda l'art. 79 R. C. sull'istruttoria legislativa) nella duplice ottica di disegnare un nuovo equilibrio nei rapporti tra Esecutivo e Legislativo e di garantire la buona qualità della produzione normativa, ciò anche in linea con i programmi europei in tema di qualità della legislazione e di semplificazione normativa.

L'idea di fondo era quella che la qualità della legislazione dovesse rappresentare un valore comune di tutte le forze politiche, non della sola maggioranza, né della sola opposizione, un obiettivo che le istituzioni tutte si impegnavano a realizzare in modo permanente.

Così il Comitato per la legislazione (art. 16 bis R. C.) nasce come organo tecnico e neutrale, dotato di un numero pari di componenti (e non proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari, così come avviene per gli altri organi della Camera, nei quali si possano riprodurre gli stessi rapporti di forza dell'Assemblea) e a composizione paritaria (10 membri, 5 della maggioranza e 5 dell'opposizione), per evitare sin da subito la possibilità di "decisioni a maggioranza". I membri sono scelti dal Presidente della Camera tra tutti i parlamentari e durano in carica per tutta la legislatura; la funzione di

Presidente è esercitata a turno da ciascun membro per un periodo di 10 mesi¹, termine ritenuto congruo per dare un indirizzo proprio e adeguatamente duraturo ai lavori del Comitato.

Le funzioni del Comitato per la legislazione sono previste dagli artt. 16 bis.4, 16 bis.6 bis, 96 bis.1 e 96 ter.3 R. C. Si tratta della formulazione di pareri sui testi di progetti e di disegni di legge ordinari, di delega o di delegificazione, di conversione di decreti legge e su schemi di atti normativi del governo. L'intervento dell'organo avviene su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione, nel caso di progetti di legge ordinari e di schemi di atti normativi del governo; in modo automatico nel caso di disegni di legge di delega o di delegificazione e di disegni di legge di conversione dei decreti legge.

I parametri di riferimento per la formulazione del parere sono la omogeneità, la chiarezza e la proprietà di formulazione, nonché l'efficacia per la semplificazione e riordino della legislazione vigente (art. 16 bis.4 R. C.). Nel caso dei decreti legge si aggiunge la specificità, la corrispondenza al titolo ed i limiti di contenuto (art. 96 bis.1 R. C.). Nel tempo poi, oltre che al regolamento, il Comitato ha utilizzato l'art. 15 della l. 400 del 1988, la Circolare per la formulazione dei testi normativi del 2001, lo Statuto del contribuente (l. 212 del 2000), nonché la giurisprudenza della Corte costituzionale e talora del Consiglio di Stato².

La formulazione del parere del Comitato, originariamente modellata su quello reso dalle Commissioni permanenti, ha poi assunto una sua connotazione che contempla:

una parte premissiva e ricostruttiva, sempre più ampia, nella quale vengono spesso inseriti rilievi che si preferisce non esprimere come condizioni o osservazioni;

l'indicazione dei parametri di riferimento;

la formulazione di condizioni e/o di osservazioni specificamente riferite al provvedimento esaminato;

l'eventuale inserimento di raccomandazioni, nelle quali si collocano rilievi di carattere generale, pur tratti dall'esame del singolo provvedimento, attinenti all'uso delle fonti normative;

la formula finale di approvazione della proposta di parere del relatore, diversa dalla precedente dizione di favorevole o non favorevole, come nel caso di parere delle Commissioni, proprio allo scopo di marcare la differenza nelle modalità di funzionamento del Comitato, come riflesso della differente composizione e funzione dell'organo, non politico, ma tecnico.

Rilevante è anche la circostanza che il parere non sia fatto oggetto di alcuna votazione³ e che laddove emergano insanabili contrasti non si formuli alcun parere. Infatti la sola ipotesi che si possano assumere decisioni a maggioranza potrebbe essere

1 Il Regolamento parla di 6, ma una delibera della Giunta per il regolamento del 16/10/2001 ha esteso il termine a 10 mesi.

2 Ad esempio in materia di limiti alla delega integrativa e correttiva, si veda la seduta del 2/7/2008, p. 4 ss. Nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*, p. 10 ss., si indicano quali parametri di riferimento la Circolare del 2001, la l. 400 del 1988, la l. 212 del 2000, l'art. 76 Cost., nonché alcune sentenze della Corte costituzionale in materia di decretazione d'urgenza.

3 Seduta del Comitato del 18/10/2006, cui ha dato conferma la pronuncia della Giunta per il Regolamento nella seduta del 28/2/2007.

causa di una “forte limitazione del valore delle sue pronunce, con il rischio (stante appunto la composizione paritaria) di una vera e propria paralisi decisionale dell'organo”.

L'eventuale dissenso dei membri dell'organo trova spazio nella espressione delle opinioni dissenzienti (art. 16 bis.5 R. C.) che vengono allegate al parere⁴. È significativo che per il primo decennio di attività i casi di espressione di opinioni dissenzienti siano stati rarissimi, per accrescersi notevolmente nel primo anno della XVI Legislatura.

2. Cenni sull'attività normativa nella XVI legislatura

Nel corso della XVI legislatura⁵ il Comitato per la legislazione, alla data del 25 giugno 2009, si è espresso 50 volte, in 34 casi su disegni di legge di conversione di decreti legge, in 4 su schemi di decreti legislativi, in 11 su disegni di legge di delega o di delegificazione ed in uno su progetti di legge ordinari.

Questo quadro conferma un assetto già maturato nella precedente legislatura, che vede una netta prevalenza di leggi di iniziativa governativa e di atti normativi del governo. Su un totale di 78 leggi approvate (dati aggiornati al 28 giugno 2009), infatti, si registrano 33 leggi di conversione, 5 leggi di manovra finanziaria e 28 leggi di ratifica e 12 altre leggi. Soprattutto emerge, ancora una volta, l'utilizzo diffuso e costante della decretazione d'urgenza, ormai divenuta una via “ordinaria” di legislazione. In tal senso il governo ha fatto ricorso al decreto legge per definire i contenuti della manovra finanziaria (ad esempio con il noto dl 112 del 2008), per conferire nuove deleghe o per intervenire su deleghe già conferite, per introdurre disposizioni di carattere ordinamentale e permanente, per stabilire la riforma di interi ambiti normativi, per procedere all'interpretazione autentica di disposizioni vigenti. È evidente che il decreto legge ha sostituito del tutto l'ordinaria iniziativa legislativa, disegnata dai costituenti come percorso naturale per l'attuazione del programma di governo, e che lo stesso decreto legge è sempre più lontano dalla connotazione di provvedimento urgente e straordinario definito dall'art. 77 Cost.

Come è noto le ragioni di un tale esito vanno ricercate negli equilibri della forma di governo, che soffre forse di un assetto maggioritario ancora non pienamente compiuto, ma che certamente sconta un carattere, forse ineliminabile, del nostro sistema politico, ovvero la sua diffusa frammentazione al di là dell'apparente istituzione di formazioni politiche unitarie, che genera governi comunque deboli, che devono fronteggiare non tanto l'opposizione quanto la stessa propria maggioranza.

Ne è sintomo proprio il frequente uso della decretazione d'urgenza e, più di recente, la vistosa crescita che i testi di iniziativa governativa subiscono nel corso dell'esame parlamentare, per effetto dell'attività emendativa delle forze politiche di maggioranza; ma sullo stesso solco si colloca la necessità per il governo di ricorrere alla presentazione

4 Si potrebbe dire che l'opinione dissenziente rappresenta la ricerca di un equilibrio, non sempre facile, tra l'esigenza di non compromettere l'autorevolezza delle pronunce del Comitato e quella di consentire la libertà di espressione del dissenso di ciascun componente.

5 Nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*, cit., p. 7 si fa riferimento ai primi dieci mesi della XVI legislatura, con un totale di 56 leggi approvate.

dei maxi emendamenti integralmente sostitutivi del provvedimento esaminato, sui quali porre poi la questione di fiducia, e ciò allo scopo di ottenere una sicura e rapida approvazione dei provvedimenti attuativi del proprio programma.

Ne discende un quadro di comune debolezza, tanto dell'Esecutivo, quanto del Legislativo, entrambi vittime di un sistema politico complesso e conflittuale.

3. L'esame dei disegni di legge di conversione di decreti legge

La circostanza che la decretazione d'urgenza rappresenti lo strumento principale della normazione ha determinato il costante intervento del Comitato per la legislazione, che, come è noto, si esprime obbligatoriamente sui disegni di legge di conversione.

L'art. 96 bis.1 R. C. prevede che l'assegnazione al Comitato del disegno di legge di conversione avvenga ad opera del Presidente della Camera in modo automatico e parallelamente all'assegnazione dello stesso alla Commissione di merito.

Il Comitato deve esprimere il proprio parere entro 5 giorni da questa data, e ciò allo scopo di consentire la tempestiva conversione del decreto legge.

La previsione di un termine così breve si spiega in un'ottica di ricorso fisiologico al decreto legge e, dunque, della sua natura di provvedimento di urgenza, dal contenuto relativamente ridotto, omogeneo, specifico e di immediata applicazione. Ben diversa è la realtà concreta che sottopone al Comitato testi estesi, complessi, eterogenei, con disposizioni di carattere sostanziale e destinati a produrre effetti differiti nel tempo: per questi il termine di 5 giorni indicato risulta insufficiente. A ciò si aggiungono due ulteriori problemi. Il primo è legato alla circostanza della contemporanea assegnazione del disegno di legge di conversione alla Commissione di merito e al Comitato. Il rischio è che il parere del Comitato venga formulato su un testo non più attuale, in quanto nel frattempo la Commissione può avere modificato il provvedimento nel corso dell'esame in sede referente. Di qui la proposta, già formulata nel corso della XV legislatura⁶, della possibilità che il Comitato esprima un secondo parere sul testo, che la Commissione di merito dovrebbe trasmettergli nel caso abbia apportato allo stesso rilevanti modifiche, prima di conferire il mandato al relatore per riferire all'Assemblea. Questa ipotesi di "doppio parere" del Comitato è emersa nella seduta del 18/6/2008⁷ e nella seduta del 6/11/2008⁸, nella quale si è evidenziata la necessità di un doppio intervento dell'organo a garanzia dell'efficacia del suo ruolo. Nella seduta del 15/1/2009 il Presidente informava i componenti del Comitato dell'iniziativa assunta dal Presidente della Camera, volta a sollecitare l'attenzione della Giunta per il Regolamento sulla questione del doppio parere⁹. Il Presidente della Camera, in assenza di disposizioni regolamentari

6 Si veda la seduta del 4/10/2006, pp. 13-14.

7 Si veda la seduta del 18/06/2008, pp. 9-10.

8 Si veda la seduta del 6/11/2008, p. 5.

9 Si veda la seduta del 13/1/2009, richiamata dal *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*, cit., p. 21. Nella stessa seduta venivano messi in evidenza alcuni aspetti problematici relativi all'ipotesi dell'espressione del "doppio parere" da parte del Comitato. In particolare, occorre stabilire se la seconda attivazione del Comitato debba scaturire da un'iniziativa formale della Commissione di merito o dello stesso Comitato; se il secondo parere debba coprire solo le modifiche apportate dalla Commissione di merito; se il secondo

in proposito, aveva deciso di incaricare due relatori dello svolgimento di un'apposita istruttoria “in vista di possibili modifiche regolamentari, eventualmente anche precedute – ove la Giunta concordasse – da una fase sperimentale che consenta di verificare la concreta fattibilità della soluzione individuata ed i necessari affinamenti”¹⁰.

Il secondo problema è legato all'esigenza di garantire che il decreto legge sia convertito nei termini. Ciò determina che, nel caso di modifiche al testo apportate al Senato, sia estremamente difficile introdurre altri emendamenti alla Camera, perchè questi richiederebbero un ulteriore passaggio al Senato e, presumibilmente, la decadenza del decreto per mancata conversione entro 60 giorni. In questo quadro i rilievi del Comitato saranno difficilmente accolti, con la conseguente riduzione del suo ruolo a quello di semplice spettatore. A ciò si aggiunge la carenza al Senato di un organo analogo al Comitato, che esamini il testo sotto il profilo della sua qualità redazionale, insieme al differente regime di ammissibilità degli emendamenti, che qui appare a maglie molto più larghe rispetto alla Camera.¹¹

Si potrebbe, forse con un po' di malizia, ipotizzare che il governo, per ottenere l'approvazione del testo del decreto legge evitando le “maglie” del Comitato, avvii l'iter di conversione al Senato, dove può con più facilità inserire emendamenti dal contenuto più disparato, che gli consentono di soddisfare le richieste delle componenti politiche della sua maggioranza, fidando nel fatto che i termini stretti della conversione ridurranno di molto il tempo d'esame alla Camera e, con esso, inibiranno l'approvazione di ulteriori modifiche, tra cui quelle che accolgono i rilievi del Comitato.

Per tali ragioni nel primo anno della XVI legislatura, il Comitato ha spesso evidenziato che il testo del disegno di legge di conversione, originariamente omogeneo e ridotto, si sia poi accresciuto notevolmente nel corso dell'esame al Senato, assumendo un contenuto esteso ed eterogeneo. Ciò peraltro crea una evidente discrasia tra il testo del decreto legge emanato dal Presidente della Repubblica, sul quale questo avrà compiuto una verifica di omogeneità di contenuto e di rispetto delle previsioni costituzionali, ed il testo che risulta dalla conversione, sensibilmente diverso, che mette il Presidente della Repubblica nella difficoltà di promulgare una legge di conversione di un decreto legge spesso del tutto stravolta rispetto all'originario provvedimento di urgenza¹².

parere abbia come destinatario sempre la Commissione competente ovvero direttamente l'Assemblea, nel caso di termini troppo brevi, se, laddove il Comitato non esprima il proprio parere, possa comunque concludersi l'esame della Commissione o avviarsi la discussione in Assemblea (c. d. clausola di salvaguardia); se, infine, debba darsi rilievo ad eventuali modifiche nella composizione del Comitato (p. 22).

10 Seduta del 6/11/2008, p. 7. Si veda il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*, cit., pp. 21-22.

11 Si veda la seduta del 15/1/2009, p. 7. Infatti in base all'art. 96 bis.7 R. C. il Presidente della Camera dichiara inammissibili gli articoli e gli emendamenti aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto legge e laddove ritenga opportuno consultare l'Assemblea questa decide senza procedere a discussione per alzata di mano. Diversamente l'art. 78.6 R. S. stabilisce che gli emendamenti proposti in Commissione e fatti propri dalla stessa devono essere presentati all'Assemblea e sono stampati e distribuiti prima dell'inizio della discussione generale

12 Si vedano le osservazioni formulate dall'on. Zaccaria nelle sedute del 26/6/2008, p. 8 e del 23/7/2008, p. 9.

4. Profili problematici emersi nella giurisprudenza del Comitato

Nel corso del primo anno della XVI legislatura il Comitato ha formulato una pluralità di rilievi, riferiti principalmente a disegni di legge di conversione di decreti legge, dato che, come evidenziato, è in questa sede che l'organo è stato prevalentemente chiamato ad esprimersi. In particolare si possono segnalare:

- l'eterogeneità dei testi, spesso causata dall'inserimento di emendamenti al Senato
- la presenza di disposizioni che prorogano termini, talora già scaduti
- la presenza di disposizioni che introducono discipline di interi settori a carattere ordinamentale e permanente
- la presenza di disposizioni di interpretazione autentica o di disposizioni dotate di effetto retroattivo non correttamente redatte
- la presenza di disposizioni ad effetto differito, in contrasto con la prescrizione dell'art. 15.3 della legge n. 400 del 1988
- la presenza di disposizioni destinate ad incidere su fonti secondarie, operando, pertanto, una sostanziale rilegificazione delle stesse¹³
- la mancanza di coordinamento tra il testo esaminato e la disciplina vigente
- la previsione di modifiche non testuali di codici o testi unici, che ne vanifica l'unitarietà e la sistematicità
- la violazione della Circolare del 2001 riguardo all'uso della tecnica della novellazione, alla redazione di rubriche e titoli, alla formulazione di rinvii normativi interni ed esterni.

Particolare rilievo, data la frequenza, assumono poi due ulteriori profili.

In primo luogo la tendenza a conferire deleghe legislative o ad intervenire su deleghe già conferite con decreto legge. Ciò, come è noto, è contrario alle previsioni dell'art. 15.2 della legge n. 400 del 1988, che vieta espressamente al governo di conferire deleghe ex art. 76 Cost. con decreto legge, divieto che il Comitato, per sua costante giurisprudenza, ha ritenuto di dovere estendere a qualsiasi intervento modificativo su deleghe già attribuite¹⁴.

Ancora, in riferimento alla delega legislativa sono emersi profili problematici relativi ai limiti dei decreti legislativi integrativi e correttivi¹⁵, all'uso eccessivo della delega, data la presenza contemporanea in Parlamento di più disegni di legge contenenti numerosissime deleghe, "che vengono approvate senza che vi sia un'adeguata consapevolezza dell'ampiezza del fenomeno e delle sue inevitabili conseguenze, ovvero (il) del trasferimento del potere legislativo dalle Camere al Governo"¹⁶, o ancora alla presenza nel provvedimento di delega legislativa di disposizioni che introducono un nuovo oggetto, senza la necessaria e contemporanea indicazione dei principi e criteri

13 Si veda la seduta dell'8/4/2009, p. 12, la seduta del 6/5/2009, pp. 4-5 e la seduta dell'11/6/2009, pp. 4-6.

14 Si vedano le sedute del 9/7/2008, p. 4, del 4/8/2008, p. 4, nella quale si ritrova nel parere una condizione che richiede la soppressione della disposizione che proroga il termine di scadenza di una delega integrativa e correttiva, condizione mantenuta nonostante l'opposizione del governo.

15 Si veda la seduta del 2/7/2008, p. 4 e ss., con opinione dissenziente dell'on. Zaccaria.

16 Si veda la seduta del 15/10/2008, p. 7.

direttivi, così come prescritto dall'art. 76 Cost.¹⁷.

In secondo luogo, emerge in modo critico la tendenza del governo ad adottare un decreto legge destinato ad inglobare un precedente decreto legge, ovvero ad intervenire su atti normativi di recentissima approvazione o ancora in fase di esame parlamentare. Ciò è causa di una pericolosa stratificazione normativa, oltre che di una lesione degli obiettivi di chiarezza e stabilità normativa. Tale circostanza è stata più volte stigmatizzata dal Comitato, attraverso la formulazione di specifiche raccomandazioni. Così nella seduta del 18/6/2008¹⁸ e nella seduta del 23/7/2008¹⁹, nelle quali si esprimevano critiche riguardo alla scelta di fondere in un unico testo più provvedimenti di urgenza, prassi contraria agli artt. 72, 77 e 87 Cost., perché il Presidente della Repubblica si trova ad emanare decreti legge omogenei singolarmente, ma a promulgare leggi che non sono più tali, proprio perché frutto dell'aggregazione di più provvedimenti in uno solo. Nella stessa sede il rappresentante del governo precisava che la fusione dei testi²⁰ era avvenuta in Commissione e non per effetto di emendamenti presentati direttamente dal governo in Assemblea, il che era espressione di un sostanziale rispetto dell'art. 72 Cost., e che tale fusione era frutto di una "ponderazione effettuata di concerto con gli organi preposti alla programmazione dei lavori del Senato e tenendo conto dell'effettivo andamento dei lavori parlamentari"²¹.

Altro profilo problematico è emerso riguardo ai provvedimenti collegati alla manovra finanziaria. Così nella seduta del 23/9/2008²² si evidenziava la necessità di operare una riflessione sui contenuti dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, recanti misure di vasta portata e di carattere ordinamentale, ma connotati dalla estrema eterogeneità e spesso non accomunati nemmeno "dalla finalità, pur generica, di produrre effetti virtuosi sulla finanza pubblica"²³. Diversamente essi dovrebbero assumere un carattere "tematico e monografico", "sia in ragione della corsia preferenziale ad essi riconosciuta dai regolamenti parlamentari, sia in ragione delle limitazioni diverse per questi previste alla stessa proponibilità degli emendamenti durante la fase di Aula"²⁴.

Ancora riguardo alla manovra finanziaria, nella seduta del 17/2/2009²⁵, veniva evidenziata l'anomalia del ricorso al decreto legge per incidere su misure contenute in precedenti decreti legge e nella stessa legge finanziaria per il 2009, intervenendo in tal

17 Si veda la seduta dell'8/4/2009, con opinione dissenziente dell'on. Zaccaria, p. 15.

18 Si veda la seduta del 18/6/2008, p. 9 in raccomandazione per l'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo.

19 Seduta del 23/7/2008, p. 9 in raccomandazione per l'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo e per la specificità e omogeneità di contenuto.

20 Seduta del 23/7/2008, p. 10.

21 Si richiamano anche le sedute del 4/6/2008 (C. 1185) in raccomandazione per l'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo, p. 5, del 28/10/2008, in premessa p. 4, del 29/10/2008 (C. 1762), in raccomandazione per l'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo, p. 5, del 12/11/2008, in premessa, pp. 3-4, del 20/11/2008 in raccomandazione per l'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo, pp. 6-7, del 26/11/2008, in raccomandazione per l'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo, p. 5, del 17/12/2008, in raccomandazione per l'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo, p. 10., del 25/6/2009, in raccomandazione per l'efficacia e la semplificazione della legislazione vigente, pp. 4-5.

22 Seduta del 23/9/2008, pp. 6-7.

23 Seduta del 23/9/2008, p. 7.

24 Seduta del 23/9/2008, p. 7.

25 Seduta del 17/2/2009 (C. 2198), p. 7 in premessa.

modo su provvedimenti ancora non pienamente efficaci, e così compromettendo le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione.

5. Modalità di lavoro del Comitato

Nel corso della XVI legislatura le modalità operative del Comitato hanno in parte seguito assetti già noti e consolidati nel tempo o emersi nella XV legislatura.

Così nella prima seduta del Comitato²⁶ si evidenziava da parte del Presidente la connotazione tecnica dell'organo, che impedisce che si proceda al voto per la formulazione del parere, potendosi, in caso di dissenso, fare ricorso alle opinioni dissenzianti ex art. 16 bis.5 R. C., e che preclude ogni valutazione sul merito del provvedimento, esclusivamente di competenza degli organi politici, quali la Commissione e l'Assemblea.

Si registra, inoltre, un ricorso frequente alle raccomandazioni, soprattutto in riferimento agli obiettivi della semplificazione e del riordino normativo, nelle quali trova espressione il disagio del Comitato, come si può ricavare dalle considerazioni svolte in precedenza, per un uso disinvolto del decreto legge e che, oltre ad essere troppo frequente, è causa di intrecci e stratificazioni normativi, contrari alle esigenze di certezza e di stabilità del diritto.

In analogia a quanto riscontrato nelle precedente legislatura, si assiste alla presentazione di emendamenti sottoscritti da tutti i membri del Comitato alle Commissioni di merito, che recepiscono i rilievi dell'organo, quale manifestazione di un rapporto collaborativo irrinunciabile con il proprio "interlocutore diretto"²⁷. In proposito, riguardo ai provvedimenti collegati alla manovra finanziaria, si è anche prospettata la possibilità di "ammorbire" le disposizioni regolamentari in materia di ammissibilità degli emendamenti presentati dal Comitato direttamente in Assemblea, laddove essi abbiano un contenuto che recepisca "univocamente" le condizioni "poste dal Comitato" e queste siano formulate "in modo testuale, così da non lasciare alcun margine di discrezionalità in ordine alle modalità di accoglimento"²⁸.

Sulla stessa linea si colloca la formulazione di ordini del giorno per il Governo, di

26 Seduta del 27/5/2008, p. 5.

27 Si veda la seduta del 11/6/2008, p. 4 e del 17/12/2008, p. 3, nella quale il relatore sollecitava ulteriormente i componenti della Commissione e a tenere conto delle indicazioni del Comitato, nella prospettiva di un rafforzamento del ruolo del Parlamento rispetto all'Esecutivo nella definizione dei contenuti degli atti normativi di sua competenza. Nella seduta del 29/4/2009, p. 8 il Presidente sollecitava i membri del Comitato a presentare emendamenti in Commissione o in Assemblea, consapevole però che solo la prima si configurava come sede effettivamente efficace, dato che nella seconda prevalgono "logiche di schieramento". L'on. Zaccaria aggiungeva che, dati i tempi in cui il Comitato è costretto ad operare, viene rimessa "alla esclusiva disponibilità dei relatori" la possibilità di adeguare i testi esaminati in Commissione ai rilievi del Comitato, pur se rimaneva sempre quella di presentare emendamenti in Assemblea. Si vedano anche i dati contenuti nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*, cit., p. 18.

28 Si veda il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*, p. 22, in cui si ricorda che sono ammessi all'esame dell'Assemblea i soli emendamenti respinti in Commissione e quelli riferiti a parti del testo nuove o modificate in Commissione.

istruzione o di invito, che si rendono necessari quando, ed accade di frequente, il Comitato sia consapevole che i suoi rilievi non potranno essere accolti come emendamenti al provvedimento, come nell'ipotesi di decreti legge da convertire in tempi stretti. Come già accaduto nelle precedenti legislature, ciò è sintomo della ricerca di un dialogo con l'Esecutivo, ritenuto più proficuo rispetto alla contrapposizione, e sicuramente in grado di garantire meglio il seguito dei pareri dell'organo²⁹.

In tal senso nella seduta del 17/2/2009³⁰, si proponeva da parte del relatore la formulazione di un odg di istruzione al governo, da presentare nella sede dell'esame in Assemblea, relativo all'esigenza del rispetto da parte del governo delle prescrizioni costituzionali sull'uso del decreto legge. Tale scelta era dettata dal fatto che era probabile la posizione della questione di fiducia sul testo già approvato dal Senato, "circostanza che non renderebbe proficuo presentare emendamenti destinati a non essere discussi"³¹.

Così anche nella seduta del 18/6/2008³² il Presidente, per assicurarsi che il governo desse seguito ai rilievi del Comitato, proponeva la presentazione di un apposito odg "che faccia espresso riferimento alla necessità di correzione di riferimenti normativi in successivi provvedimenti di riordino organico delle competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei dicasteri".

Nel quadro di un rapporto collaborativo con il governo si colloca anche l'ipotesi di riformulazione del parere del Comitato, secondo le richieste dell'Esecutivo, attraverso l'espressione di una condizione in forma più morbida³³, allo scopo di non "incidere negativamente" sui poteri normativi del governo in materia di decreto legge, ma espressa sul piano tecnico della uniformazione delle espressioni normative usate e della eliminazione di riferimenti a disposizioni abrogate; o la trasformazione di una condizione in raccomandazione, dotata di una portata più generale e meno incisiva³⁴.

Sembrano, diversamente appartenere alla XVI legislatura due tendenze emerse in questo primo anno.

La prima riguarda la crescita della parte premissiva del parere, originariamente destinata a contenere considerazioni di carattere generale sul provvedimento esaminato. Nella prassi più recente in premessa trovano spazio, sempre più spesso, rilievi critici, che talora presentano anche risvolti di merito, che per ragioni "di opportunità", si preferisce non inserire nel corpo del parere con la forma di condizioni o osservazioni. L'importanza crescente della premessa del parere ha trovato riscontro nella seduta dell'11/6/2009³⁵, nella quale è stata formulata una raccomandazione, relativa all'efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, che espressamente rinvia ai contenuti della premessa, con ciò forse aprendo la strada per una valorizzazione della stessa, che sembra entrare così nel corpo "formale" del

29 Sul seguito dei pareri si veda il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*, cit., p. 16 ss.

30 Si veda la seduta del 17/2/2009, p. 10.

31 Si veda la seduta del 17/2/2009, p. 9.

32 Si veda la seduta del 18/6/2008, p. 6.

33 Articolata su due e non su quattro punti, seduta del 4/6/2008 C. 1145, pp. 11-12.

34 Seduta del 18/6/2008, p. 5 e p. 9.

35 Si veda la seduta dell'11/6/2009, p. 8.

parere³⁶.

La seconda, più grave, tendenza attiene alla crescita del ricorso alle opinioni dissenzienti, che in passato non erano state quasi mai formulate³⁷. Se ne registra la presenza in numerose occasioni: nella seduta del 2/7/2008 3 opinioni dissenzienti sui tre provvedimenti esaminati espresse dall'on. Zaccaria per violazione dei limiti della delega integrativa e correttiva³⁸; nella stessa seduta del 2/7/2008 opinione dissenziente espressa dagli on. Zaccaria, Lo Moro, Duilio, Occhiuto, per l'eterogeneità del provvedimento³⁹; nella seduta dell' 8/7/2008, opinione dissenziente espressa dagli on. Zaccaria e Lo Moro per mancata indicazione in una osservazione sull'efficacia per la semplificazione e il riordino normativo dell'invito alla Commissione a valutare il ricorso ad una fonte costituzionale in luogo di una fonte ordinaria⁴⁰; nella seduta del 20/11/2008, opinione dissenziente dell'on. Zaccaria sulla eterogeneità, cattiva formulazione e presenza di disposizioni di non immediata applicazione, di disposizioni di deroga di discipline recentemente approvate o di carattere ordinamentale nel decreto legge, per effetto di modifiche introdotte al Senato: ciò impedisce che il provvedimento sia inquadrato nella tipologia dei decreti legge e nei limiti dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988⁴¹; nella seduta del 26/11/2008 opinione dissenziente espressa dall'on. Zaccaria, per l'eterogeneità del testo trasmesso dal Senato, con uno snaturamento dello strumento del decreto legge e con la violazione dei requisiti di specificità e omogeneità di contenuto⁴²; nella seduta dell'8/4/2009 opinione dissenziente espressa dall'on. Zaccaria perché la disposizione configura “un nuovo specifico oggetto di delega legislativa del tutto priva di principi e criteri direttivi, in palese contrasto con l'art. 76 della Cost.”⁴³.

Tale prassi, specie laddove venisse reiterata, è suscettibile di destare preoccupazione per più profili. Innanzitutto va notato che la maggior parte delle opinioni dissenzienti proviene da rappresentanti dell'opposizione. Ciò adombra il timore che anche in seno ad un organo tecnico e neutrale si riproduca la conflittualità politica delle Commissioni e dell'Assemblea. A ciò si ricollega il rischio di uno snaturamento dell'organo, che può divenire sede, alla stessa stregua di tutti gli altri organi parlamentari, del confronto e dello scontro politico, peraltro sempre più acceso e sterile. Questa evenienza vanifica le

36 La raccomandazione ha ad oggetto il coordinamento dei termini di entrata in vigore della nuova disciplina con quelli di altre disposizioni già vigenti e con la normativa che verrà adottata in attuazione di una delega già conferita, p. 8. Riguardo ancora alla parte premissiva del parere, va richiamata la seduta del 6/5/2009, in Resoconto della seduta del 6/5/2009, p. 4, nella quale si evidenziava l'eccessiva brevità dei termini di scadenza di una delega e si chiariva che la scelta di inserire tale rilievo nella premessa era dovuta al fatto che si era di fronte ad un aspetto che, benché non patologico, costituiva comunque un “elemento sensibile”. Ciò potrebbe confermare quanto espresso nel testo sul carattere non formale e, quindi, più duttile della premessa, che la rende adatta ad accogliere contenuti rilevanti in modo meno “impegnativo”.

37 Si veda il *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Primo turno di Presidenza (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)*, cit. p. 23 ss. Va rilevato come tale circostanza venga valutata in modo forse riduttivo nella premessa del Rapporto (p. 1), nella quale i casi di espressione di opinioni dissenzienti vengono considerati come “eccezioni”.

38 Si veda la seduta del 2/7/2008, p. 5 ss.

39 Seduta del 2/7/2008 (C 1366), p. 19.

40 Seduta dell' 8/7/2008, p. 16.

41 Seduta del 20/11/2008, p. 7.

42 Seduta del 26/11/2008, pp. 5-6.

43 Seduta dell'8/4/2009, p. 15.

previsioni regolamentari che disegnano, diversamente, un organo neutro ed oggettivo, nel quale la composizione paritaria si fonde con il carattere tecnico delle funzioni, che trovano nella prima la propria giustificazione e che rappresentano, a loro volta, il fondamento di legittimazione del Comitato.

La trasposizione del contrasto politico all'interno del Comitato, dunque, per quanto rivestito della forma dell'opinione dissenziente, sempre e comunque motivata dalla violazione di parametri giuridici e tecnici, rappresenta un pericolo da evitare a tutti i costi: il prezzo è la perdita di identità dell'organo, della sua funzione, della sua stessa ragion d'essere. Con la nefasta conseguenza che anche la qualità della produzione normativa divenga “di parte”, oggetto e strumento di lotta, ulteriore fattore di divisione e non di aggregazione e consenso di tutte le forze politiche.