

UNA NUOVA DISCIPLINA “SPERIMENTALE” PER IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE: IL DOPPIO PARERE SUI DISEGNI DI LEGGE DI CONVERSIONE

di *Giovanni Piccirilli* (*)

SOMMARIO: 1. Il parere della Giunta del regolamento del 6 ottobre 2009 – 2. Il doppio parere del Comitato sui disegni di legge di conversione: una modifica opportuna, da tempo richiesta (2.1. *Le questioni procedurali da sciogliere nella previsione del secondo parere...* – 2.2. *... e la soluzione individuata dalla Giunta*) – 3. La possibilità di ripresentare sotto forma di emendamenti le condizioni contenute nei pareri del Comitato sui disegni di legge collegati – 4. La conferma dei criteri di turnazione della Presidenza: alternanza tra maggioranza e opposizione e non rotazione tra i Gruppi – 5. Un’osservazione conclusiva sul metodo: ulteriori discipline “sperimentali” o piuttosto modifiche regolamentari?

1. Il parere della Giunta del regolamento del 6 ottobre 2009.

La Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, nella seduta del 6 ottobre 2009, ha affrontato, tra l’altro¹, il tema del ruolo del Comitato per la legislazione, soffermandosi su diversi profili attinenti alla sua posizione nel procedimento legislativo, nonché alla sua organizzazione strutturale, rendendo infine un parere non poco significativo, che risponde ad una serie di criticità emerse nell’esperienza recente² e, inoltre, appare in grado di delineare le possibili prospettive di sviluppo della sua attività nel prossimo futuro.

Il parere discende anche da una corposa relazione³, affidata nella precedente riunione della Giunta del 13 gennaio 2009 ai deputati Bressa (Pd) e Leone (Pdl), e fissa una disciplina “sperimentale” – in analogia con quanto già fatto in precedenza dalla Giunta, anche riguardo allo stesso Comitato per la legislazione – nel senso di prevedere la possibilità per il Comitato di rendere un ulteriore parere sui disegni di legge di conversione di decreti-legge, quando ne sia fatta richiesta da un quinto dei membri della Commissione referente, in modo da poter rendere una pronuncia anche sulle modifiche apportate nel corso della discussione in Commissione e non unicamente sul testo originariamente presentato (o, a seconda dei casi, sul testo trasmesso dal Senato). Inoltre, si prevede che, con riferimento ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, siano ammissibili gli emendamenti presentati in Assemblea, pur se non previamente depositati in Commissione referente, e che non siano riferiti a parti del testo nuove o modificate dalla Commissione stessa, ma che recepiscano univocamente condizioni poste nel parere del Comitato e formulate in modo testuale. Infine, riguardo alla composizione ed ai criteri per la turnazione della Presidenza dell’organo, è stato

(*) Dottore di ricerca in Diritto, Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Genova.

¹ Riguardo all’altro punto su cui si è soffermata la Giunta per il regolamento nella seduta in parola, concernente le procedure di raccordo tra la Camera dei deputati e le istituzioni europee, v. il contributo di G. RIVOSACCHI, in questo numero dell’Osservatorio sulle fonti *on line*.

² Sugli ultimi sviluppi dell’attività del Comitato v. L. LORELLO, *Brevi note sull’attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, in Osservatorio sulle fonti *on line*, n.2/2009.

³ La relazione è allegata al resoconto della seduta: A.C., XVI leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 6 ottobre, 2009, p. 15 s.

confermato quanto affermato dalla stessa Giunta nel parere reso il 16 ottobre 2001, non ritenendo opportuna alcuna modifica sul punto.

Il parere reso dalla Giunta per il regolamento merita attenzione sia riguardo al contenuto – capace di delineare, seppure in continuità con il passato, un sicuro “avanzamento” della posizione del Comitato per la legislazione nel procedimento legislativo –, sia riguardo al metodo stesso, ossia alla scelta di procedere mediante la fissazione di una (nuova⁴) disciplina sperimentale senza procedere ad una formale modifica regolamentare.

2. Il doppio parere del Comitato sui disegni di legge di conversione: una modifica opportuna, da tempo richiesta.

La possibilità di un doppio parere da parte del Comitato è una questione non nuova, ed anzi già oggetto in passato di considerazioni contenute nei rapporti conclusivi dei turni di Presidenza⁵, nonché di ripetute richieste da parte di singoli deputati. Ad esempio, solo per far riferimento alla XVI legislatura, già nella seduta dell’Assemblea del 17 giugno 2008 il deputato Zaccaria (Pd) aveva posto all’attenzione della Presidenza la possibilità di applicare in via analogica anche ai disegni di legge di conversione di decreti-legge il disposto dell’art. 16-*bis*, comma 4, del regolamento, consentendo di accedere ad un ulteriore parere del Comitato per la legislazione, oltre a quello obbligatoriamente reso ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, al fine di ottenere una pronuncia del Comitato su un testo sufficientemente “maturo”⁶. La stessa richiesta era stata rinnovata, sempre dal deputato Zaccaria, nella seduta dell’Assemblea del 6 novembre 2008⁷, con specifico riferimento ad una nuova pronuncia del Comitato in presenza di “significative modifiche” rispetto al testo oggetto del primo parere.

In risposta a queste sollecitazioni, il Presidente della Camera, nella Conferenza dei Capigruppo del 26 novembre 2008, aveva riconosciuto un certo fondamento alla questione, sottolineando come un intervento del Comitato per la legislazione su un testo molto diverso da quello che verrà poi trasmesso all’Assemblea finirebbe per essere privo di qualsiasi funzione. Pertanto, prospettava di portare il tema all’attenzione della Giunta per il regolamento (come poi è avvenuto nella successiva seduta del 13 gennaio 2009), al fine di avviare una discussione per giungere quanto prima ad una modifica regolamentare.

Da un punto di vista più di merito, la possibilità che il Comitato per la legislazione esprima un secondo parere su un disegno di legge di conversione in prossimità della conclusione dell’esame in sede referente appare una scelta del tutto opportuna e, anzi, sembra intervenire a correggere una qualche irragionevolezza della disciplina regolamentare vigente. Si registra, infatti, una sorta di aporia nel diverso regime temporale concernente l’esame da parte del Comitato dei disegni di legge di conversione (obbligatoriamente assegnati per il parere a norma dell’art. 96-*bis*, comma 1, del regolamento) e sugli altri disegni di legge, sui quali l’intervento del Comitato è solamente eventuale (e giunge a richiesta di un quinto dei componenti la Commissione di merito ai sensi dell’art. 16-*bis*, comma 4, del regolamento). Se nel primo caso il

⁴ Già con il precedente parere del 16 ottobre 2001, infatti, il Comitato è stato oggetto di una disciplina sperimentale concernente la durata del mandato del Presidente e, conseguentemente, i meccanismi di turnazione (v. A.C., XIV leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 16 ottobre 2001, p. 8).

⁵ Si v., da ultimo, il rapporto sull’attività del Comitato, riferito al periodo 26 maggio 2008-25 marzo 2009 (Presidenza del deputato Stradella), p. 21.

⁶ Cfr. A.C., XIV leg., res. sten. 17 giugno 2008, p. 24 s.

⁷ Cfr. A.C., XIV leg., res. sten. 6 novembre 2008, p. 12 s.

parere del Comitato deve essere reso entro cinque giorni dall'assegnazione (e dunque su un testo sul quale l'esame della Commissione è ben lungi dall'essere concluso, ancor più perché individuato in base ad un termine breve e fissato relativamente all'atto iniziale del procedimento in Commissione, ossia l'assegnazione)⁸, nel secondo la richiesta di parere non può intervenire "prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame", vale a dire in una fase sicuramente precedente alla conclusione dell'esame, ma comunque a seguito di una certa riflessione riguardo ai contenuti del provvedimento e alle scelte fondamentali concernenti lo stesso.

Giova per altro ricordare che la massima parte dell'attività del Comitato per la legislazione ha ad oggetto proprio l'esame di disegni di legge di conversione: nel corso del primo turno di Presidenza della XVI legislatura, ben 32 dei 43 pareri totali hanno avuto ad oggetto disegni di legge di conversione⁹. Inoltre, da un punto di vista più generale, non si può dimenticare come il ruolo del Comitato per la legislazione sia rivolto soprattutto all'interlocuzione a distanza con il Governo, intervenendo nei procedimenti in cui la funzione legislativa del Parlamento viene ad intersecarsi a vario titolo con i poteri normativi dell'esecutivo: non a caso, il parere del Comitato è altresì richiesto in maniera obbligatoria per i disegni di legge contenenti disposizioni di delega legislativa o di autorizzazione alla delegificazione¹⁰. Infine, il Comitato può essere chiamato a intervenire nel corso dell'esame degli schemi di atti normativi del Governo presentati alle Camere per il parere parlamentare¹¹.

Dinanzi a questo chiaro orientamento della missione istituzionale del Comitato per la legislazione nel rapportarsi costantemente con il Governo¹², la prescrizione di un parere sui disegni di legge di conversione in tempi così rapidi appare forse limitativa delle potenzialità che tale dialogo con il Governo potrebbe avere, specie se paragonata alla possibilità di un intervento del Comitato stesso in senso più penetrante – ancorché meramente eventuale – nella restante attività legislativa "ordinaria".

2.1. Le questioni procedurali da sciogliere nella previsione del secondo parere...

Dal punto di vista procedurale, la possibilità che il Comitato esprima un secondo parere sui disegni di legge di conversione presentava diverse opzioni, tra le quali la Giunta ha dovuto operare una scelta autonoma, avendo anche presente la disciplina vigente e, in generale, la collocazione del Comitato nella struttura della Camera dei deputati e nel procedimento legislativo.

⁸ Segnala criticamente la ristrettezza dei termini entro i quali il Comitato è chiamato a compiere funzioni di valutazioni assai delicate dal punto di vista tecnico-giuridico G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, 2008, p. 97 s., spec. p. 118.

⁹ Questi i dati contenuti nel rapporto della Presidenza Stradella (p. 16): dei 32 pareri 15 hanno riguardavano disegni di legge di conversione trasmessi dal Senato e 16 presentati alla Camera, su uno dei quali è stato reso un ulteriore parere nel corso del terzo passaggio parlamentare successivo alle modifiche apportate dal Senato. In dottrina v., in generale, L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, Macerata, 2006, p. 149 s.

¹⁰ Così l'art. 16-bis, comma 6-bis. Fino al marzo 2009, nella XVI legislatura sono stati resi 6 pareri (5 su disegni di legge di iniziativa governativa e 1 progetto di legge di iniziativa mista contenenti disposizioni di delega e, in 4 casi, di delegificazione).

¹¹ Si v. l'art. 96-ter, comma 3, per gli schemi di decreti legislativi, sui quali nel primo turno di Presidenza della XVI legislatura si sono avuti 4 pareri.

¹² V., in questo senso, A. RAFFAELLI, *I pareri del Comitato per la legislazione sui decreti legge*, in *Il Parlamento "consulente": dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. Rossi, Napoli, 2002, p. 151 s.

Innanzitutto era necessario chiarire quali fossero i soggetti legittimati a richiedere una nuova pronuncia del Comitato e se tale richiesta potesse in qualche modo essere condizionata dagli esiti dell'esame in Commissione referente. Posto che il secondo parere debba ritenersi necessariamente eventuale, e dunque non obbligatorio – se non altro per evitare che, nel caso di una completa assenza di modifiche, si ricadesse in un caso di *bis in idem* –, si ponevano almeno tre alternative differenti, rispettivamente concernenti la possibilità che a richiedere tale secondo parere fosse:

- il Presidente della Commissione che esamina il provvedimento in sede referente;
- direttamente il Comitato per la legislazione (attraverso un *quorum* qualificato dei propri membri, o anche per mezzo del proprio Presidente);
- la Commissione referente (o, magari, una sua minoranza qualificata).

Inoltre, emergeva una questione relativa alla possibilità di condizionare la possibilità di accedere al secondo parere alla sussistenza di determinati profili oggettivi. Ad esempio, si sarebbe potuta seguire la linea interpretativa che richiedeva il secondo parere in presenza di “significative modifiche” del provvedimento in discussione rispetto al testo precedentemente esaminato.

Da un ulteriore punto di vista, il secondo parere non deve necessariamente essere diretto ad uno ed un solo organo. Infatti, l'organo destinatario del secondo parere poteva essere individuato sia nella Commissione referente, sia, direttamente, nell'Assemblea. È ovvio che la risoluzione di quest'ultima questione dipendeva in gran parte dall'esito delle precedenti: ove a richiedere il parere fosse il Presidente (o anche una minoranza qualificata) della Commissione di merito, sarebbe automaticamente chiarito che il parere si sarebbe dovuto rivolgere alla stessa Commissione; la prospettiva di un dialogo diretto con l'Assemblea potrebbe al contrario instaurare un meccanismo simile a quanto già avviene con la V Commissione riguardo ai profili di copertura finanziaria, o ancora alla I Commissione circa la compatibilità con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, permettendo al Comitato per la legislazione di fornire elementi di valutazione, in particolare, al Comitato dei nove, al fine di predisporre proposte emendative al testo licenziato dalla Commissione.

È ovvio che nella selezione dell'organo destinatario del secondo parere gioca infine un ruolo fondamentale il termine prescelto per la sua richiesta (e per il suo rilascio): ove fosse previsto che il parere possa essere reso anche sul testo su cui la Commissione avesse già votato il mandato al relatore per l'esame in Assemblea, sarebbe chiaro che il destinatario del parere sarebbe l'Assemblea stessa; al contrario, un termine precedente – magari posto a ridosso della conclusione dell'esame, ma in tempo sufficiente da poter permettere la presentazione di proposte emendative sulla base del parere stesso – avrebbe senso solo se rivolto alla Commissione, in modo che questa possa giovare nella redazione del testo per la relazione all'Assemblea.

Infine, era necessario chiarire quale fosse l'oggetto del secondo parere e, segnatamente, se l'intero testo o solamente le modifiche apportate successivamente al primo esame o, ancora, se dovesse confinarsi a un mero controllo dell'avvenuto rispetto (o meno) delle condizioni ed osservazioni contenute nella prima pronuncia.

2.2. ... e la soluzione individuata dalla Giunta.

La Giunta ha risposto a ciascuna delle questioni sopra evidenziate, sostanzialmente prospettando una estensione di quanto già previsto dal regolamento per i pareri non obbligatori del Comitato, ai sensi dell'art. 16-*bis*, comma 4, benché con alcuni correttivi.

Dal punto di vista della legittimazione soggettiva ed oggettiva, si è appunto resa accessibile la richiesta del secondo parere ad una minoranza della Commissione

referente (analogamente alla disposizione citata, un quinto dei suoi componenti) senza onere di motivazione, seppure – com'è necessario – con il vincolo che le modifiche apportate dalla Commissione investano aspetti di competenza del Comitato, come stabiliti dal regolamento. Si è così evitato, da una parte, di rimettere la richiesta del nuovo parere ad una decisione discrezionale del Presidente della Commissione, che avrebbe forse potuto esporlo eccessivamente sia nei confronti della maggioranza (nel caso di un facile accesso a tale prerogativa) che dell'opposizione (in caso contrario) e, dall'altra, di trasformare l'accesso al secondo parere in una decisione di maggioranza (come sarebbe accaduto qualora la decisione fosse stata attribuita al complesso della Commissione referente)¹³. La via intrapresa dalla Giunta ha altresì consentito di non rimettere la decisione allo stesso Comitato per la legislazione – non conferendo una attribuzione diretta al Presidente, né richiedendo una decisione collegiale del Comitato che, per altro, avrebbe potuto comportare non poche difficoltà operative¹⁴ – salvaguardando così la vocazione *non partisan* dell'organo¹⁵.

Una qualche innovazione è invece intervenuta riguardo al destinatario del parere, nonché ai tempi di richiesta ed espressione dello stesso. Infatti, la minoranza qualificata della Commissione può richiedere la seconda pronuncia del Comitato fino alla conclusione dell'esame degli emendamenti. Una volta richiesto il suo intervento, il Comitato si trova dinanzi a due possibilità: esprimere il parere prima della conclusione dell'esame della Commissione (o comunque in tempi compatibili con quanto fissato in sede di programmazione dei lavori) e quindi destinarlo alla stessa Commissione referente, oppure rivolgersi direttamente all'Assemblea. È ovvio che, anche in questa seconda ipotesi, nulla rimane pregiudicato in relazione al mancato o al tardivo rilascio del parere da parte del Comitato, e che l'esame tanto in Commissione quanto in Assemblea può concludersi validamente¹⁶.

3. La possibilità di ripresentare sotto forma di emendamenti le condizioni contenute nei pareri del Comitato sui disegni di legge collegati.

Un'ulteriore testimonianza della tendenza di maggiore incidenza del Comitato per la legislazione nel procedimento legislativo è resa dalla possibilità, riconosciuta nel parere in parola, di poter derogare alle disposizioni dell'art. 123-*bis*, comma 3-*bis*, del regolamento ammettendo in Assemblea proposte emendative a disegni di legge collegati anche qualora non riproducessero emendamenti già previamente presentati in sede referente, né si riferissero a parti del testo nuove o modificate, ma fossero tese a riprodurre le condizioni contenute nel parere del Comitato per la legislazione. È tuttavia richiesto che, per accedere a tale possibilità, la condizione trasformata in proposta emendativa fosse testualmente formulata e non fosse lasciato margine di discrezionalità al presentatore. Non basta cioè una tendenziale comunanza di obiettivi tra la condizione (e, si badi, solo la “condizione” e non anche la “osservazione” o la “raccomandazione”) contenuta nel parere e l'emendamento che si intende presentare: è necessaria la perfetta

¹³ Cfr. la relazione dei deputati Bressa e Leone, cit., p. 16.

¹⁴ Infatti, negli ultimi anni è stata sollevata più volte la questione circa le modalità di deliberazione del Comitato, per poi giungere alla conclusione che in seno ad esso non si procede a votazioni, ma si procede per consenso. In questo senso, v. la seduta del 18 ottobre 2006.

¹⁵ Cfr. G. FERRAIUOLO, *Il Comitato per la legislazione nella dialettica maggioranza-opposizione*, in *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di V. Baldini, Napoli, 2006, p. 175 s.

¹⁶ In questo senso v. già A.C., XV leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 29 febbraio 2007, p. 5 s.

coincidenza, anzi, la mera riproduzione del contenuto della condizione nel dispositivo dell'emendamento al fine di superare il vaglio presidenziale di ammissibilità.

Invero, questo orientamento espresso dalla Giunta recepisce una decisione presidenziale già presa in Assemblea nel corso della seduta del 10 febbraio 2009, quando furono dichiarati ammissibili gli emendamenti Zaccaria 1.50, 3.80 e 9.70 riferiti all'A.C. 2031-A recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti", i quali, pur non essendo stati previamente presentati nelle Commissioni e non essendo riferiti a parti modificate in sede referente erano appunto volti a riprodurre in modo puntuale condizioni contenute nel parere reso dal Comitato per la legislazione¹⁷.

La possibilità che le condizioni contenute nel parere del Comitato possano essere trasformate in emendamenti sottolinea una volta di più il ruolo che tale organo sta progressivamente ritagliandosi non solo nella fase dell'istruttoria e della progettazione legislativa, ma anche nella prospettiva costitutiva della scelta legislativa¹⁸. Se anche non viene riconosciuta una vera e propria "iniziativa emendativa" direttamente in capo all'organo, la possibilità che ciascun singolo parlamentare possa accedervi (e dunque, in primo luogo, i membri dello stesso Comitato) segnala la volontà di riconoscere ad esso uno spazio diverso e, forse, maggiore di quanto non fosse nelle intenzioni delle norme istitutive.

4. La conferma dei criteri di turnazione della Presidenza: alternanza tra maggioranza e opposizione e non rotazione tra i Gruppi.

L'ultima questione concernente il Comitato per la legislazione affrontata dalla Giunta per il regolamento ha riguardato i criteri di alternanza alla Presidenza dell'organo. Com'è noto, a seguito del parere reso dalla stessa Giunta nella seduta del 16 ottobre 2001 (si badi: senza una formale modifica delle disposizioni regolamentari per cui, a tutt'oggi, sono pienamente vigenti disposizioni del tutto inapplicate e superate dal parere citato), la durata del mandato presidenziale è stato esteso da sei a dieci mesi, al fine di consentire un tempo congruo di azione al singolo Presidente, pur mantenendo un equilibrio nel numero dei mandati rispettivamente attribuiti, nell'arco dell'intera legislatura, alla maggioranza ed all'opposizione.

¹⁷ Cfr. A.C., XVI leg., res. sten. 10 febbraio 2009, p. 3 s., ove la Presidenza sottolinea l'ammissione degli emendamenti citati in deroga all'art. 123-bis, comma 3-bis, del regolamento era da considerarsi operata "in via eccezionale, in questa particolare circostanza". Per altro, la decisione presidenziale citata discende da un'altra – per alcuni versi analoga – concernente la possibilità di ripresentare come emendamenti in Commissione referente non solo gli emendamenti presentati e respinti nelle singole Commissioni consultive, ma anche le condizioni e le osservazioni contenute nei pareri resi da queste ultime, formulate come modifiche al testo e non recepite dai relatori: A.C., XVI leg., I Commissione, res. somm. 24 settembre, 2008; v. in particolare l'intervento del deputato Zaccaria (Pd) nella seduta antimeridiana e la risposta del Presidente Bruno in quella pomeridiana. Per la ricostruzione della vicenda v. C. FASONE, *Possono essere presentati in Assemblea emendamenti a un disegno di legge collegato "nuovi", ma volti a recepire pareri di altre Commissioni?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/parlamento, 1 ottobre 2008.

¹⁸ Sembra dunque confermata la tendenza già colta da N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in www.cahiers.org, 6 ottobre 2004, che vedeva nel Comitato per la legislazione "il principale elemento di novità" riguardo al procedimento legislativo all'interno delle modifiche apportate con le riforme del 1997-1998.

Più che della durata del mandato, tuttavia, la Giunta era stata investita – anche a seguito di una lettera del 6 aprile 2009 del deputato Donadi, Presidente del Gruppo Italia dei valori, al Presidente della Camera – di una questione concernente i criteri di turnazione, finora affidati all’alternanza tra maggioranza e opposizione e che venivano però messi in discussione in favore di una rotazione tra i diversi Gruppi parlamentari, in modo da garantire a ciascuno di essi almeno un turno di Presidenza nell’arco della legislatura.

Tuttavia la Giunta, ancorché con l’opinione contraria, sul punto, di alcuni suoi membri¹⁹, ha convenuto di confermare i criteri di turnazione basati sull’alternanza tra maggioranza e opposizione e, all’interno di queste, fondati sul criterio dell’anzianità di nomina nel Comitato, quindi dell’anzianità parlamentare e, infine, dell’anzianità anagrafica. La *ratio* di simili criteri, infatti, è quella di privilegiare innanzitutto l’accesso alla Presidenza ai deputati “più avvertiti rispetto all’attività dell’organo rispetto ad altri che, pur vantando maggiore anzianità parlamentare, potrebbero esserlo meno”²⁰. Una rotazione che tendesse a garantire almeno un turno di Presidenza a ciascun gruppo finirebbe per svuotare tale criterio.

Infine, una turnazione della Presidenza in base ai gruppi parlamentari di appartenenza non appare applicabile ad un organo come il Comitato per la legislazione che, al contrario di (quasi) tutti gli altri organi parlamentari, non è composto sulla base del rispetto della proporzionalità tra i gruppi, ma risponde a criteri di pariteticità tra i gruppi di maggioranza e di opposizione²¹.

5. Un’osservazione conclusiva sul metodo: ulteriori discipline “sperimentali” o piuttosto modifiche del regolamento?

In conclusione, sembra opportuna una riflessione sull’utilizzo, ancora una volta, di una disciplina sperimentale approvata mediante parere della Giunta per il regolamento e non mediante un formale procedimento di modifica regolamentare²², certamente più lungo e complesso, ma forse più adeguato alle innovazioni introdotte. La via della fissazione di una “disciplina sperimentale” era già stata percorsa dalla Giunta per il regolamento della Camera sia con riferimento proprio al Comitato per la legislazione (come si è detto, per quanto concerne i criteri di turnazione alla Presidenza), sia – e, in questo caso, con ulteriore evidenza delle potenzialità regolatrici della Giunta – con riferimento all’introduzione del parere alla Commissione affari costituzionali sugli emendamenti presentati in Assemblea che investano questioni di competenza legislativa ai sensi dell’art. 117 Cost.²³

Ben si comprendono le ragioni che spingono verso forme di regolazione così più flessibili e che consentono tempi di approvazione assai rapidi, anche perché, probabilmente, l’avvio di un formale procedimento di revisione del regolamento della Camera difficilmente rimarrebbe circoscritto a profili di funzionalità del Comitato per la

¹⁹ V. l’intervento del deputato Volontè (Udc), p. 5 s.

²⁰ Così l’intervento del Presidente della Camera Casini in seno alla Giunta del regolamento del 16 ottobre 2001.

²¹ Per altro, la relazione dei deputati Bressa e Leone (p. 19 s.) sottolinea che nell’attuale composizione del Comitato sono presenti tutti i gruppi, anche quelli minori, ma che la rappresentanza non è affatto proporzionale.

²² Segnalava il problema già diversi anni or sono M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1999, p. 85 s.

²³ ... anche questo, nella seduta del 16 ottobre 2001.

legislazione, e finirebbe per “trascinare” verso un ripensamento più generale delle dinamiche del procedimento legislativo e del sistema delle Commissioni (per accennare solo ai profili che sono stati affrontati in questa sede)²⁴, se non anche per innescare un discorso più ampio sulle riforme dell’istituzione parlamentare che devono passare anche per il tramite della revisione costituzionale.

Eppure non può non apparire in qualche modo anomala la decisione di procedere ad una sistematica deroga alla lettera del regolamento che – almeno per quanto riguarda i criteri di turnazione alla Presidenza del Comitato per la legislazione – non appare neanche condivisa da tutte le forze politiche. Non si vuole certo porre in discussione la possibilità in capo alla Giunta per il regolamento di offrire pareri capaci di interpretare e, a seconda dei casi, integrare le disposizioni regolamentari, ma tuttavia sorprende come si possa superare con tale facilità anche il vincolo del *nemine contradicente*, e, in ultima analisi,

In conclusione, la necessità di un aggiornamento dei regolamenti parlamentari, anche su questo punto, appare ormai di difficile procrastinazione, atteso che gli ultimi interventi più o meno organici sono ormai vecchi di dieci anni e che, in questo lasso di tempo (e a tacer d’altro) è venuta a modificarsi in modo significativo la legislazione elettorale, mentre la legislazione statale, a seguito della riforma del Titolo V, ha perso la caratteristica della generalità. Inoltre, la necessità di procedure di raccordo con le istituzioni europee – oggi ancor più stringente con la prossima entrata in vigore del Trattato di Lisbona – e con le Assemblee legislative regionali non può non vedere in una riforma dei regolamenti parlamentari il suo sbocco più naturale ed opportuno.

²⁴ Per una ampia panoramica delle proposte di modifica regolamentare presentate, v. il recente volume *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Roma, 2009.