

Working Paper Series

---

**IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, VENTI  
ANNI DOPO**

SOG-WP45/2018

ISSN: 2282-4189

---

Valerio Di Porto

---

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

---

© 2018 Valerio Di Porto

Printed in Italy, July 2018

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it)

web: [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)



 **Jean Monnet Centre of Excellence**  
on Centrifugal Europe and  
the Challenge of Integration

(Contract n. 574597-EPP-1-2016-1-IT-EPPJMO-CoE)

# ABSTRACT

---

*Lo scritto ripercorre i venti anni di attività del Comitato per la legislazione, nato dalle riforme regolamentari della Camera del 1997. Vengono evidenziate le caratteristiche che fanno del Comitato un organo unico nel contesto parlamentare italiano per composizione e funzioni. Vengono descritti i tratti salienti dell'attività del Comitato per ogni legislatura: intensa attività consultiva; la meno conosciuta ma ugualmente intensa attività di studio, di riflessione e di cooperazione istituzionale; le azioni per accrescere ruolo e funzioni. Una tabella finale riepiloga i presidenti che si sono alternati alla guida del Comitato.*

*The text traces the twenty years of activity of the Committee on legislation of the Italian Chamber of Deputies, which was created by the reforms of the rules of procedure in 1997. It also highlights the characteristics that make the Committee a unique body in the Italian parliamentary context, due to its peculiar composition and functions. The salient features of the works of the Committee have been analysed in each legislative term since its establishment: its intensive advisory activity; the less known but equally intensive activities of study, deliberation and institutional cooperation; initiatives to increase its role and its functions. A final table summarizes the Chairpersons who rotated as Presidents of the Committee.*

Keywords: *Comitato per la legislazione, qualità della legislazione, metodi e strumenti della legislazione, cooperazione istituzionale, attività consultiva, attività di studio e analisi*

# AUTHOR INFORMATION

---

**Valerio Di Porto**, già consigliere parlamentare presso la Camera dei deputati, svolge attività pubblicistica, didattica e di ricerca. È affiliato all'istituto Dirpolis e al Centro di studi sul Parlamento della LUISS. Presso quest'ultima coordina il modulo "Parlamento" del Corso di perfezionamento in Drafting legislativo, attivo nella School of Law.

Contact Information:

[vdiporto@gmail.com](mailto:vdiporto@gmail.com)

# TABLE OF CONTENTS

---

1. NASCITA E VOCAZIONE DEL COMITATO .....	1
2. LA STRATEGIA DELL'AUTOREVOLEZZA E LE FORME DEI PARERI.....	3
3. LE AZIONI PER ASSICURARE MAGGIORE SEGUITO AI PARERI.....	5
4. LE AZIONI PER ESTENDERE LE POSSIBILITÀ DI INTERVENTO DEL COMITATO.....	11
5. LE AUDIZIONI.....	14
6. LE INIZIATIVE DI STUDIO E DI RIFLESSIONE E LA RETE INTERISTITUZIONALE.....	15
APPENDICE: I Presidenti del Comitato per la legislazione.....	21

# 1. NASCITA E VOCAZIONE DEL COMITATO

Il Comitato per la legislazione compie venti anni: è un compleanno importante, celebrato a luci soffuse, nel declinare della XVII legislatura, la quinta nella quale il Comitato ha operato<sup>1</sup>.

Ciascuna legislatura si è contraddistinta per peculiari caratteristiche, così etichettabili:

- la XIII è la legislatura dei pionieri, che esordisce con ampie discussioni su funzioni ed area di azione del Comitato e con una spiccata vocazione alle relazioni interistituzionali;
- la XIV è la legislatura del superlavoro, nel corso della quale il Comitato formula 327 pareri (225 su disegni di legge di conversione); per rendere un'idea, nelle legislature XVI e XVII, comparabili per durata, i pareri sono stati rispettivamente 184 (110 su disegni di legge di conversione) e 176 (98 su disegni di legge di conversione)<sup>2</sup>;
- la XV è una legislatura breve e stentata, ma fortemente innovativa: si segnalano, in particolare, la strategia basata sulla presentazione di emendamenti e ordini del giorno e la sigla del «Protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome»;
- la XVI è la legislatura degli studi e degli approfondimenti promossi dai presidenti *pro tempore* del Comitato, anche in concomitanza con una sorta di esplosione della produzione normativa;
- la XVII è la legislatura che fa segnare una qualche graduale riduzione delle patologie della produzione normativa e un salto di qualità nello svolgimento delle audizioni.

Il Comitato viene istituito con le riforme regolamentari del 24 settembre 1997, che seguono, essenzialmente due direttrici, ispirate al motto *«presto e bene»*: un più efficace e razionale governo dei tempi; l'attenta disciplina dell'istruttoria legislativa in Commissione, anche attraverso la valorizzazione degli apporti forniti in sede consultiva dalle Commissioni e dal nuovo organo.

Inizia la sua attività il 13 gennaio 1998, riunendosi in rapida sequenza: congiuntamente alla Giunta per il regolamento, per trattare i problemi attinenti al contenuto dei progetti di legge collegati alla manovra finanziaria; per comunicazioni del primo presidente *pro tempore*, Giorgio La Malfa, volte ad impostare il lavoro del Comitato, sulla base del presupposto che esso, «pur avendo un ineliminabile connotato politico, si concreta nell'esercizio di una funzione istituzionale». Al dibattito che si apre sulle comunicazioni del presidente, partecipano altri sei componenti<sup>3</sup>, che confermano questo carattere al tutto peculiare del Comitato, organo politico

---

\* Il presente contributo è destinato al volume dal titolo *Ridisegnare la fabbrica delle leggi? Indirizzo politico e vincoli tecnici nella produzione normativa*, a cura di A. Giorgis e N. Lupo, il Mulino, Bologna.

<sup>1</sup> I riflettori sono stati potentemente puntati sul Comitato nel corso del seminario *Le fonti del diritto sotto la lente del Comitato per la legislazione*, svoltosi il 16 gennaio 2018 presso l'università di Roma Unitelma Sapienza su iniziativa del prof. Andrea Giorgis, già presidente del Comitato nella XVII legislatura, cui hanno partecipato diversi docenti universitari tra i più esperti del sistema delle fonti. Gli atti sono stati tempestivamente pubblicati sulla rivista *on line federalismi.it* (n. 3 del 9 febbraio 2018), con un *focus* di Paolo Carnevale.

<sup>2</sup> Il dato dice molto anche riguardo agli andamenti della decretazione d'urgenza.

<sup>3</sup> Intervengono dunque attivamente nella prima seduta sette degli otto componenti del Comitato; il numero è elevato a dieci con la riforma regolamentare del 20 luglio 1998.

istituito per occuparsi di compiti fino ad allora riservati alla esclusiva competenza e cura dei tecnici.

L'immersione a livello politico dei temi della qualità della legislazione presenta elementi caratteristici, molti dei quali inediti fino ad allora nell'ordinamento italiano: la scelta dei componenti, particolarmente qualificati, affidata al Presidente della Camera; l'equilibrio nella composizione tra maggioranza e opposizione (almeno teorico e soggetto a oscillazioni anche pesanti in base al contesto politico: con il Governo Monti, appoggiato da un'ampia maggioranza, il rapporto tra maggioranza e opposizione è 8 a 2) e - salvo rarissime eccezioni - la netta prevalenza della dialettica istituzionale rispetto a quella politica; l'attribuzione delle funzioni di presidente per un periodo limitato inizialmente a sei mesi e poi a dieci mesi<sup>4</sup>; la preferenza per le riunioni attorno ad un tavolo, dove siedono insieme i rappresentanti politici e il personale di supporto, che ha indubbiamente un ruolo maggiore rispetto a quello a servizio degli altri organi parlamentari, proprio per la tecnicità del tema e la sua condivisione tra tutte le forze politiche.

Quando nasce, nell'ordinamento italiano, il Comitato è un figlio unico di un solo genitore, visto che il Senato preferisce mantenere lo *status quo*; è guardato con qualche diffidenza dalle Commissioni permanenti, che lo percepiscono come il maestro severo e un po' astratto, che si preoccupa della forma e della calligrafia, prescindendo dalla sostanza dei problemi. È un figlio unico desideroso di compagnia, di complicità: non la trova molto all'interno della Camera (anche le riunioni congiunte con la Giunta per il regolamento, nonostante il promettente inizio, sono piuttosto rare); riesce a costruire, in poco tempo, una solida rete di relazioni interistituzionali e ad ispirare la nascita di fratellini presso le Assemblee legislative regionali.

Nell'ordinaria attività consultiva il Comitato resta un figlio unico piuttosto isolato, che fatica a relazionarsi con i "fratelli diversi" (Commissioni permanenti e bicamerali) e con il Governo; affianca però da subito all'attività consultiva un ruolo di riflessione e di conoscenza e per interpretarlo costruisce, nel corso degli anni, una fitta rete interistituzionale.

Vocazione alla conoscenza e alle relazioni interistituzionali sono nel DNA del Comitato e della coeva struttura di documentazione: l'Osservatorio legislativo e parlamentare<sup>5</sup>.

In questa sede desidero tratteggiare i tratti meno noti dell'attività del Comitato, tentando di risalire alle origini di alcune delle tattiche e strategie utilizzate nel corso del tempo per sopperire all'isolamento e allo scarso successo dei propri pareri<sup>6</sup>. Provo ad elencarle:

---

<sup>4</sup> La durata del turno di presidenza è stata prolungata da 6 a 10 mesi nella riunione della Giunta per il regolamento svoltasi il 16 ottobre 2001, all'inizio della XIV legislatura. La deliberazione della Giunta, assunta in via sperimentale, non è stata mai tradotta in una modifica regolamentare, pur (o perché) essendosi ormai ampiamente consolidata. Come espressamente affermato dal Presidente della Camera, tale previsione risponde «ad una finalità di stabilizzare gli indirizzi presidenziali, che in un orizzonte temporale di sei mesi non hanno modo, per l'oggettiva ristrettezza dell'arco temporale previsto, di consolidarsi e di affermarsi».

<sup>5</sup> Incardinato nel Servizio Studi, l'Osservatorio è una struttura interservizi, che cioè si avvale degli apporti di altri Servizi, non esclusivamente di documentazione, e di altro personale, indipendentemente dalla sua appartenenza, in una prospettiva di massima integrazione funzionale. Giova precisare che il termine osservatorio è utilizzato alla Camera proprio per definire strutture particolarmente vocate alla cooperazione con altre strutture, interne ed esterne, che aggiungono al quotidiano lavoro di routine analisi ed approfondimenti di più largo respiro sulle politiche pubbliche: Osservatorio internazionale; Osservatorio sulla legislazione straniera; Osservatorio sulle infrastrutture.

<sup>6</sup> L'attenzione per il Comitato è molto viva non soltanto in dottrina: i suoi pareri, specie laddove segnalano criticità dei testi legislativi all'esame del Parlamento, vengono rilanciati sia nelle stesse discussioni parlamentari, sia dai soggetti variamente interessati ai singoli provvedimenti. Richiamare la bibliografia sul Comitato mi è impossibile: mi limito a ricordare che una sua rassegna (in qualche caso sono disponibili anche i testi) è costantemente aggiornata sul sito

- *la strategia dell'autorevolezza*, perseguita anche attraverso il consolidamento di quella che il Comitato definisce fin da subito come una propria giurisprudenza, di volta in volta riassunta e solidificata nei rapporti sui singoli turni di presidenza. L'individuazione di indirizzi stabili nel tempo si accompagna però ad una loro evoluzione e ad una qualche realistica flessibilità nella formulazione dei pareri, che si sostanzia anche nel ricorso (previsto fin dall'inizio) a raccomandazioni di ordine generale, talora in sostituzione di rilievi più cogenti, quali le condizioni, soprattutto in presenza di testi non più modificabili e, in qualche caso, nella redazione di pareri privi di rilievi ma contenenti enunciazioni fortemente critiche;
- *le azioni per assicurare maggiore seguito ai pareri*, che si potrebbero così sintetizzare: interventi del Presidente e di componenti del Comitato in Assemblea volti a richiamare i contenuti dei pareri; sollecitare la presenza dei rappresentanti del Governo e dei relatori nelle Commissioni di merito sui provvedimenti oggetto dei pareri; trasformare le condizioni e talora le osservazioni contenute nei pareri in emendamenti generalmente sottoscritti dal presidente e dal relatore sul provvedimento; presentare ordini del giorno che pongano all'attenzione dell'Assemblea alcune questioni di particolare rilievo, soprattutto nel procedimento di conversione di decreti-legge; prospettare alcune questioni al Governo, per il tramite del Presidente della Camera;
- *le azioni per estendere le possibilità di intervento del Comitato*;
- *le audizioni* dei Ministri più direttamente interessati;
- la maturazione di una peculiare *sensibilità per metodi e strumenti della legislazione*;
- la tessitura di una fitta *rete interistituzionale*.

## 2. LA STRATEGIA DELL'AUTOREVOLEZZA E LE FORME DEI PARERI

In questi venti anni, i pareri del Comitato sono rimasti identici a se stessi, pur assumendo forme e stili diversi, dovuti al mutare delle vicende politico-istituzionali, dei componenti e dei presidenti ed anche, evidentemente, dei funzionari di supporto<sup>7</sup>. Inizialmente non si discostano dai pareri espressi dagli altri organi e quindi sono pareri favorevoli o contrari, con l'espressione o meno di rilievi (condizioni e osservazioni). A partire dalla seduta del 7 aprile 1999, il Comitato decide opportunamente di superare la formula canonica, limitandosi a richiamare i parametri regolamentari. Soltanto a partire dalla seduta del 1° febbraio 2000 il Comitato ha fatto ricorso alle

---

[www.bpr.camera.it](http://www.bpr.camera.it) (BPR - Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali a cura della Biblioteca della Camera dei deputati), ove si trovano, tra gli altri, oltre alle pubblicazioni citate nelle pagine che seguono, i contributi di diversi funzionari della Camera che hanno avuto a che fare nel corso del tempo con questo organo, incluso Nicola Lupo (passato poi alla carriera accademica, ma che ha mantenuto costante l'attenzione per l'organo che ha contribuito a supportare, nella sua precedente vita di consigliere parlamentare). Tra gli accademici, oltre quanto già segnalato alla nota 1, si segnala in particolare Laura Lorello, autrice anche della monografia *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

<sup>7</sup> Come già accennato, i funzionari a supporto di un organo tecnico e specialistico come il Comitato, ove la valenza istituzionale e la condivisa finalità della qualità delle leggi prevalgono nettamente sugli aspetti politici, svolgono un ruolo peculiare e più pregnante rispetto a quello svolto nei confronti degli organi informati a scelte più politiche.

raccomandazioni, cui si era riferito in via teorica il presidente La Malfa nel dare avvio ai lavori del Comitato. Nel corso degli anni e delle legislature, il rapporto tra premesse e parti dispositive risulta molto variabile, anche se l'impostazione a mio giudizio prevalente consiste nel far derivare le seconde dalle prime; sono rari i casi nei quali i rilievi non fanno seguito a segnalazioni già formulate nelle premesse. Anche la stesura della parte dispositiva ha subito oscillazioni nel corso del tempo, nella consapevolezza che la literalità delle condizioni ne favorisce in via astratta il recepimento.

In teoria, il Comitato non dovrebbe guardare all'*iter* dei progetti di legge sottoposti al suo esame e quindi preoccuparsi delle concrete possibilità di modifica dei testi, in una astrazione votata alla buona redazione delle leggi. In concreto il Comitato sa tenere conto delle vicende parlamentari, in molti casi modulando i pareri sulla loro scorta. In questa chiave, il Comitato può ricorrere, talora, a osservazioni in luogo di condizioni e soprattutto a raccomandazioni. Queste ultime consentono di evitare il rilievo puntuale (formulato in termini di condizione o osservazione) e danno evidenza ad indirizzi più generali di politica della legislazione.

Nella parte finale della XIV legislatura, il Comitato ó di fronte a testi tanto problematici quanto immodificabili ó ha formulato in sei occasioni altrettanti pareri su disegni di legge di conversione provenienti dal Senato che si discostano dalla struttura fortemente standardizzata, ricorrendo ad una particolare tipologia di parere, che si connette ad una valutazione di radicale divergenza dei contenuti e della strutturazione dello strumento normativo utilizzato rispetto alle caratteristiche ed ai limiti previsti dall'ordinamento. Pertanto, il parere è stato strutturato con una premessa che, in termini generali, esemplifica i principali rilievi formulati dal Comitato, da cui discende un invito a tenere conto di tali rilievi «ai fini delle successive determinazioni nel prosieguo dell'*iter* del provvedimento», ed una raccomandazione di carattere generale. In questo modo, rinunciando a porre puntuali quanto vane condizioni, il Comitato ha potuto esprimersi in termini inconsuetamente duri, giudicando tali disegni di legge di conversione «palesamente in contrasto con un ordinato e coerente impiego delle fonti normative, nonché con le esigenze di semplificazione e di riordinamento della legislazione vigente e dei connessi parametri di omogeneità, chiarezza e proprietà di formulazione».

Si tratta dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge:

- 31 gennaio 2005, n. 7, Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione (A. C. 5697, cosiddetto *omnibus*);
- 14 marzo 2005, n. 35, Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (A.C. 5827);
- 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione (A.C. 6016);
- 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (C. 6176);
- 5 dicembre 2005, n. 250, recante misure urgenti in materia di università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui (C. 6293);
- 30 dicembre 2005, n. 273, recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative (C. 6323).



Le raccomandazioni, oltre a ribadire il principio generale della necessità «che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche», si soffermano in particolare su questioni specifiche. Per esempio:

- nel quarto parere si sottolinea la «esigenza di garantire ó anche durante l'iter di conversione ó il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, nonché delle necessarie caratteristiche di immediata applicabilità, di specificità, di omogeneità e di corrispondenza al titolo delle norme recate nei decreti-legge»;
- nel quinto parere si richiama l'esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono non soltanto i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, bensì anche «le modalità di esame parlamentare dei relativi disegni di legge di conversione, anche al fine di evitare fenomeni di sovrapposizioni di fonti normative»;
- nel sesto parere si raccomanda di «evitare l'inserimento in provvedimenti d'urgenza, contestualmente all'esame del Parlamento, di diverse modifiche relative ad una medesima disposizione» e di adottare «comportamenti idonei ó ove si verifichi tale situazione ó a rimuovere la sovrapposizione tra le fonti normative che persiste fino al momento della conversione dei decreti-legge».

Segnalo anche che in quest'ultimo parere si rileva che il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 273/2005 «assorbe, per effetto dell'approvazione al Senato di un maxi-emendamento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia, numerose disposizioni già contenute in decreti-legge attualmente all'esame delle Camere (in particolare: gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 17 gennaio 2006, n. 6 e l'intero decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 271, i cui disegni di legge di conversione sono stati già trasmessi dal Senato alla Camera, nonché i decreti-legge 17 gennaio 2006, n. 9 e 10 ed ulteriori disposizioni analoghe a quelle già presenti negli articoli 2 e 29 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, i cui disegni di legge di conversione sono attualmente all'esame della Camera); tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti ó che originano da distinte delibere del Consiglio dei ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica ó produce una sostanziale alterazione della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

Nella stessa seduta, il Comitato, prendendo atto, in particolare, dell'assorbimento dei decreti-legge n. 271/2005 e 6/2006, ha ritenuto che vi fossero «ragioni di economia procedurale che suggeriscono di ritenere che l'esame di tali provvedimenti sia «assorbito» nel parere testé reso sul decreto legge n. 273».

### **3. LE AZIONI PER ASSICURARE MAGGIORE SEGUITO AI PARERI**

Il debutto del Comitato è segnato da un tasso di recepimento dei suoi rilievi discreto rispetto a quello che si riscontra nelle legislature successive<sup>8</sup>, che componenti e presidenti *pro*

---

<sup>8</sup> Il tasso di recepimento si colloca attorno al 50 per cento per le condizioni e al 20-25 per cento per le osservazioni.

*tempore* mirano comunque a incrementare. Nel quinto turno di presidenza del Comitato, Alberto Lembo persegue l'obiettivo anche attraverso due interventi in Assemblea nella sua qualità di presidente. Nella seduta del 4 marzo 1999 il presidente Lembo, al termine del suo intervento, invita «il Comitato dei nove e la Commissione, nel seguito dei propri lavori, a prestare la giusta attenzione nei confronti del complesso delle indicazioni che abbiamo ritenuto opportuno dare. In caso contrario,» chiede «alla Commissione l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 16-bis, comma 6, del regolamento, indicando le ragioni per le quali non si intende adeguare il testo del disegno di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, spiegando all'Assemblea, come previsto dal regolamento, i motivi del mancato recepimento». Il Presidente dell'Assemblea annuncia che intende «inviare il testo del suo intervento ai colleghi presidenti di Commissione e ai colleghi presidenti di gruppo affinché possano, disponendo del tempo necessario, riflettere su come meglio organizzare i nostri lavori per consentire la piena espressione del parere e l'intervento nell'ambito dei procedimenti». Nella seduta del 20 aprile 1999, dopo l'intervento dell'on. Lembo, il presidente della Commissione Lavoro, Renzo Innocenti, comunica che «I relatori hanno formalizzato una serie di emendamenti che raccolgono molti dei rilievi e delle osservazioni formulate nel parere del Comitato per la legislazione».

Nel corso della XV legislatura si mettono a punto ulteriori iniziative, di cui dà conto con soddisfazione l'on. Franco Russo a conclusione del primo turno di presidenza: «La presenza dei rappresentanti del Governo competenti sui provvedimenti esaminati dal Comitato e dei relatori presso le Commissioni di merito è stata costantemente sollecitata da tutti i componenti il Comitato, al fine di creare un collegamento diretto con chi è chiamato a dare in primo luogo risposta ai rilievi formulati nei pareri. L'esito di tale sollecitazione è stato indubbiamente positivo: il Governo ha infatti preso parte alla discussione di 19 pareri su 33; più ridotta è risultata la risposta dei relatori presso le Commissioni di merito, che hanno partecipato in 7 casi. Tale partecipazione, sempre attiva, ha consentito una migliore messa a punto dei pareri ed una interlocuzione diretta che ha contribuito a favorire l'alto tasso di recepimento dei rilievi formulati dal Comitato»; «In 4 casi, i componenti del Comitato hanno concordato di trasformare i rilievi (generalmente le condizioni e, più limitatamente, le osservazioni) contenuti nei pareri in emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, più frequentemente, dell'Assemblea<sup>9</sup>. La presentazione degli emendamenti, molti dei quali sono stati approvati, ha consentito di raggiungere importanti risultati in termini di sensibilizzazione delle Commissioni e dell'Assemblea ai temi della qualità della legislazione e di miglioramento della stesura dei provvedimenti.»; «Mentre gli emendamenti, per loro natura, hanno consentito di mettere a fuoco in maniera puntuale singole questioni, la presentazione di ordini del giorno è risultata funzionale ad aprire organici dibattiti sulla natura e sul ruolo della decretazione d'urgenza e del relativo procedimento di conversione, anche nel caso dei disegni di legge di conversione già approvati dal Senato, per i quali non era possibile una ulteriore lettura dell'altro ramo.

---

<sup>9</sup> Gli emendamenti sono stati presentati con riguardo ai disegni di legge di conversione dei seguenti decreti-legge: n. 173/2006 (C. 1222, proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare); n. 262/2006 (C. 1750, materia tributaria e finanziaria); n. 300/2006 (C. 2114, proroga termini); n. 7/2007 (C. 2201, tutela dei consumatori, concorrenza, sviluppo di attività economiche, nascita nuove imprese).

Gli ordini del giorno hanno preceduto ed accompagnato l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento<sup>10</sup>, proponendo all'attenzione dell'Assemblea e del Governo un discorso di ampia portata sullo strumento della decretazione d'urgenza.

Sono stati presentati complessivamente 7 ordini del giorno, riferiti a 2 disegni di legge di conversione, ad un disegno di legge delega ed al disegno di legge finanziaria, sul quale il Comitato non si è espresso ma ha avuto così modo, per voce di un suo autorevole componente, di intervenire.

Sul disegno di legge C. 1222 sono stati presentati 6 rispettivamente dal presidente e dal vicepresidente del Comitato 6 2 ordini del giorno di contenuti analoghi, che trattano la questione dell'inserimento, nei disegni di legge di conversione, di disposizioni riguardanti deleghe legislative e il tema dell'omogeneità di contenuto.

Sul disegno di legge finanziaria, nel corso dell'esame in prima lettura, è stato presentato (dal vicepresidente del Comitato) un ordine del giorno che si fa carico del suo carattere multisettoriale e della confluenza in un unico articolo di numerosi commi<sup>11</sup>, sia con riferimento al caso concreto, sia con riguardo ad una più ampia prospettiva strategica di riforma della sessione di bilancio e degli strumenti della manovra annuale, impegnando il Governo:

- dove il testo non sia modificato nella sua struttura nel prosieguo dell'iter parlamentare, a corredarne la pubblicazione con sintetiche note a margine di ciascun comma o gruppo di disposizioni, secondo quanto previsto dall'articolo 10, comma 3-bis, del testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 10920;
- ad attivarsi per una radicale riforma degli strumenti in cui si concretizza la manovra finanziaria di bilancio al fine di renderli massimamente coerenti con le esigenze di riordino e di semplificazione della legislazione vigente, evitando l'adozione di iniziative che pregiudichino il pieno esercizio delle prerogative parlamentari di valutazione dei testi legislativi, sotto il profilo della loro qualità nonché della correttezza dei metodi di produzione adottati, di cui agli articoli 79 e 16-bis del Regolamento della Camera.

L'ordine del giorno presentato sul disegno di legge C. 1961, recante 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, è molto puntuale ed impegna il Governo a farsi carico di abrogare una disposizione mantenuta in vita dal provvedimento in discussione ma superata a seguito delle innovazioni da esso apportate, non risultando possibile intervenire nuovamente sul testo, già approvato dal Senato.

Sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 300/2006 (C. 2114-B, proroga termini), durante l'esame in seconda lettura, sono stati presentati 3 ordini del giorno, due dei quali attengono a questioni puntuali (non essendo possibile attivare una ulteriore *navette* con il Senato

---

<sup>10</sup> È in assoluto la seconda audizione del Comitato per la legislazione, svoltasi il 28 novembre 2006 con il Ministro per i rapporti con il Parlamento, on. Vannino Chiti, chiamato a riferire sulle modalità di produzione normativa di origine governativa, con particolare riguardo all'uso della decretazione d'urgenza e degli altri strumenti di normazione primaria e secondaria a disposizione del Governo. L'audizione ha avuto luogo nell'aula della Commissione Affari costituzionali e ha visto la partecipazione, unitamente ai membri del Comitato, del Presidente e di alcuni deputati della medesima I Commissione, inaugurando una prassi poi più volte utilizzata.

<sup>11</sup> Nel corso dell'esame in prima lettura il disegno di legge, originariamente composto di 217 articoli, è stato accorpo in 18 articoli a seguito della presentazione di un maxi emendamento, sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia, che riuniva in un unico articolo tutti gli articoli dal 18 in poi, per un totale di 810 commi.

nel termine dei 60 giorni previsti per la conversione del decreto) ed uno che torna sulla questione dell'inserimento delle disposizioni di delega nei disegni di legge di conversione, impegnando il Governo:

- nell'ambito delle sue competenze, 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 in materia di decretazione d'urgenza fissati dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, ai fini di un corretto utilizzo dello strumento del decreto-legge e della relativa legge di conversione;
- a valutare conseguentemente la possibilità di presentare in tempi congrui un apposito disegno di legge di delega, tale da consentire il non esercizio delle deleghe previste nell'atto Camera in questione»;

«Oltre alle attività sopra richiamate, residuano ulteriori iniziative poste in essere dal Comitato e dai suoi componenti, i quali sono intervenuti più volte, nelle Commissioni di merito ed in Assemblea, per rilanciare i rilievi contenuti nei pareri del Comitato.

Uno dei temi oggetto di costante interesse è costituito dalla puntuale osservanza, da parte dell'Esecutivo, degli adempimenti riguardanti la trasmissione alle Camere degli atti concernenti l'istruttoria legislativa, con particolare riguardo alle relazioni sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e sull'analisi tecnico-normativa (ATN). L'interessamento del Comitato ha fatto sì che, in qualche caso, le due relazioni siano state elaborate ed inviate alla Camera successivamente alla presentazione dei disegni di legge di conversione.

Sull'argomento, a seguito del dibattito svoltosi sul citato disegno di legge di conversione C. 4114, il Presidente del Comitato si è attivato al fine di sollecitare il Governo, per il tramite della Presidenza della Camera, a corredare i provvedimenti normativi presentati al Parlamento ó ed in particolar modo i decreti legge - delle relazioni sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e sull'analisi tecnico-normativa (ATN)»<sup>12</sup>.

I rapporti sul secondo turno di presidenza della XV legislatura e sul primo della XVI si soffermano ancora con dovizia di particolari su queste azioni, presentando dati in linea con quelli registrati nella fase iniziale della XV legislatura. Il presidente Gaspare Giudice (secondo presidente della XV legislatura) dà le seguenti cifre:

- il Governo ha preso parte alla discussione di 15 pareri su 31; i relatori presso le Commissioni di merito hanno partecipato soltanto in 4 casi;
- «in 10 casi (erano 4 nel turno precedente), i relatori presso le Commissioni di merito si sono fatti carico di presentare emendamenti volti a recepire i rilievi espressi dal Comitato ovvero i componenti del Comitato stesso hanno concordato di trasformare tali rilievi (generalmente le condizioni e, più limitatamente, le osservazioni) in

---

<sup>12</sup> «Il Presidente della Camera, con lettera di risposta del 9 febbraio 2007 (di cui è stata data lettura nella seduta del 20 febbraio 2007), ha informato di aver trasmesso al Ministro per i rapporti con il Parlamento e le Riforme istituzionali, Vannino Chiti, la Sua lettera dello scorso 18 gennaio, con la quale mi segnalava l'esigenza di operare affinché gli atti normativi di origine governativa - e segnatamente i disegni di legge di conversione dei decreti legge - siano sistematicamente corredati, contestualmente alla presentazione, degli atti propedeutici all'iniziativa legislativa dell'Esecutivo, quali le relazioni sull'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e sull'analisi tecnico-normativa (ATN)».

emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, più frequentemente, dell'Assemblea<sup>13</sup>»;

- «sono stati presentati ordini del giorno riferiti a 5 disegni di legge: in 2 casi essi hanno accompagnato la presentazione di emendamenti; in ulteriori 3 casi hanno riguardato disegni di legge che, per il principio della *navette*, non apparivano suscettibili di modifiche.

Sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge nn. 81 e 159 del 2007 (rispettivamente C. 2852 e C. 3194), entrambi in materia finanziaria, a seguito della posizione della questione di fiducia da parte del Governo, gli emendamenti volti a rilanciare i rilievi formulati dal Comitato sono stati accompagnati da un ordine del giorno che riassumeva le questioni fondamentali da essi poste. Nel primo caso, l'ordine del giorno 9/2852/54, accolto come raccomandazione dal Governo, impegna quest'ultimo ad adottare i regolamenti di delegificazione in materia di tasse e diritti marittimi previsti dal decreto-legge n. 81/2007 in ossequio alla riserva di legge posta dall'articolo 23 della Costituzione. Nel secondo caso, l'ordine del giorno 9/3194/63, inizialmente accolto dal Governo come raccomandazione limitatamente al dispositivo, è stato integralmente accettato a seguito di un intervento del presidente *pro tempore* del Comitato, volto a chiarirne la genesi e gli obiettivi condivisi da tutti i componenti del Comitato stesso. L'ordine del giorno, dopo aver richiamato i numerosi rilievi formulati nel parere del Comitato, che non hanno trovato accoglimento nell'emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, sul quale il Governo ha posto la fiducia, impegna quest'ultimo 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 (il riferimento, ovviamente, è soprattutto ma non esclusivamente al Comitato).

Su un ulteriore disegno di legge di conversione e su due disegni di legge ordinari provenienti dal Senato e non suscettibili di essere modificati, sono stati presentati esclusivamente ordini del giorno volti a porre in evidenza le questioni cruciali di ciascun provvedimento, tutti accettati dal Governo.

Così, l'ordine del giorno 9/2826/94, firmato congiuntamente da presidente e vicepresidente, relativo al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 61/2007 (C. 2826, emergenza rifiuti in Campania), punta l'attenzione sull'intreccio tra i poteri attribuiti dal provvedimento al commissario delegato e le prerogative della magistratura, già segnalato nel parere reso dal Comitato, che evidenziava un intreccio di strumenti giuridici tale da rendere non facile la ricognizione della normativa concretamente vigente, anche in ragione della difficoltà di inquadrare in una rigorosa gerarchia delle fonti del diritto i provvedimenti di diversa natura e destinati a produrre, dunque, effetti atipici sul piano normativo, amministrativo e anche giudiziario.

---

<sup>13</sup> Gli emendamenti sono stati presentati con riguardo a 5 disegni di legge di conversione ed a 5 disegni di legge contenenti disposizioni di delega. I disegni di legge di conversione si riferiscono ai seguenti decreti-legge: n. 23/2007 (C. 2534, ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario); n. 81/2007 (C. 2852, materia finanziaria); n. 147/2007 (C. 3025, avvio dell'anno scolastico e concorsi per ricercatori universitari); n. 159/2007 (C. 3194, interventi in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale); n. 248/2007 (C. 3324, proroga termini e disposizioni in materia finanziaria). I disegni di legge contenenti disposizioni di delega sono i seguenti: C. 2272-bis/A (misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali); C. 2161 (modernizzazione delle pubbliche amministrazioni); C. 2480-A nuovo testo (autotrasporto merci e circolazione stradale); C. 3062 (legge comunitaria 2007); C. 3178 (attuazione protocollo *welfare*).

L'ordine del giorno 9/2900/4, presentato dal vicepresidente sul disegno di legge volto a modificare, anche attraverso lo strumento della delega, l'ordinamento giudiziario (C. 2900), si concentra sulla necessità di un esercizio coordinato della delega prevista dal provvedimento citato per il coordinamento delle norme che costituiscono l'ordinamento giudiziario e quella, pressoché coincidente, recata dall'articolo 2, comma 19, della legge 25 luglio 2005, n. 150, di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Infine, l'ordine del giorno 9/2849/41, presentato dal vicepresidente e dal relatore presso il Comitato sul disegno di legge in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro (C. 2849), prendendo atto che le Commissioni competenti in sede referente avevano ritenuto di non procedere ad alcuna modifica, privilegiando l'esigenza di una rapida conclusione dell'iter parlamentare rispetto alle esigenze di chiarimento di alcuni punti poste nel parere del Comitato, impegna il Governo a chiarire taluni aspetti delle deleghe previste dal provvedimento e dei loro rapporti con le disposizioni del progetto che già definiscono parte della disciplina».

A conclusione del primo turno di presidenza della XVI legislatura il presidente *pro tempore* Stradella informa che:

- «il Governo ha preso parte alla discussione in **12** sedute su **30**; più ridotta ancora è risultata la risposta dei relatori presso le Commissioni di merito, che hanno partecipato soltanto in **2** casi». Commentando tali dati, giudicati esigui, rileva «peraltro»<sup>14</sup> che, «come evidenziato in numerose occasioni dall'Esecutivo, vi è stata talvolta la materiale impossibilità di aderire alla convocazione, stante la notevole riduzione del numero dei suoi componenti e le frequenti sovrapposizioni tra le sedute del Comitato per la legislazione e quelle delle Commissioni di merito sui medesimi provvedimenti, circostanza quest'ultima che incide negativamente sul tasso di partecipazione dei relatori presso le Commissioni di merito»;
- relativamente a 10 pareri espressi dal Comitato, «la presentazione di emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, più frequentemente, dell'Assemblea è avvenuta su iniziativa di componenti del Comitato stesso (generalmente con riguardo alle condizioni e, più limitatamente, alle osservazioni)»;
- «sono stati presentati ordini del giorno riferiti a **5** disegni di legge, per un totale di **11** ordini del giorno, accolti nella quasi totalità (**10** su **11**)».
- «Una delle questioni affrontate nei richiamati ordini del giorno riguarda i metodi della legislazione: l'ordine del giorno sul decreto-legge n. 207 del 2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, invita infatti il Governo «a individuare strumenti, strategie e possibili soluzioni affinché, in una prospettiva di medio periodo, si possa definitivamente superare la pratica legislativa dei decreti-legge mille-proroghe a cadenza periodica, nel cui contenuto originario - ed ancor più nel corso dell'esame parlamentare - finiscono per introdursi disposizioni sostanziali che ne ampliano l'ambito di intervento in misura tale da pregiudicare il pieno rispetto dei requisiti ordinamentali propri di tale strumento normativo, come definiti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 e dall'articolo 77 della Costituzione e come interpretati e applicati dalla Corte costituzionale».

---

<sup>14</sup> L'uso dell'avverbio peraltro negli atti parlamentari e nei dossier di documentazione meriterebbe uno studio a parte.

Il medesimo ordine del giorno affronta anche la tematica della progettazione legislativa e degli strumenti preparatori dell'attività normativa del Governo (impegnando quest'ultimo *ad adottare modalità di svolgimento delle fasi di istruttoria e progettazione normativa che favoriscano la redazione delle relazioni sull'AIIR e sull'ATN, nonché, ove ciò non sia possibile, la piena attuazione di quanto statuito, in particolare, dall'articolo 9, comma 3 del regolamento di cui al D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, con riguardo ai contenuti necessari della relazione illustrativa che accompagna i provvedimenti di origine governativa*).

Altri ordini del giorno sono volti a richiamare l'esigenza di un maggior rispetto dei parametri ordinamentali che regolano l'esercizio della decretazione d'urgenza:

- con riguardo al prescritto divieto, per il Governo, di *conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione* (ordine del giorno presentato in relazione all'esame in seconda lettura del decreto-legge n. 112 del 2008, C. 1386-B);
- in ordine alla necessaria specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo delle misure contenute dai provvedimenti d'urgenza ed alla necessità di evitare l'adozione di provvedimenti d'urgenza *ab origine* destinati a confluire in altro e diverso decreto-legge (decreto-legge n. 97 del 2008, C. 1496);
- ad evitare pregiudizi alle esigenze di certezza del diritto relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, che possano discendere da sovrapposizioni normative tra provvedimenti d'urgenza, sia *ab origine* che in sede di modifica apportata nel corso dei relativi procedimenti di conversione (decreto-legge n. 97 del 2008, C. 1496).

L'ordine del giorno sul decreto-legge in materia di strutture di governo (C. 1250), impegna invece l'Esecutivo ad intervenire con provvedimenti organici volti a superare la situazione di stratificazione normativa e di incertezza sulla vigenza delle disposizioni legislative che disciplinano l'organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri.

Infine l'ordine del giorno sul decreto-legge n. 97 del 2008 (C. 1496) riguarda l'esigenza di porre attenzione a parametri di qualità legislativa costantemente applicati dal Comitato per la legislazione, quale, in particolare quello che vieta le modifiche puntuali a disposizioni contenute in fonti secondarie da parte di testi normativi di rango primario».

## **4. LE AZIONI PER ESTENDERE LE POSSIBILITÀ DI INTERVENTO DEL COMITATO**

Queste azioni si sono concretizzate in modifiche regolamentari, sulle quali non mi soffermo, e su pronunce presidenziali o della Giunta per il regolamento, che nelle intenzioni avrebbero dovuto preludere, in via sperimentale, a modifiche regolamentari. Tali pronunce hanno riguardato, in particolare, tre possibilità:

1. di esprimere il parere sul programma legislativo dell'Unione europea, in base ad un'iniziativa assunta dal presidente Antonio Soda in relazione al programma per il 2004, contenente due paragrafi specificamente dedicati ad aspetti di metodo della legislazione e di tecnica normativa.

Lascio parlare lo stesso presidente Soda: «Per questo motivo, il Comitato, previa comunicazione del Presidente nella seduta del 3 marzo 2004, ha sottoposto al Presidente della Camera, con lettera nella stessa data, l'opportunità di un proprio coinvolgimento nella fase consultiva sul programma. Il Presidente della Camera ha condiviso la valutazione del Comitato, rilevando che «il coinvolgimento del Comitato per la legislazione nell'esame del programma legislativo dell'Unione europea, in particolare per quanto concerne le parti specificamente dedicate all'illustrazione delle tecniche di produzione normativa, possa costituire un ulteriore strumento per una più piena partecipazione del Parlamento italiano alla cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario. Il succitato programma legislativo per il 2004 deve quindi intendersi assegnato, per i profili di competenza, anche al Comitato per la legislazione»<sup>15</sup>.»;

2. di esprimere un secondo parere sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, con l'obiettivo (indicato dal Presidente della Camera nella riunione della Giunta per il Regolamento del 13 gennaio 2009 e richiamato dal presidente Stradella nel suo rapporto, da cui traggio la citazione) «di individuare nuove procedure che, anche in via sperimentale, siano dirette a consentire che il Comitato per la legislazione, in presenza di significative modifiche ai testi iniziali dei decreti-legge, possa essere chiamato ad un nuovo parere. Ciò permetterebbe di superare un limite ó già segnalato anche nelle scorse legislature ó all'efficace azione dell'organo: ogni qual volta viene ampiamente modificato in Commissione il testo su cui il Comitato si sia originariamente espresso, il parere stesso risulta di fatto privo di significato e valore, risultando dunque sacrificato, nella sostanza, l'efficace perseguimento delle finalità istitutive dell'organo e non essendovi possibilità alcuna di svolgere un esame - secondo i parametri di qualità della legislazione indicati dal Regolamento - delle parti nuove del testo»;

di agire in deroga al regime di ammissibilità degli emendamenti in Assemblea sui provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica ove recepiscano condizioni espresse dal Comitato per la legislazione (il regolamento, come è noto, limita l'ammissibilità ai soli emendamenti respinti in Commissione e a quelli riferiti a parti del testo nuove o modificate dalla Commissione). La possibilità di presentare emendamenti in deroga a tale regola, quando recepiscano condizioni formulate dal Comitato viene ammessa una prima volta dalla Presidenza in Assemblea, sia pure in via eccezionale e rimettendo alla Giunta per il Regolamento una riflessione più compiuta della questione (si vedano la seduta delle Commissioni riunite I e V, del 24 settembre 2008 e la seduta dell'Assemblea del 10 febbraio 2009).

Queste ultime due questioni vengono affrontate nel parere espresso dalla Giunta per il regolamento il 6 ottobre 2009, unitamente al tema riguardante la successione dei componenti alla presidenza del Comitato.

### **Il parere della Giunta del regolamento su questioni concernenti il Comitato per la legislazione**

«La Giunta per il Regolamento,  
esaminate le questioni relative alla disciplina del Comitato per la legislazione poste nelle riunioni della Giunta per il Regolamento del 13 gennaio 2009 e del 16 giugno 2009;

---

<sup>15</sup> Il testo integrale della lettera del Presidente della Camera è pubblicato nel resoconto della seduta del 10 marzo 2004.



ritenuta l'esigenza di un rafforzamento dell'efficacia dei pareri espressi da tale organo, funzionale all'interesse del pieno dispiegamento dell'istruttoria legislativa per una migliore qualità della produzione normativa;

valutata l'opportunità di prevedere una disciplina di carattere sperimentale; delibera il seguente parere:

"In via sperimentale, ed in attesa di una compiuta riforma delle norme del Regolamento concernenti il Comitato per la legislazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 96-*bis*, comma 1, il Comitato per la legislazione, ove ne sia fatta richiesta - da avanzare entro la conclusione dell'esame degli emendamenti - da almeno un quinto dei componenti della Commissione competente in sede referente, esprime un ulteriore parere sul testo del disegno di legge di conversione e del relativo decreto-legge risultante dall'approvazione degli emendamenti in Commissione. Tale secondo parere ha ad oggetto le modifiche introdotte dalla Commissione, sempre che esse coinvolgano aspetti di competenza del Comitato, come stabiliti dal Regolamento.

Il parere è reso alla Commissione competente ove ciò sia compatibile con i tempi previsti per la conclusione dell'esame in sede referente in sede di programmazione dei lavori. Diversamente, il parere sul testo del disegno di legge di conversione e del relativo decreto-legge risultante dagli emendamenti approvati in Commissione può essere utilmente reso direttamente all'Assemblea ed è annunciato dal Presidente della Camera. Resta fermo che la mancata espressione del parere da parte del Comitato - anche in relazione a quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 28 febbraio 2007 - non determina alcun impedimento alla prosecuzione e conclusione dell'esame in Commissione e in Assemblea.

Inoltre, con riferimento al parere reso dal Comitato per la legislazione sui disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, devono intendersi ammissibili in Assemblea gli emendamenti, pur se non previamente presentati in Commissione in sede referente né riferiti a parti del testo nuove o modificate dalla Commissione stessa, volti univocamente a recepire condizioni poste nel parere del Comitato e formulate in modo testuale, così da non lasciare alcun margine di discrezionalità in ordine alle modalità di accoglimento.

Infine, in relazione ad una richiesta di revisione dei criteri per la successione dei deputati nei turni di presidenza del Comitato per la legislazione, si conferma integralmente quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 16 ottobre 2001. In particolare, al fine di privilegiare l'esperienza parlamentare maturata da ciascun membro nell'attività dell'organo, resta confermato che i membri del Comitato si succedono alla presidenza, alternandosi tra appartenenti a gruppi di maggioranza e di opposizione, secondo il criterio di anzianità di nomina nel Comitato e in via sussidiaria dell'anzianità parlamentare e, quindi, dell'anzianità anagrafica".».

Occorre sottolineare che a parte la prima innovazione, entrata ormai nella *routine*, le altre due sono state utilizzate con estrema parsimonia.

## 5. LE AUDIZIONI

Il Comitato svolge la sua prima audizione otto anni dopo il suo insediamento, sul finire della XIV legislatura. Il 25 gennaio 2006 il Ministro per la funzione pubblica, Mario Baccini, è chiamato a riferire sugli intendimenti e le iniziative del Governo in materia di semplificazione, codificazione e riordino normativo, nel quadro delle linee di politica per la qualità della legislazione perseguita nel corso della XIV legislatura, all'indomani dell'entrata in vigore della legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246) e mentre è in discussione alla Camera la legge di conversione del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione (poi convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80).

L'audizione ha consentito, in particolare, di mettere a fuoco le problematiche relative alla epocale norma cosiddetta "taglia-leggi", contenuta nella legge di semplificazione 2005, sulla quale il Comitato aveva già avuto modo di esprimersi in sede consultiva, e di svolgere una riflessione a più ampio raggio sul ruolo e le prospettive del Comitato stesso, cui hanno partecipato, con i loro interventi, diversi componenti.

Da allora, il Comitato ha effettuato audizioni con regolarità (della seconda audizione si è dato conto alla nota 10) ma in genere a lunghi intervalli di tempo, fino alla XVII legislatura, quando si registra un salto di qualità nell'interlocuzione con il Governo, che non coinvolge più soltanto i Ministri ma anche gli uffici legislativi dei Ministeri e il Presidente del Consiglio di Stato.

Il Comitato svolge infatti un ciclo di audizioni finalizzato ad analizzare il «sistema delle fonti nel contesto delle dinamiche politico-istituzionali attuali, con specifico riferimento alle problematiche connesse alle procedure di attuazione delle leggi e all'esercizio dei poteri normativi attribuiti al Governo nella pluralità e atipicità delle forme in cui essi concretamente si manifestano».

Al riguardo, sono stati auditi informalmente:

- a) il capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, professor Marcello Cecchetti (8 e 23 febbraio 2017<sup>16</sup>);
- b) il Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno (22 febbraio 2017);
- c) il capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della semplificazione e della pubblica amministrazione, avvocato Angelo Vitale (29 marzo 2017);
- d) il capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Salute, avvocato Maurizio Borgo (10 e 31 maggio 2017).

Il ciclo si è concluso con l'audizione formale - ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento - della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, Maria Elena Boschi, sull'istruttoria nell'esercizio dell'attività normativa del Governo, sulle modalità, sui tempi e sugli strumenti di progettazione legislativa e sul ruolo della Presidenza del Consiglio nelle riunioni preparatorie del Consiglio dei ministri (15 giugno 2017).

Poco dopo lo svolgimento delle audizioni e a conclusione del turno di presidenza dell'on. Giorgis, il 28 giugno 2017, si è svolto, a Palazzo Montecitorio, il convegno organizzato

---

<sup>16</sup> Lo svolgimento in due sedute di questa e dell'audizione dell'avvocato Borgo basta da solo a evidenziare l'interesse manifestato dai componenti del Comitato, diversi dei quali sono intervenuti ponendo considerazioni e domande.

dall'università Luiss sul tema «Indirizzo politico e vincoli tecnici nei processi di produzione normativa».

## 6. LE INIZIATIVE DI STUDIO E DI RIFLESSIONE E LA RETE INTERISTITUZIONALE

Il convegno da ultimo richiamato vede l'interlocuzione del Comitato, attraverso il suo presidente, con professori universitari, con il Presidente del Consiglio di Stato e il presidente della Sezione consultiva degli atti normativi del medesimo consesso, con capi ufficio legislativi, con il capo del Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio e con la Ministra per i rapporti con il Parlamento, Anna Finocchiaro.

Per il tema trattato e l'interazione tra tecnici e politici, mondo istituzionale e mondo accademico, il convegno è l'introduzione ideale ad un breve *flash-back* sulle iniziative di studio e di riflessione assunte dal Comitato, in un'ottica interistituzionale, sempre nella logica della contaminazione tra conoscenze accademiche e tecniche ed esperienze politico-istituzionali.

Il Comitato inizia le sue riflessioni, per dettato regolamentare, con i rapporti che descrivono l'attività svolta nei singoli turni di presidenza; si dota fin da subito di un altro strumento di indagine, il Rapporto sulla legislazione, che si trasforma rapidamente in un potente connettore tra istituzioni e accademia; dal 15 dicembre 2004 escono gli *Appunti del Comitato per la legislazione*, che, a cadenza trimestrale o quadrimestrale, aggiornano il quadro della produzione normativa e si soffermano su specifici aspetti.

È impossibile ripercorrere in questa sede tutta le attività di studio e di riflessione interistituzionale svolte dal Comitato e quindi mi limito a poche segnalazioni, che spero siano sufficienti ad evidenziarne l'importanza e la peculiarità.

Se dovessi indicare quelle che mi sembrano le novità introdotte dal Comitato e dal suo organo di supporto (l'Osservatorio legislativo e parlamentare) nella riflessione sulla produzione legislativa, ne indicherei tre:

1. aver contestualizzato *la decisione legislativa come segmento*, come parte, di una decisione ben più complessa, che si sviluppa tra i livelli territoriali;
2. la peculiare sensibilità per strumenti e metodi della legislazione;
3. *la correlazione tra aspetti qualitativi ed aspetti quantitativi* e la misurazione delle leggi (quante leggi ma anche quanto lunghe e così via) come chiave di lettura delle evoluzioni legislative.

Le prime due caratteristiche inducono da subito il Comitato a guardare allo sviluppo delle politiche pubbliche tra i livelli territoriali, coinvolgendone le istituzioni, con particolare riguardo alle Assemblee legislative regionali. È un'evoluzione che si registra costante di anno in anno.

Già nella prima edizione del 1998, il Rapporto sullo stato della legislazione dedica un capitolo alla normativa comunitaria.

Nel 1999 si aggiunge la parte dedicata alla legislazione nei 4 principali Paesi dell'Unione europea (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna).

Nel 2000 il rapporto esordisce con una parte dedicata all'analisi di alcuni casi di interazione tra legislazione statale e regionali; la parte II, dedicata a tendenze e problemi della legislazione regionale, è curata dal CNR ó Istituto di studi sulle Regioni, che inizia così una collaborazione da allora intensificata.

Nel 2001 inizia la collaborazione con l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze e debutta la "Nota introduttiva", nata con l'intento di offrire gli spunti per la discussione politica in sede di presentazione; la prima Nota mette a fuoco, nel suo ultimo capitolo, "Le prospettive politiche della cooperazione tra le istituzioni per il governo della legislazione", di fondamentale importanza con la riforma del Titolo V della Costituzione, che induce a serrare ancora di più il raccordo con le Assemblee legislative regionali, per il tramite della Conferenza che le raccoglie e le rappresenta.

Dal 2002 l'Osservatorio sulle fonti inizia ad occuparsi della giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, che assume un ruolo fondamentale in una interpretazione del nuovo Titolo V che presenta evidenti elementi di condivisione rispetto alla lettura parlamentare.

Nel 2003 è pubblicata in allegato al Rapporto la griglia degli elementi comuni ai rapporti regionali sulla legislazione, elaborata dal gruppo di lavoro per l'elaborazione del Rapporto annuale sulla legislazione istituito in seno all'Osservatorio legislativo interregionale: è il segno della diffusione dei rapporti a livello regionale e della necessità di condividere i metodi di indagine e di riflessione.

La nota di sintesi del Rapporto 2004-2005 riporta le risultanze di un'esplorazione di 7 Consigli regionali (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana) effettuata da un gruppo di lavoro composto da personale della Camera, del Senato, del CNR e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome.

Dal 2006 cambia il titolo, che diventa "Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea".

Salto al Rapporto 2015-2016, nel quale compare per la prima volta una parte ó riguardante il riordino degli enti locali nelle singole Regioni ó interamente curata dal Servizio Studi del Senato.

Tutti i Rapporti prendono spunto da quello precedente, lungo una linea di sviluppo costante e condivisa tra la parte politica e le strutture di supporto, che prende forma anche attraverso le numerose riunioni interistituzionali promosse non solo per la loro presentazione ma anche in vista della loro elaborazione.

Dedico solo un cenno alle riunioni interistituzionali in cui vengono presentati i rapporti sulla legislazione, frutto dello sforzo comune di Camera, Senato e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome. Queste riunioni hanno consentito di cementare saldi rapporti tra le istituzioni, coinvolgendo in genere anche rappresentanti del Governo nazionale e delle Giunte regionali. In più, hanno sempre visto l'apporto degli istituti di ricerca coinvolti nella stesura del rapporto e del mondo accademico. In queste riunioni si sono quasi sempre stabiliti punti fermi da cui ripartire per la successiva edizione e per un consolidamento delle relazioni. Mi limito a due soli riferimenti tra i tanti.

In primo luogo, al termine della riunione interistituzionale svoltasi il 22 gennaio 2007 nella Sala della Lupa della Camera, in occasione della presentazione del Rapporto sulla legislazione 2006, viene assunto l'impegno ad istituire un Comitato paritetico, aperto anche alla partecipazione del Parlamento europeo, per rafforzare la collaborazione tra le Assemblee elettive. Il 28 giugno 2007 è stato quindi siglato un protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e

la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'istituzione del Comitato, composto da tre deputati e tre senatori e da tre Presidenti dei Consigli regionali, nonché dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In base al protocollo, il Comitato è chiamato a svolgere funzioni di consultazione e di approfondimento in merito ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, all'organizzazione ed al funzionamento delle Assemblee, nonché con riguardo ai metodi della legislazione tra Stato e Regioni, riferendo, da un lato, ai Presidenti delle Camere, e, dall'altro, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali<sup>17</sup>. Nel corso della XVI legislatura, il 21 luglio 2009 viene siglato un nuovo protocollo di intesa, che amplia la composizione del Comitato (da tre a cinque rappresentanti per ciascuna istituzione) e lo apre alla partecipazione a cinque deputati del Parlamento europeo.

Il Comitato, purtroppo non ricostituito nella XVII legislatura, ha rappresentato una sperimentazione tanto misconosciuta quanto interessante e proficua di dialogo e condivisione tra i rappresentanti delle Assemblee legislative<sup>18</sup>, ritagliandosi un ruolo sia in progetti formativi sia per il rafforzamento del programma Normattiva. Per esempio, alla riunione dell'8 aprile 2011 partecipano anche il Capo del DAGL, consigliere Zucchelli ed i professori Beltrame e Pistella, rispettivamente presidente e membro del consiglio di amministrazione di DIGIT-PA, per condividere l'obiettivo della convergenza nel progetto delle banche dati della normativa regionale.

Il secondo riferimento è invece relativo a quanto avvenuto a proposito del Rapporto 2007, presentato nell'ambito di una riunione svoltasi il 29 e 30 ottobre 2007 presso la sede dell'Assemblea regionale siciliana, articolata in due sessioni e molto ricca. Al termine della prima sessione si svolge una riunione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome, nel corso della quale viene predisposto un documento intitolato "12 proposte per la riforma delle Assemblee legislative regionali". Il documento rappresenta una sintesi politica ed istituzionale del lavoro maturato nelle commissioni di studio per la riforma dei regolamenti delle Assemblee e della connessa legislazione<sup>19</sup>. Nel documento i

---

<sup>17</sup> La prima riunione del Comitato si è tenuta il 19 febbraio 2008, sul finire della XV legislatura.

<sup>18</sup> Non a caso, il Comitato nasce in una fase di implementazione del nuovo Titolo V e del federalismo fiscale (la legge in materia è proprio del 2009: n. 42) e va a morire a seguito della crisi economico-finanziaria che comporta una indubbia "centralizzazione" delle decisioni.

<sup>19</sup> Le commissioni di studio nascono da un innovativo progetto promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, d'intesa con la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, volto a dare nuovo slancio alle Assemblee legislative, utilizzando al meglio ed in maniera coordinata il sistema delle fonti regionali: Statuti, leggi statutarie, regolamenti interni consiliari, leggi di organizzazione delle principali politiche settoriali. Per ciascuna delle tematiche di lavoro è stata costituita una Commissione di studio coordinata da un Consiglio regionale capofila ed aperta alla partecipazione delle altre Regioni; il coordinamento tecnico è stato affidato per ciascuna commissione ad un tandem composto da un funzionario della regione capofila e da un funzionario della Camera o del Senato; il referente politico di ciascuna Commissione è il presidente o un vice presidente del Consiglio regionale capofila. È stata un'esperienza di lavoro condiviso tra le Assemblee legislative molto formativa per tutti i numerosi partecipanti, suddivisi nelle seguenti Commissioni di studio: per l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale (Costituzione, Statuti, legislazione, regolamenti interni) e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale; per il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative regionali; per lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche regionali complesse; per lo sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario con attenzione anche alle ricadute territoriali nei rapporti con gli enti locali, i CAL e CREL, nella loro differente valenza

presidenti si impegnano a sollecitare le forze politiche in ciascuna Assemblea a trovare punti di larga convergenza in merito al quadro costituzionale in evoluzione e ad approfondire, in relazione alle specificità di ciascuna Regione, gli indirizzi di lavoro in esso contenuti, riguardanti, tra l'altro, i seguenti temi: le Assemblee regionali nel processo di completamento federalistico dell'ordinamento della Repubblica; l'approvazione di tutti gli Statuti ordinari e la riformulazione di quelli speciali; l'autonomia politica riconosciuta alle Regioni ed alle loro Assemblee rappresentative; il governo della complessità; la valorizzazione dei regolamenti consiliari; le garanzie della rappresentanza e l'efficienza degli organi; federalismo fiscale e procedure di bilancio; Regioni ed Unione europea; comunicazione e informazione. Il documento ha costituito oggetto di discussione e di tacita approvazione nel corso della seconda sessione.

Oltre che alla dimensione delle autonomie, il Comitato guarda al Governo e alle supreme magistrature ma anche agli altri Parlamenti oltre che alla società. Per dare un'idea della varietà delle iniziative che il Comitato contribuisce a promuovere ne cito tre:

1. il seminario di studi del 12 novembre 2001 su *Qualità del processo legislativo e giurisprudenza della Corte costituzionale*, che ha avuto come obiettivo l'individuazione di nuove modalità per migliorare la qualità della legislazione attraverso una adeguata valutazione della giurisprudenza della Corte costituzionale nell'ambito del processo legislativo<sup>20</sup>;
2. l'incontro intitolato "Un'attività legislativa mirata alle esigenze della società", svoltosi il 22 aprile 2002 nella sede dell'Istituto Italo-latino americano, che in realtà ha trattato diverse tematiche attinenti alla qualità della legislazione e alla cooperazione interparlamentare, affrontando in questo sfondo il tema dell'efficienza della risposta dei sistemi normativi alla domanda di regolazione della società<sup>21</sup>. Segnalo questo incontro perché è indicativo della rete di relazioni internazionali in cui opera il Comitato, il cui presidente Piero Fontanini partecipa anche, nel luglio 2005, alle prime Giornate parlamentari euro-americane, svoltesi a Montevideo;
3. i seminari di studio da cui in sostanza nasce l'idea di Normattiva, cioè di una banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente, e in cui si rilancia la questione, in un momento particolarmente difficile. I due seminari si svolgono il 6 dicembre 1999 con il titolo "Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo (istruttoria normativa e analisi di impatto, attuazione del programma di riordino e legge

---

istituzionale; per lo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione con i cittadini, tra le Assemblee, le comunità regionali e altre istituzioni anche appartenenti a diversi livelli territoriali.

<sup>20</sup> Nel Quaderno del "Il Filangieri" 2015-2016 ho parlato di un dialogo a distanza tra Comitato e Corte costituzionale a proposito dei maxi-emendamenti (*La problematica prassi dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*). Più indietro nel tempo, Enrico Albanesi e Chiara Fatta, in occasione dei seminari promossi dal presidente *pro tempore* Zaccaria sul finire della XV legislatura, si sono occupati rispettivamente dei seguenti temi: *Comitato per la legislazione, Parlamento e Corte costituzionale a presidio dei limiti alla reiterazione del decreto-legge: la vicenda del c.d. decreto sicurezza bis*; *La problematica della (del sindacato sulla) sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto legge: il dibattito dottrinale, la giurisprudenza costituzionale ed il "caso" del "decreto sicurezza"*. Entrambi i lavori sono pubblicati nel volume *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")*, a cura di Pasquale Costanzo, 2008.

<sup>21</sup> L'attenzione per questa tematica è stata confermata di recente dall'incontro informale, promosso dal presidente *pro tempore* Tancerdi Turco nella giornata del 12 dicembre 2017, con una delegazione di amministratori locali e di rappresentanti di associazioni dei comuni colpiti dal sisma del 2016. L'incontro era stato sollecitato al fine di rappresentare al Comitato le problematiche connesse alla normativa adottata per fronteggiare l'emergenza.

quadro in tema di fonti normative, accesso alle norme vigenti su Internet) e l'8 novembre 2004 (L'informatizzazione delle leggi vigenti: verso regole e progetti comuni tra Stato e Regioni)<sup>22</sup>.

La correlazione tra aspetti qualitativi ed aspetti quantitativi e la misurazione delle leggi come chiave di lettura delle evoluzioni legislative è una caratteristica area di riflessione del Comitato, che si deve soprattutto all'impulso dato dal prof. Roberto Zaccaria, per due volte presidente del Comitato, e raccolto e implementato dal presidente Duilio.

Roberto Zaccaria diventa una prima volta presidente del Comitato il 6 febbraio 2008, a scioglimento ormai avvenuto e a poco più di due mesi dalle elezioni. Decide così di mettere a frutto il suo turno di presidenza coinvolgendo le università di Firenze, Genova, Perugia e Luiss di Roma in un percorso di approfondimento poi trasfuso in un volume purtroppo "semiclandestino", intitolato *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*.

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

Il primo, curato da Roberto Zaccaria con la collaborazione di Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo, nasce da nove seminari promossi in varie università italiane<sup>23</sup> dal presidente *pro tempore* Zaccaria. I seminari hanno messo insieme docenti affermati e giovani ricercatori, oltre che operatori del diritto e politici, trattando tematiche ad ampio raggio.

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

Il terzo, curato da Lino Duilio, nasce grazie al grande lavoro sul campo effettuato (in sinergia con le strutture della Camera) da quattro giovani ricercatori (Benedetto Cimino, Simona Morettini, Giovanni Piccirilli e Claudio Tancredi Palma) che, per inediti accordi tra tre presidenti che si succedono alla guida del Comitato (lo stesso Duilio, Lo Presti e Zaccaria), hanno l'opportunità di poterne affiancare l'attività per un periodo sufficientemente lungo da consentire un primo lavoro sulla decretazione d'urgenza (oggetto del convegno *Il Parlamento e l'evoluzione degli strumenti della legislazione*, svoltosi il 12 gennaio 2010, a conclusione del turno di presidenza dell'on. Duilio), cui seguono altri rapporti nei successivi turni di presidenza, poi rielaborati, aggiornati e raccolti in un volume che esce per la casa editrice Il Mulino nel 2013<sup>24</sup>. Il volume è aperto da una

---

<sup>22</sup> Sul ruolo del Comitato nello sviluppo del programma Normattiva sia consentito rinviare a Valerio Di Porto, *Normattiva: una cronistoria* nel volume a cura di Nicola Lupo *Tagliareggi e Normattiva tra luci e ombre*, Padova, Cedam, 2011.

<sup>23</sup> Del seminario svoltosi presso l'università Luiss sono anche usciti autonomamente gli atti, richiamati alla nota precedente.

<sup>24</sup> I rapporti riguardano non soltanto i temi classici nella riflessione del Comitato (decretazione d'urgenza e legislazione delegata) ma anche temi ulteriori, come il recepimento del diritto europeo e le ordinanze di protezione civile. Al termine della legislatura, il 5 febbraio 2013, la presidente *pro tempore* Doris Lo Moro presenta un ultimo rapporto significativamente intitolato *I costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi*.

dedica a Nino Andreatta, «tra i padri fondatori del Comitato per la legislazione dal cui operare nasce questo libro» e da una splendida citazione dello stesso Andreatta sul ruolo del Comitato<sup>25</sup>.

Per ragioni di spazio mi è impossibile dare conto di tutte le altre numerose iniziative del Comitato; spero però che la limitata casistica di cui ho dato conto in questo scritto consenta di apprezzarne il prezioso ruolo ó per riprendere le parole di Beniamino Andreatta ó di «suscitatore di idee, di forze e di collegamenti tra centri diversi».

---

<sup>25</sup> Nel volume, oltre all'introduzione dell'on. Lino Duilio, sono presenti: una nota metodologica del sottoscritto; un concerto a più voci tra Luciano Violante, Enzo Cheli, Nicola Lupo, Sergio Mattarella e Andrea Manzella, che si erano confrontati con gli autori durante la stesura del lavoro; le conclusioni di Alessandro Palanza, che, nella sua qualità di vice segretario generale della Camera, ha svolto un importante ruolo di impulso all'attività del Comitato e in particolare alla pubblicazione del libro.



## APPENDICE: I Presidenti del Comitato per la legislazione

Periodo	Presidente	Numero pareri (tra parentesi quelli su ddl conversione)	Allegato al resoconto del
XIII legislatura			
Dal 1° gennaio al 30 giugno 1998	Giorgio La Malfa	24 (17)	30 giugno 1998
Dal 1° luglio al 31 dicembre 1998	Gian Franco Anedda	16 (7)	12 gennaio 1999
Dal 1° gennaio al 30 giugno 1999	Alberto Paolo Lembo	36 (20)	30 giugno 1999
Dal 1° luglio al 31 dicembre 1999	Vincenzo Siniscalchi	34 (19)	19 gennaio 2000
Dal 1° gennaio al 30 giugno 2000	Maria Celeste Nardini	32 (19)	13 luglio 2000
Dal 1° luglio al 31 dicembre 2000	Giovanni Meloni	31 (15)	24 gennaio 2001
Dal 1° gennaio al 26 aprile 2001	Carmelo Carrara	26 (11)	Non presentato
Dal 1° gennaio 1998 al 26 aprile 2001		199 (108)	
XIV legislatura			
Dal 21 giugno 2001 al 25 aprile 2002	Enzo Trantino	73 (52)	19 giugno 2002
Dal 26 aprile 2002 al 25 febbraio 2003	Sergio Mattarella	59 (36)	25 luglio 2003
Dal 26 febbraio al 25 dicembre 2003	Michele Saponara	53 (37)	1° aprile 2004
Dal 26 dicembre 2003 al 25 ottobre 2004	Antonio Soda	51 (36)	23 febbraio 2005
Dal 26 ottobre 2004 al 25 agosto 2005	Pietro Fontanini	57 (40)	11 ottobre 2005
Dal 26 agosto 2005 al 27 aprile 2006	Vincenzo Siniscalchi	34 (24)	Il rapporto è stato trasmesso alla Presidenza della Camera al termine della XIV legislatura
Dal 21 giugno 2001 al 27 aprile 2006		327 (225)	
XV legislatura			
Dal 6 giugno 2006 al 5 aprile 2007	Franco Russo	33 (24)	29 maggio 2007
Dal 6 aprile 2007 al 5 febbraio 2008	Gaspere Giudice	31 (14)	Il rapporto è stato trasmesso alla Presidenza della Camera al termine della XV legislatura
Dal 6 febbraio al 28 aprile 2008	Roberto Zaccaria	3 (3)	
Dal 6 giugno 2006 al 28 aprile 2008		67 (41)	
XVI legislatura			
Dal 26 maggio 2008 al 25	Franco Stradella	43 (32)	26 maggio 2009

marzo 2009			
Dal 26 marzo 2009 al 25 gennaio 2010	Lino Duilio	23 (12)	4 febbraio 2010
Dal 26 gennaio al 25 novembre 2010	Antonino Lo Presti	34 (20)	17 febbraio 2011
Dal 26 novembre 2010 al 25 settembre 2011	Roberto Zaccaria	32 (14)	21 febbraio 2012
Dal 26 settembre 2011 al 25 luglio 2012	Carolina Lussana	34 (23)	20 novembre 2012
Dal 26 luglio 2012 al 5 febbraio 2013	Doris Lo Moro	18 (9)	Il rapporto, aggiornato al 5 febbraio 2013, è stato pubblicato in allegato al resoconto della seduta del medesimo 5 febbraio
Dal 26 maggio 2008 al 5 febbraio 2013		184 (110)	
XVII legislatura			
Dal 7 maggio 2013 al 6 marzo 2014	Salvatore Cicu	39 (29)	18 giugno 2014
Dal 7 marzo 2014 al 7 gennaio 2015	Marcello Tagliatela	32 (24)	28 aprile 2015
Dall'8 gennaio al 7 novembre 2015	Aniello Formisano	27 (15)	10 febbraio 2016
Dall'8 novembre 2015 al 7 settembre 2016	Gianluca Pini	27 (13)	6 dicembre 2016
Dall'8 settembre 2016 al 7 luglio 2017	Andrea Giorgis	39 (15)	7 novembre 2017
Dall'8 luglio 2017 al 22 marzo 2018	Tancredi Turco	12 (3)	7 febbraio 2018
Dal 7 maggio 2013 al 22 marzo 2018		176 (98)	

---

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit. [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)

## SUBMISSION GUIDELINES

---

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at [sog@luiss.it](mailto:sog@luiss.it). Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

# SOG WORKING PAPER SERIES

---

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP #1 ó Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an ðEU value-addedö to an ðEU non encroachmentö test? Some Insights from National Parliamentsø Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - Karolina BORO SKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the regional blindnessø?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 ó Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 ó Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 ó Arlo POLETTI & DirI DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round.*, SOG-

Working Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI & Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 - Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the EU institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO & Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 - Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO & Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 ó Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 ó Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 ó Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem í )*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 ó Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 ó Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 ó Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 ó Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE & Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 ó Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment*

*six years after the entry into force of the Lisbon treaty*, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 ó Luca DI DONATO, "*A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion*", SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 ó Giuseppe PROVENZANO, "*The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?*", SPG Workin Papers 35, September 2016.

WP #36 ó Rosetta COLLURA, "*Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance*", SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, "*Europe 2017: Make it or Break it?*", January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, "*The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mehanism*", SOG Working Papers 38, April, 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, "*Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities*", SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, "*Democratic Accountability and Parliamentary Oversight the ECB. The Banking Union Experience*", SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 ó Marco CECILI, *õLa sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. õDirettiva Tabaccoö del 2014ö*, SOG Working Papers 41, September 2017.

WP #42 - Margherita SPERDUTI, "*La Tutela Giurisdizionale dell'Autonomia Locale. Italia e Spagna a Confronto*", SOG Working Papers 42, October 2017.

WP #43 - Martinho LUCAS PIRES, "*The Shortcomings of the EU Framework for Transnational Data Transfers and the Need for an international Approach*", SOG Working Papers 43, November 2017.

WP #44 - Suzanne POPPELAARS, "*The Involvement of National Parliaments in the Current ESM and the Possible Future EMF*", SOG Working Papers 44, April 2018.



Working Paper Series

---