

### 2.1.3-bis Il Comitato per la legislazione del Senato di Paolo Zuddas

#### Regolamento del Senato della Repubblica

##### Art. 20-bis (Comitato per la legislazione)

|  |  |
|--|--|
| <b>Tipologia dell'atto</b>                           | Regolamento parlamentare   |
| <b>Natura</b>  | Atto normativo   |
| <b>Data di emanazione</b>                            | <a href="#">Articolo introdotto nel Regolamento con la modifica deliberata il 27 luglio 2022</a> |
| <b>Autorità emanante</b>                             | Senato della Repubblica  |
| <b>Pubblicazione</b>                                 | Gazzetta Ufficiale 5 agosto 2022   |
| <b>Destinatari e ambito di applicazione</b>          | Senato della Repubblica  |
| <b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b> | --   |

#### Presupposti, finalità e contenuto

Il neoistituito Comitato per la legislazione del Senato presenta una disciplina sostanzialmente analoga a quella dell'[omologo organismo operante alla Camera dei deputati](#) in ordine ai profili strutturali e segnatamente in relazione alla composizione (fatta salva la minore numerosità, che rispecchia la diversa consistenza numerica della Camera alta) e al procedimento di formazione. Anche in merito al funzionamento si ripropone la turnazione della presidenza, pur estendendo il periodo di permanenza in carica.

Rilevanti novità si riscontrano invece sotto il profilo funzionale: il dato che emerge con maggiore evidenza concerne il momento in cui interviene il parere del Comitato, previsto principalmente – ma con alcune rilevanti eccezioni (essendo prevista, tra l'altro, la possibilità che le Commissioni, di propria iniziativa, sottopongano al vaglio dell'organismo in oggetto gli schemi di atti normativi del Governo in esame) – in relazione ai provvedimenti legislativi discussi non in Commissione, bensì in Aula (e in Commissione in sede deliberante). Il Comitato per la legislazione, al Senato, diventa dunque in prevalenza un organo consultivo “di ultima istanza”, chiamato peraltro a pronunciarsi – stando alla lettera della disposizione, che non stabilisce sul punto limitazioni specifiche – su tutti i progetti di legge esaminati dall'Assemblea (prefigurando, a carico del neonato organismo, un impegno di vastissima portata): non vengono, di conseguenza, riprodotte nel regolamento del Senato le norme che, nel regolamento camerale, prevedono vincoli in sede assembleare nel caso di mancato rispetto del parere da parte delle Commissioni (ma, anche in questo caso, con l'eccezione del procedimento previsto nel caso di mancato rispetto del parere rivolto ad una Commissione in sede redigente, su cui *infra*).

In ordine alle modalità d'esame, si ripropone la significativa partecipazione alla discussione di un rappresentante del Governo e la tempistica mantiene egualmente termini molto stringenti.

Anche i parametri di valutazione rimangono sostanzialmente analoghi (qualificando, anche in questo caso, il Comitato come “custode” della qualità della legislazione), pur arricchendosi di una “valutazione d'impatto” in grado di determinare, in prospettiva, una significativa estensione dell'area di controllo.

In ordine al contenuto del parere, si conferma la valorizzazione delle opinioni dissenzienti. In ordine ai suoi effetti, si ripropone il rimedio della rimessione in aula dinanzi al mancato rispetto delle indicazioni formulate dal Comitato da parte delle Commissioni in sede deliberante, mentre l'adeguamento alle condizioni espresse nel parere del Comitato sui testi discussi in Aula dalla sede redigente è affidato – a differenza di quanto avviene alla Camera – non alla (necessaria) presentazione

ed (eventuale) approvazione di un apposito un ordine del giorno, ma alla sola possibilità che la Presidenza ammetta la presentazione di emendamenti strettamente finalizzati ad accogliere le indicazioni del Comitato.

Si riproduce invece, nei medesimi termini in cui è previsto nell'altro ramo del Parlamento, il controllo del Comitato sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, mantenendo parimenti la possibilità (non l'obbligo, ma in questo caso il nuovo organo opera in Aula), per le Commissioni, di sottoporre al parere i disegni di legge di delegazione legislativa e di delegificazione.

Non si ripropone, invece, la previsione che il Presidente di assemblea possa convocare in sede congiunta il Comitato e la Giunta per il regolamento: si rinuncia in tal modo ad uno strumento di confronto tra i due organi, utile soprattutto in considerazione della necessità di adeguare il procedimento di esame dei progetti di legge in Assemblea al significativo ruolo assegnato al Comitato della legislazione in quella sede.

In conclusione, il Comitato per la legislazione del Senato appare un organo progettato per svolgere un controllo più articolato rispetto al proprio omologo camerale, in ragione della maggiore ampiezza del parametro di valutazione, estesa ai profili relativi all'impatto socio-economico della disciplina legislativa in discussione; tuttavia, la collocazione in Assemblea, in luogo della Commissione, quale sede ordinaria di intervento, rischia, da un lato, di gravare l'organo di un carico di lavoro di portata eccessiva rispetto alle sue dimensioni e, dall'altro, di rendere estremamente complicato dar seguito alle valutazioni formulate dal Comitato, specie se l'attività consultiva dovesse estendersi alla totalità dei progetti di legge discussi in Aula.

### **Art. 20-bis**

1. Il Comitato per la legislazione è composto da otto Senatori scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione <sup>(1)</sup>.
2. Il Comitato è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di un anno ciascuno <sup>(2)</sup>.
3. Il Comitato esprime pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante. Le Commissioni possono sempre deliberare di richiedere il parere del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo <sup>(3)</sup>.

---

<sup>1</sup> La composizione e il procedimento di formazione dell'organo sono analoghi a quelli previsti dal primo comma dell'art. 16-bis rC per il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, con la sola riduzione del numero dei componenti da dieci a otto unità.

<sup>2</sup> Si mantiene, rispetto all'analogo Comitato operante alla Camera, il criterio della turnazione alla presidenza, ma se ne raddoppia la durata da sei mesi a un anno (per quanto, alla Camera, si sia affermata la regola – invero assai discutibile, in quanto apertamente in contrasto con la disposizione regolamentare – di prolungare la permanenza in carica dei presidenti a dieci mesi; cfr. sul punto il parere della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001 che, nel pronunciarsi sui criteri per la determinazione del turno di presidenza del Comitato, stabilisce che “la durata del turno di presidenza, stabilita dal comma 2 dell'articolo 16-bis del regolamento in sei mesi, è fissata in via sperimentale in dieci mesi”): una soluzione che sembra idonea a garantire una maggiore stabilità nella conduzione dell'organo.

<sup>3</sup> Compare in questa disposizione una delle novità più rilevanti della disciplina introdotta al Senato, che impegna il Comitato a svolgere la propria attività consultiva prevalentemente in relazione ai disegni di legge all'esame dell'Aula (pur con le rilevanti eccezioni previste dal comma in commento e dai successivi commi 7 ed 8), a differenza dell'analogo organo operante presso la Camera, che può intervenire unicamente sui progetti di legge esaminati in Commissione.

La diversa connotazione del Comitato quale organo chiamato ad operare principalmente in sede assembleare si accompagna alla mancata riproposizione, nella nuova disciplina, delle norme dell'art. 16-bis rC – commi 4 e 5 - che stabiliscono specifici vincoli procedurali a carico delle Commissioni.

4. Il parere del Comitato è espresso in tempo utile per la conclusione dell'esame, e comunque non oltre cinque giorni dalla trasmissione del testo. All'esame presso il Comitato partecipano il relatore incaricato dalla Commissione competente e il rappresentante del Governo <sup>(4)</sup>.

5. Il Comitato si esprime sulla valutazione d'impatto e sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzianti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni <sup>(5)</sup>.

6. Qualora le Commissioni che procedono in sede deliberante non intendano adeguare il testo del disegno di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, si applicano le disposizioni degli articoli 35, comma 2, e 40, commi 5, 6, 6-*bis* e 6-*ter*. Per i disegni di legge discussi in Assemblea dalla sede redigente, la Presidenza può ammettere la presentazione di emendamenti strettamente volti ad adeguare il testo in discussione alle condizioni contenute nel parere del Comitato <sup>(6)</sup>.

7. Le Commissioni possono deliberare di trasmettere al Comitato i disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge. Il Comitato esprime il proprio parere ai sensi dei commi 5 e 6 <sup>(7)</sup>.

---

<sup>4</sup> Il termine entro il quale il Comitato è tenuto a formulare il parere è più breve rispetto a quello previsto alla Camera dei deputati (l'art. 16-*bis* rC rinvia al termine ordinario di otto giorni stabilito dal successivo art. 73, comma 2, pur prevedendo, eccezionalmente, tempi più contenuti), mentre si conferma la partecipazione alla discussione di un rappresentante del Governo (che qualifica anche in questo caso il Comitato come organo politico, pur chiamato ad esprimersi su questioni di natura tecnica).

In particolare, la decorrenza del termine dalla "trasmissione" del testo dovrebbe riferirsi, più propriamente, alla "relazione" all'Assemblea da parte della Commissione, che trova conferma nel richiamo alla partecipazione all'esame del "relatore incaricato dalla Commissione competente".

<sup>5</sup> La disposizione riproduce i medesimi parametri di valutazione stabiliti dal quarto comma dell'art. 16-*bis* rC, con due differenze di segno opposto: da un lato, scompare il rinvio ai "criteri [e] requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento" sulla base dei quali operare la valutazione; dall'altro, l'assenza del richiamo ai criteri di valutazione (che tuttavia si ritiene continueranno a costituire un punto di riferimento imprescindibile per l'attività dell'organo) appare compensata dall'assegnazione al Comitato del compito di operare una "valutazione d'impatto" del testo in esame. Valutazione da intendersi riferita ai profili socio-economici del provvedimento legislativo in corso di approvazione (essendo i profili relativi all'impatto ordinamentale assorbiti dal parametro della "efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento delle legislazione vigente"), intesa verosimilmente a dare nuovo vigore, nella neoistituita sede parlamentare, al controllo operato dall'Ufficio di Valutazione di Impatto del Senato, ad oggi sostanzialmente "dormiente" (così G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in F. Dal Canto, A. Sperti (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, Torino, 2022, 40).

La disciplina relativa all'espressione di opinioni dissenzianti, invece, sul punto, è identica a quella dettata per il Comitato per la legislazione della Camera dal quinto comma dell'art. 16-*bis*.

<sup>6</sup> La disciplina dell'efficacia del parere che il Comitato indirizzi ad una Commissione in sede deliberante non si discosta, nella sostanza, da quanto stabilito per la Camera dall'art. 16-*bis*: anche al Senato, la conseguenza del mancato rispetto del parere del Comitato è la rimessione in Aula.

Scostamenti rilevanti, rispetto alla disciplina camerale, si rilevano invece in relazione agli effetti del parere espresso dal Comitato su testi esaminati dalle Commissioni in sede redigente. Nell'ipotesi di mancato rispetto delle condizioni poste dal Comitato, infatti, l'art. 16-*bis* rC, rinviando sul punto alla disciplina dettata dal successivo art. 96, quarto comma, prevede la presentazione in Assemblea di un ordine del giorno che recuperi il contenuto del parere disatteso. La procedura senatoriale sul punto appare, da un lato, meno rispettosa della natura del procedimento in sede redigente, che non dovrebbe consentire modifiche al testo approdato all'Assemblea; dall'altro, simmetricamente – proprio al fine di preservare la fisionomia della sede redigente – si attenua la forza vincolante del parere del Comitato, essendo ammessa la mera possibilità di presentare emendamenti che accolgano il parere disatteso, affidando al Presidente di Assemblea del compito di contemperare le opposte esigenze attraverso il "filtro" del vaglio di ammissibilità.

<sup>7</sup> Emerge anche sul punto un'ulteriore differenza rispetto alla disciplina dettata dall'art. 16-*bis* rC, prevedendosi al Senato la sola possibilità – e non l'obbligo, come alla Camera – per le Commissioni, di sottoporre all'esame del Comitato, i

8. Al Comitato sono assegnati i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, sui quali esprime entro cinque giorni il proprio parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla legislazione vigente <sup>(8)</sup>.

---

progetti di legge di delegazione e di delegificazione. Ciò, tuttavia, non dovrebbe escludere affatto il vaglio obbligatorio su questi testi da parte del Comitato, stante l'obbligo per l'organo neosituito di esprimersi su tutti i progetti di legge esaminati dall'Assemblea.

<sup>8</sup> In ordine ai pareri aventi ad oggetto i disegni di conversione dei decreti-legge, la disciplina, relativamente sia alla tempistica che ai parametri della valutazione, è analoga a quella stabilita per Comitato per legislazione della Camera dall'art. 96-bis rC.