

*Signore e Signori,*

*Autorità, Colleghi, Ospiti illustri,*

è per me un onore portare il saluto istituzionale del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati a questo importante appuntamento di confronto e approfondimento. Rivolgo un cordiale ringraziamento agli organizzatori per l'invito, e saluto le Autorità presenti, i rappresentanti delle istituzioni e del mondo accademico e tutti i partecipanti a questo convegno di presentazione del Rapporto sulla legislazione per gli anni 2024 - 2025.

Il Comitato per la legislazione svolge un ruolo essenziale nel garantire la qualità e il coordinamento della produzione normativa. I pareri espressi dal Comitato, pur non vincolanti, rappresentano un contributo istituzionale di rilievo, anche in considerazione della natura paritetica dell'organo e del fatto che i pareri sono adottati per consenso.

Molti dei temi affrontati nel Rapporto sono al centro dell'attività quotidiana del Comitato.

Durante il mio turno di presidenza e nel precedente del collega Tabacci questi temi sono stati anche al centro dell'indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa, le cui audizioni si sono recentemente concluse e per la quale è in corso di predisposizione il documento conclusivo.

La scelta di condurre l'indagine in modo congiunto tra Camera e Senato costituisce un importante esempio di cooperazione tra i due rami del Parlamento e sottolinea l'importanza di condurre procedimenti parlamentari coordinati e interconnessi; tale *modus procedendi*, infatti, aumenta l'autorevolezza delle conclusioni e delle proposte che emergeranno all'esito dell'indagine, dimostrando come la cooperazione tra i due rami del Parlamento possa costituire uno strumento utile per affrontare le criticità del sistema legislativo italiano. Questo lavoro sinergico tra Camera e Senato non solo ha contribuito a rafforzare la qualità dell'indagine, ma ha anche reso chiara l'intenzione delle istituzioni di affrontare problemi che trascendono i singoli atti legislativi, mirando a migliorare l'intero processo normativo.

Gli elementi emersi nell'indagine confermano l'analisi del Rapporto: ormai da più legislature – si tratta infatti di un elemento sistemico non imputabile a questa o quella maggioranza – si ha la percezione di una legislazione a carattere sempre più frammentato e microsettoriale, anche per la crescente complessità e specificità delle domande che emergono dalla società e alla spinta indotta dal sistema mediatico a risposte rapide e immediate. A questo si associa il dato del consistente ricorso alla decretazione d'urgenza rispetto al totale delle leggi approvate.

Con particolare riferimento ai decreti-legge, sono stati rilevati, nel corso dell'indagine, specifici profili di criticità: la confluenza del testo di un decreto-legge in un altro successivo ancora in corso di conversione; i decreti-legge caratterizzati, fin dall'emanazione, da un contenuto multisettoriale; il monocameralismo alternato, *modus legiferandi* nel quale di fatto l'esercizio della facoltà di emendare i decreti-legge in sede di conversione è riservato a una sola delle due Camere, mentre l'altra si limita a "ratificare" l'operato della prima.

A fronte di questa situazione, il Comitato si confronta anche con la crescente attenzione della Corte costituzionale a questo tema, anch'essa ovviamente ricordata nell'indagine: mi riferisco, in particolare, alle sentenze nn. 22/2012, 32 e 251/2014 fino alla più recente 215/2023, in tema omogeneità di contenuti e finalità fra decreto-legge e legge di conversione, nonché le pronunce nn. 171/2007, 128/2008, 220/2013 e 146/2024, relative invece alla valutazione della Corte circa l'effettiva ricorrenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza che abilitano il Governo all'esercizio della decretazione d'urgenza. In particolare, la richiamata sentenza n. 146 ha ribadito come l'evidente estraneità di una disposizione, anche se originaria, rispetto alla materia del decreto-legge può costituire un indice sintomatico della carenza manifesta dei presupposti sanciti dall'articolo 77 della Costituzione.

In quest'ottica gli esperti hanno suggerito molteplici possibili rimedi per affrontare le criticità emerse, molti dei quali potrebbero essere attuati senza dover ricorrere a modifiche costituzionali.

Più auditi hanno rilevato che il ricorso alla decretazione d'urgenza appare in alcune occasioni necessitato, data la carenza di altri strumenti nel nostro ordinamento per garantire tempi certi di approvazione dei provvedimenti.

In quest'ottica un rafforzamento e un'estensione dell'ambito applicativo delle procedure previste dai regolamenti parlamentari di "voto a data certa" (penso in particolare a quella prevista per i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica) potrebbe sortire effetti positivi.

Più in generale, una strada più volte indicata come idonea, a legislazione invariata, a costruire un percorso di miglioramento che miri a restituire al Parlamento un ruolo centrale nel processo legislativo, è quella di porre maggiore attenzione alla programmazione dell'attività normativa, troppo spesso dominata dall'urgenza, pianificando in modo organico e strategico gli interventi legislativi per garantire coerenza, continuità, efficacia e idoneità della normativa rispetto agli obiettivi prefissati.

Si tratta peraltro, come segnala il Rapporto e come pure è emerso durante l'indagine, di una necessità che proviene anche

dall'interazione delle politiche nazionali con quelle politiche dell'Unione europea. È infatti evidente come le politiche messe in campo dall'Ue abbiano conosciuto una profonda riarticolazione e subito una decisa svolta con il programma *Next Generation EU* e con il PNRR. Come è noto, con questi programmi il legislatore europeo, all'indomani della crisi economico-sociale generata dalla pandemia, ha per la prima volta elaborato un vero e proprio progetto trasformativo di lungo periodo, nel quale gli ingenti stanziamenti di risorse sono accompagnati, e condizionati, da un corposo pacchetto di riforme che il legislatore nazionale è tenuto a portare a compimento al fine dell'utilizzo di tali risorse. Analogamente la recente riforma della *governance* economica europea propone un'innovazione molto significativa che trova il punto fondamentale nel passaggio da un meccanismo basato sul rispetto di rigidi parametri quantitativi ad un approccio che punta a valorizzare gli obiettivi di medio-lungo termine e le riforme strutturali, obiettivi e riforme da esporre e programmare nei piani strutturali di bilancio e a questi ancorati nella loro attuazione.

Su un altro versante, nella sua audizione nel corso dell'indagine il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha anche richiamato il DPCM del 30 ottobre 2024, con cui il Presidente del Consiglio ha modificato la direttiva del 2008 sull'Analisi tecnico-normativa, evidenziando la necessità di evitare, quanto più possibile, il rinvio a provvedimenti attuativi-secondari.

L'obiettivo è dunque quello di privilegiare norme primarie autoapplicative e immediatamente precettive. La successiva circolare del DAGL del 14 novembre ha ulteriormente sviluppato tali indirizzi, indicando criteri puntuali da seguire nella redazione delle norme.

In conclusione, ritengo che stia emergendo con chiarezza una comune volontà – da parte del Governo, del Parlamento e di tutti i principali attori istituzionali – di affrontare con serietà il tema della qualità della legislazione.

Il contributo del Comitato per la legislazione, attraverso un'attività vigile, competente e condivisa tra maggioranza e opposizione, confido che possa continuare a rappresentare, a partire dalla prossima approvazione del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta, un punto di riferimento per un processo normativo più ordinato, efficace e rispettoso dei principi costituzionali.

*Vi ringrazio per l'attenzione.*