

Presentazione del Rapporto sulla legislazione 2024-2025 – Roma 14 aprile 2025

Spunti per introduzione vicepresidente della Camera on. Anna Ascani

La presentazione del Rapporto sulla legislazione, predisposto ormai dal 1998 dall'Osservatorio sulla legislazione del Servizio studi della Camera, con il contributo del Servizio studi del Senato, delle assemblee legislative regionali e di importanti centri di ricerca e di autorevoli studiosi, costituisce sempre un'occasione importante per uno "sguardo dall'alto" sugli andamenti della legislazione e, più in generale, sull'attività dei parlamenti e delle altre assemblee legislative.

Si tratta di una riflessione, quella sui contenuti del Rapporto, che la Camera conduce, quest'anno come in passato, insieme ai colleghi del Senato e delle Assemblee legislative regionali, nella consapevolezza del comune interesse che le diverse sedi della rappresentanza hanno per la trasparenza, la qualità e l'efficienza delle procedure di discussione e deliberazione parlamentari.

Questo anno in particolare lo "sguardo dall'alto" che il Rapporto ci offre unisce rischi, tentativi di affrontare ed arginare questi rischi, opportunità da cogliere.

I rischi che in questa fase le assemblee parlamentari vivono sono ben evidenti, anche nelle cronache di questi giorni. E questo è vero soprattutto se guardiamo al contesto internazionale. L'abuso di ordini esecutivi dell'Amministrazione Trump mette in discussione il ruolo del Congresso; l'assenza di una maggioranza politica a sostegno del Governo pone l'Assemblea nazionale francese in una situazione inedita; la fragilità della nuova grande coalizione

CDU/CSU-SPD in Germania e la presenza come seconda forza parlamentare di una forza antisistema come AfD pone anche il Bundestag in un contesto del tutto inedito. Sembra andare in controtendenza il Parlamento europeo, in passato da alcuni ritenuto invece l'assemblea più fragile data la difficoltà di costruire uno spazio pubblico europeo. Da questo punto di vista infatti molti progressi sono stati compiuti; si pensi al peso acquisito dai partiti politici europei nella formazione della Commissione europea e ai riflessi che questo comporta anche per la politica nazionale.

In Italia permane il problema del ricorso consistente della decretazione d'urgenza ben indicato nel Rapporto.

Anche in questo caso, alcuni episodi recenti confermano le preoccupazioni che emergono dalla lettura del Rapporto. Mi riferisco alla recente trasposizione del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica all'esame del Senato in un decreto-legge, un modo di procedere che non può che suscitare molte perplessità, tanto più che il provvedimento interviene in materia penale, con l'introduzione di nuovi reati e, come è noto, intervenire in questa materia con decretazione d'urgenza risulta sempre rischioso e problematico.

D'altra parte, un altro episodio dimostra l'esistenza di strumenti per arginare le prassi più discutibili. Mi riferisco al ritiro, dopo l'invito della Presidenza del Senato ad approfondirne i profili di ammissibilità, della proposta emendativa al cd. "DL elezioni" che intendeva modificare le regole per il ballottaggio nelle elezioni comunali; si è così ribadito la necessità di non intervenire con decreto-legge sul nucleo essenziale dei sistemi elettorali.

Dalla lettura del Rapporto è tuttavia possibile anche ricavare oltre che elementi di preoccupazione anche elementi che indicano l'attenzione ai profili

critici da parte dei diversi attori istituzionali coinvolti e un possibile percorso di progressiva limitazione delle patologie.

Sul primo aspetto posso ricordare il fatto che, nella legislatura in corso (dati aggiornati al 13 febbraio scorso), il 39% delle leggi approvate è rappresentato da decreti-legge convertiti, che peraltro contengono il 60% del totale delle parole contenute nelle leggi approvate; il rafforzamento in questa legislatura del “monocameralismo alternato” (nessun decreto-legge ha conosciuto una seconda lettura nel primo ramo di esame); la persistenza, sia pure con un relativo ridimensionamento rispetto alla precedente legislatura, del fenomeno della “confluenza” tra decreti-legge (11 casi indica il rapporto, sempre al 13 febbraio scorso - nel frattempo sono diventati 12 - su 86 decreti-legge emanati).

Sul secondo versante, il Rapporto giustamente ricorda le indicazioni che continuano a giungere dalla Corte costituzionale, in particolare i rilievi critici sul fenomeno della confluenza contenuti nell’ordinanza n. 30 del 2024 e la sentenza n. 146 del 2024 che ha dichiarato l’assenza dei presupposti di necessità ed urgenza per una disposizione presente nel testo iniziale del decreto-legge, circostanza che ha pochi ed isolati precedenti nella giurisprudenza della Corte. Il Rapporto ricorda anche gli sforzi che si cercano di compiere per un esame più ordinato dei decreti-legge e gli strumenti che sono a disposizione: un vaglio rigoroso di ammissibilità delle proposte emendative, che però è reso difficile quando i decreti-legge nascono già “multisetoriali” e con una fragile *ratio* unitaria; la possibilità di fissare termini perentori anche per i relatori e il governo per la presentazione delle proposte emendative; la riapertura dell’istruttoria legislativa e dell’attività conoscitiva quando i relatori e il Governo presentino emendamenti di particolare rilevanza; gli sforzi per introdurre strumenti alternativi di programmazione legislativa, anche in

collegamento con l'adeguamento interno alla nuova governance economica europea.

Ed è proprio dal contesto europeo che giungono novità ben descritte dal Rapporto, novità che rappresentano per le assemblee legislative e per la rappresentanza democratica nuove opportunità da cogliere.

La nuova governance economica europea conferma infatti la scelta già compiuta con il PNRR: l'Unione non si limita più a chiedere agli Stati membri il raggiungimento di determinati saldi di bilancio bensì richiede l'approvazione di specifiche misure; si privilegiano gli obiettivi di medio-lungo termine e le riforme strutturali da realizzare. Come segnala il Rapporto, in questo diverso contesto l'attività di produzione legislativa in senso stretto assume un significato profondamente diverso rispetto al passato. Le nuove politiche pubbliche 'euronazionali' si articolano in tempi diversi che prevedono una prima fase di definizione degli obiettivi in negoziato fra le istituzioni europee e i governi nazionali, una conseguente fase di attuazione a livello nazionale, un successivo momento di verifica dei risultati raggiunti, eventualmente seguito da nuovi negoziati per la correzione e integrazione degli obiettivi originari anche per tenere conto di esigenze sopravvenute (si pensi ad esempio all'introduzione del capitolo *Repower Eu* nel *Next Generation EU* e quindi nei PNRR nazionali).

Nell'ambito di questo processo circolare, gli interventi di carattere legislativo rappresentano una componente non esclusiva o eventuale del *decision-making*. Il mero dato di attuazione normativa non appare infatti più decisivo per verificare l'implementazione della politica pubblica, il cui esito viene piuttosto verificato sulla base di precisi parametri di risultato fissati a monte del processo. Per poter intervenire efficacemente nel ciclo decisionale non basta più quindi al

Parlamento intervenire nel merito della produzione normativa di attuazione dei piani europei. Alle Camere è richiesto di affiancare all'attività normativa adeguati e innovativi strumenti conoscitivi, di monitoraggio e verifica capaci di influire sia a monte che a valle dei processi di definizione delle politiche pubbliche.

Ed il Parlamento già si sta adattando a questo nuovo contesto: lo testimonia, come indicato nel Rapporto, l'aumento dell'esame di documenti sia nel merito sia ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

Insieme, per svolgere i nuovi compiti che le politiche pubbliche euronazionali delineano, il Parlamento è invitato a potenziare i suoi strumenti conoscitivi e di lettura della realtà sociale.

È in quest'ottica che il Comitato per le attività di documentazione dell'Ufficio di presidenza, che ho l'onore di presiedere, ha svolto la sua indagine conoscitiva sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito parlamentare. Come osservato in un recente intervento sul "Corriere della Sera" di Andrea Manzella, lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale, trasparenti e sotto il pubblico controllo umano, potrebbe aumentare significativamente la capacità di lettura della realtà del Parlamento.

Ed è sempre in quest'ottica che sempre nell'ambito del Comitato abbiamo iniziato un'attività istruttoria sulle buone pratiche che gli altri parlamenti europei ed il Parlamento europeo hanno da tempo messo in opera sul monitoraggio e la verifica delle politiche pubbliche. L'obiettivo è quello di rendere sempre più partecipe il Parlamento sia nella definizione ex ante delle politiche pubbliche sia nella verifica dell'impatto che tali politiche hanno su importanti aspetti trasversali, quali quelli dell'eguaglianza di genere, del

riequilibrio generazionale o della distribuzione territoriale.

Allo stesso tempo, sviluppando prassi parlamentari già presenti, è possibile ipotizzare, a supporto di questo ciclo continuo conoscenza-discussione-deliberazione, la costruzione di una rete di centri di ricerca che, con il coordinamento dei servizi di documentazione delle Camere, compiano specifiche ricerche sulle politiche pubbliche nelle quali si collocano sia la legislazione adottata sia le nuove iniziative legislative. L’inserimento nelle leggi, sul modello di quanto avviene a livello regionale, di apposite clausole valutative potrebbe costituire un utile stimolo in tal senso.

In questo ciclo conoscenza-discussione-deliberazione potrebbe poi trovare spazio anche il dialogo, sui grandi processi di riforma in corso, con la società civile, ad esempio attraverso consultazioni pubbliche. In questo modo il Parlamento potrebbe diventare anche strumento di partecipazione civica, una funzione che i partiti non riescono a svolgere, in questa fase storica, in modo efficiente.

Occorre infatti considerare, in conclusione, che vi è un grande bisogno, non solo in Italia, di Parlamenti. Solo attraverso il confronto trasparente svolto nelle assemblee legislative le difficili scelte imposte dalle transizioni in atto, quella ambientale, quella energetica, quella digitale, potranno trovare la necessaria legittimazione democratica.

È un’indicazione che recentemente ci è giunta anche dalla Corte costituzionale che, infatti, lo scorso anno, nella sentenza n. 192 sulla legge sull’autonomia differenziata ha richiamato il ruolo del Parlamento come luogo che ha il compito di comporre “la complessità del pluralismo istituzionale” e di “alimentare il dibattito nella sfera pubblica”.

Ritengo per questo importante che il prof. Giovanni Pitruzzella, giudice della Corte costituzionale, sia oggi presente per confrontarsi con noi sui contenuti del Rapporto.

Lo ringrazio, così come ringrazio gli altri relatori, la collega Catia Polidori, presidente del Comitato per la legislazione della Camera, il senatore Andrea Giorgis, presidente del Comitato per la legislazione del Senato, Antonello Aurigemma, presidente del Consiglio regionale del Lazio e coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, la dott.ssa Aurelia Jannelli, segretario regionale del Consiglio regionale del Piemonte.

Lascio quindi volentieri la parola ai relatori, a partire dalla collega Catia Polidori, presidente del Comitato per la legislazione della Camera.