

# 1. NOTA DI SINTESI



## Nota di sintesi

*Il rapporto sulla legislazione 2022-2023 contiene, come di consueto, dati sulla produzione legislativa nazionale, regionale, dell'Unione europea e dei principali Stati europei che arrivano fino alla primavera 2023.*

*In particolare, per la legislazione nazionale, sono forniti sia un confronto tra la XVIII legislatura, conclusasi nell'ottobre 2022, e la legislatura precedente, la XVII (2013-2018), sia i dati relativi ai primi sette mesi della XIX legislatura (13 ottobre 2022 - 13 maggio 2023)<sup>1</sup>. Per la legislazione regionale e di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna ed Unione europea sono invece presenti dati relativi agli anni 2021 e 2022.*

*Inoltre, come nelle precedenti edizioni, è fornita una sintesi della giurisprudenza costituzionale del 2021 e 2022.*

### Premessa

I dati contenuti nel Rapporto confermano alcune tendenze della legislazione già evidenziate nei due ultimi Rapporti 2019-2020 e 2021.

Le emergenze di questi anni - la pandemia, prima, la guerra russo-ucraina, poi - hanno semmai accentuato fenomeni già presenti nella produzione normativa: innanzitutto, il forte ricorso alla decretazione d'urgenza; in secondo luogo, la prevalenza, in particolare per la conversione dei decreti-legge e per la legge di bilancio, di una sorta di "monocameralismo alternato" in cui diventano molto rari i casi di modifiche nel secondo ramo parlamentare di esame; in terzo luogo, il ricorso a diverse forme di "intreccio" tra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere (in particolare la confluenza di un decreto-legge in un altro e, meno frequente, la modifica esplicita da parte di un successivo decreto-legge di un decreto-legge ancora in corso di conversione).

Queste tendenze appaiono confermate anche nel processo attuativo del PNRR, anche se in questo caso va segnalato anche un significativo ricorso a leggi delega - peraltro invertendo una tendenza a un minore utilizzo di questo strumento emersa nella XVII legislatura e nella prima metà della XVIII legislatura<sup>2</sup>. Si pensi, tra le altre, alla legge n.

<sup>1</sup> Nella presente nota sono invece riportati dati sulla legislazione nazionale fino al 30 giugno 2023

<sup>2</sup> Si veda al riguardo il fascicolo *Appunti del Comitato per la legislazione Decreti-legge e deleghe legislative: un confronto tra le legislature XVI, XVII e XVIII (febbraio 2021)*, disponibile in [www.camera.it](http://www.camera.it)

## NOTA DI SINTESI

134 del 2021 di riforma del processo penale, alla legge n. 206 del 2021 di riforma del processo civile, alla legge n. 78 del 2022 di riforma dei contratti pubblici.

Si segnala la rilevanza dell'uso di questo strumento legislativo anche per altri provvedimenti non collegati al PNRR come la legge n. 46 del 2021 in materia di assegno unico per i figli e la legge n. 71 del 2022 di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Queste caratteristiche della produzione normativa appaiono ripresentarsi anche all'avvio della XIX legislatura.

### *Gli andamenti della produzione legislativa*

Nella XVII legislatura (5 marzo 2013 - 22 marzo 2018) sono state approvate 379 leggi.

Nella XVIII (23 marzo 2018 - 12 ottobre 2022), invece, il numero di leggi approvato è sceso a 315, seppure il dato va considerato alla luce della più breve durata di questa Legislatura rispetto a quella precedente<sup>3</sup>.

Sul totale delle leggi approvate il peso dei decreti-legge convertiti è passato dal 21,9% della XVII legislatura al 33% della XVIII Legislatura (in termini di numero di parole<sup>4</sup>, le leggi di conversione dei decreti-legge nella XVIII legislatura occupano il 67,19% del numero di parole totale).

I decreti-legge vengono in larga parte approvati con il ricorso alla votazione della questione di fiducia che è stata posta, in almeno uno dei rami del Parlamento, nel 43,4% dei casi durante la XVII legislatura e nel 55,8% nel corso della XVIII.

Si è fatto ricorso al voto di fiducia anche per l'approvazione delle leggi ordinarie: nel 12,5% dei casi nella XVII e nel 20,9% nella XVIII legislatura.

Nell'iter di conversione dei decreti-legge si è rafforzata significativamente la tendenza al "monocameralismo alternato": la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame è passata, infatti, dall'88% della XVII legislatura al 95,2% della XVIII.

Aumenta poi notevolmente il fenomeno della "confluenza" dei decreti-legge in altri decreti-legge: da 17 su 100 decreti-legge emanati nella XVII legislatura a 41 su 146 (il 28,8%) nella XVIII legislatura.

Dall'analisi dei dati riferiti alla XVIII legislatura è risultata confermata la "capacità emendativa" del Parlamento, in particolare sui decreti-legge: in termini percentuali, nel corso dell'iter di conversione i testi sono cresciuti del 70,43% con riferimento al numero di parole e del 65,97% con riferimento al numero di commi (contro il 60,29% per quanto riguarda i commi della XVII Legislatura).

<sup>3</sup> Si tratta di 1664 giorni contro 1833

<sup>4</sup> Questo dato è disponibile solo per la XVIII legislatura

Durante la XVIII legislatura, nel corso dell'iter di conversione dei decreti-legge sono stati complessivamente approvati 5.343 emendamenti, 5.255 in prima lettura e 88 in seconda lettura. 4.845 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 498 nel corso dell'esame in Assemblea.

Il dato complessivo riferito, invece, a tutte le leggi approvate è di 8.498 emendamenti, 8.053 in prima lettura e 445 in seconda lettura. 7.595 emendamenti sono stati approvati in Commissione e 903 in Assemblea.

Queste tendenze appaiono ribadite dall'analisi dei dati relativi alla XIX legislatura. Dall'inizio della legislatura e fino al 30 giugno 2023 risultano approvate 43 leggi: di queste 25 sono leggi di conversione di decreti-legge, 5 sono altre leggi di iniziativa governativa, 12 sono leggi di iniziativa parlamentare e 1 è una legge di iniziativa "mista"<sup>5</sup>. Le parole dei decreti-legge convertiti occupano il 67,22% del totale delle parole delle leggi approvate.

Ai fini di completezza della valutazione degli andamenti della produzione normativa va poi considerato il dato che scaturisce dal monitoraggio dei provvedimenti attuativi previsti dalle leggi.

Nella XVIII legislatura le 315 leggi approvate hanno previsto l'adozione di 2.271 provvedimenti attuativi (al netto dei decreti del Ministro dell'economia di natura meramente contabile). Si tratta di un numero ingente che qualifica i provvedimenti attuativi come un momento significativo del processo normativo italiano. Dai dati riportati nel Rapporto (e aggiornati al 15 maggio 2023)<sup>6</sup> risultano ancora 602 provvedimenti attuativi da adottare previsti da leggi approvate dalla XVII, dalla XVIII e dal primo periodo (fino al 15 maggio 2023, appunto) della XIX legislatura. Di questi 498 sono connessi a leggi di iniziativa governativa, 106 dei quali, pari al 21,2 per cento, derivano da disposizioni introdotte durante l'iter parlamentare.

Se si allarga lo sguardo alle forme di produzione normativa elaborate in ambito di Unione europea, fortemente intrecciate con quelle nazionali, si osserva il consolidamento di due grandi tendenze già rilevate nei rapporti precedenti.

La prima risiede nella netta preferenza accordata, soprattutto nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, allo strumento del regolamento rispetto alla direttiva.

Alla base di questa preferenza la Commissione europea e i co-legislatori pongono l'esigenza di privilegiare il ricorso ad una fonte che, in quanto direttamente applicabile, garantisce l'introduzione di una normativa più uniforme e stringente negli ordinamenti

<sup>5</sup> Si tratta della legge n. 83 del 2023 di autorizzazione alla ratifica di accordi con la Confederazione svizzera in materia di lavoratori transfrontalieri e per evitare le doppie imposizioni, approvata in un testo unificato nel quale sono confluiti un testo di iniziativa parlamentare e un testo di iniziativa governativa.

<sup>6</sup> Ripresi da Camera dei deputati - Servizio per il controllo parlamentare Monitoraggio e controllo dei provvedimenti attuativi delle leggi, n. 2, giugno 2023.

## NOTA DI SINTESI

nazionali, riducendo i rischi di mancata, tardiva o incoerente trasposizione delle direttive. In questo senso argomentano esplicitamente le relazioni illustrative e le valutazioni di impatto che accompagnano gran parte delle proposte di regolamento presentate nella legislatura in corso, ad esempio con riferimento alle misure del pacchetto “pronti per il 55%”<sup>7</sup>.

Una seconda tendenza rilevante attiene alla significativa crescita del numero di atti delegati adottati dalla Commissione europea, che investe in questo caso sia i regolamenti sia le direttive.

Si tratta di una evidente conseguenza dell'ampio ricorso previsto dagli atti legislativi a norme delegate per l'attuazione o l'integrazione di elementi “non essenziali” della materia, che in realtà possono assumere particolare rilevanza economica e sociale e, in alcuni casi, politica.

La combinazione delle tendenze sopra richiamate è suscettibile di incidere a medio termine in misura significativa anche sulla attività normativa richiesta a livello nazionale.

Si prefigura anzitutto una contrazione degli atti di recepimento di direttive, operato prevalentemente mediante la delega legislativa conferita al Governo con il disegno di legge di delegazione europea previsto dalla legge n. 234 del 2012, e un incremento delle misure di attuazione di regolamenti legislativi o delegati. Queste possono essere adottate sia mediante il ricorso alla delega legislativa, di cui in particolare alla legge di delegazione europea, sia con norme di applicazione diretta contenute nella legge europea o in altri provvedimenti legislativi o di rango inferiore.

In secondo luogo, il crescente ricorso agli atti delegati adottati dalla Commissione europea, che possono essere soggetti a termini molto lunghi o non avere addirittura una scadenza espressa (ferme restando le prerogative di opposizione o revoca ad opera dei legislatori dell'Unione ai sensi dell'articolo 290 del TFUE), può comportare la necessità di adottare nell'ordinamento interno una pluralità di atti modificativi ed integrativi delle misure di adozione dell'atto legislativo nazionale di attuazione del regolamento originario (o di recepimento della direttiva originaria).

### ***L'impatto sulla qualità della legislazione e i rischi di conflitto***

I fenomeni descritti e, in particolare, la concentrazione dell'attività legislativa sui decreti-legge che assumono dimensioni maggiori e carattere sempre più multisetoriale

<sup>7</sup> Si tratta di un insieme di proposte volte a rivedere e aggiornare le normative dell'UE e ad attuare nuove iniziative al fine di garantire che le politiche dell'UE siano in linea con gli obiettivi climatici concordati dal Consiglio e dal Parlamento europeo. L'obiettivo dell'UE è di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030. Il pacchetto proposto mira ad allineare la normativa dell'UE all'obiettivo per il 2030.

e frammentato<sup>8</sup>, hanno un impatto significativo sulla qualità della legislazione e sulle procedure parlamentari - che nel precedente Rapporto sono state descritte “sotto stress” - che possono generare rischi di conflitto istituzionale.

Dall’analisi dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione emergono continui richiami alla necessità di assicurare, per un verso, il carattere di omogeneità dei decreti-legge e, per altro verso, l’uso appropriato delle diverse fonti normative.

Nella XVIII legislatura il Comitato ha in 18 occasioni rilevato il carattere *ab origine* multisettoriale dei decreti-legge sottoposti al suo esame<sup>9</sup>; mentre i richiami del Comitato alle sentenze della Corte costituzionale sull’omogeneità dei decreti-legge (in particolare alle sentenze n. 22 del 2012, n. 32 del 2014 e n. 247 del 2019)<sup>10</sup> sono stati complessivamente 36.

Per quanto riguarda un uso non sempre appropriato delle diverse fonti normative, i richiami del Comitato a sentenze della Corte in questa materia sono stati complessivamente 51 (in particolare 18 alla sentenza n. 116 del 2006 con riferimento al rinvio a decreti ministeriali dei quali è esplicitata la natura non regolamentare; 12 alla sentenza n. 261 del 2017 con riferimento al ricorso alla “tecnica dello scorrimento” nelle procedure di delega; 14 alle sentenze n. 170 e n. 340 del 2007 e n. 61 del 2021 in materia di formulazione di principi di delega, 5 alla sentenza n. 149 del 2012 con riferimento all’inserimento di norme di delegificazione in decreti-legge, 2 alla sentenza n. 116 del 2020 sul tema delle “leggi-provvedimento”).

Questi fenomeni hanno infatti forti elementi di criticità sui quali la giurisprudenza costituzionale più volte è intervenuta sollecitando la necessità di un attento rispetto dei principi costituzionali coinvolti.

Mentre il rapporto andava in stampa, è stata pubblicata la sentenza n. 110 del 2023 della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale una norma di legge regionale perché fortemente problematica sul piano della qualità della normazione.

In particolare, la Corte sostiene che una norma radicalmente inintelligibile, quale quella oggetto del sindacato costituzionale, si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all’articolo 3 della Costituzione. In proposito, la sentenza ricorda anche suoi precedenti analoghi interventi, in particolare nell’ambito del diritto penale a partire dalla storica sentenza n. 96 del 1981 in cui affermò il principio che il legislatore penale “ha l’obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico

<sup>8</sup> La tendenza alla multisettorialità ha portato con sé quella dell’aumento delle dimensioni medie dei decreti-legge: la dimensione media dei decreti-legge convertiti che è stata di 98,7 commi nella XVII legislatura è cresciuta a 139,1 commi nella XVIII legislatura. Appare meritevole di segnalazione, inoltre, l’aumento nella XVIII legislatura, delle leggi classificate come leggi provvedimento (61, rispetto alle 9 della XVII).

<sup>9</sup> Questo attraverso il richiamo alla sentenza n. 244 del 2016 che ha appunto elaborato la categoria dei decreti-legge *ab origine* multisettoriali in cui è però presente una unitarietà di scopo.

<sup>10</sup> Alle quali si è da ultimo aggiunta la sentenza n. 245 del 2022.

## NOTA DI SINTESI

della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati”, dichiarando di conseguenza costituzionalmente illegittima il reato di plagio (art. 603 del codice penale). Per la Corte la medesima esigenza “di rispetto di standard minimi di intellegibilità del significato delle proposizioni normative, e, conseguentemente, di ragionevole prevedibilità della loro applicazione” sussiste anche rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi.

Una situazione di deterioramento della qualità della legislazione può comportare insomma contenziosi, situazioni di conflitto e, quindi, sfiducia nelle istituzioni parlamentari.

Con riferimento alle procedure parlamentari merita richiamare come le ampie dimensioni e il carattere *ab origine* multisettoriale dei decreti-legge abbia conseguenze negative sull'iter di conversione. Ciò determina la presentazione di un numero molto elevato di proposte emendative, anche da parte di Governo e relatore, la difficoltà di definizione del perimetro di ammissibilità delle stesse, il prolungamento dei tempi della loro istruttoria ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni in sede consultiva, del Governo e del relatore.

Queste dinamiche spesso prolungano l'iter nel primo ramo di esame: in cinque “casi limite” nella XVIII legislatura, il Comitato per la legislazione ha raccomandato al Legislatore e al Governo di avviare una riflessione al fine di evitare la concentrazione dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge nel primo ramo di esame (in un caso il testo era stato trasmesso alla Camera a 10 giorni dal termine per la conversione in legge, negli altri casi a meno di 10 giorni, in un caso addirittura a soli 6 giorni).

La raccomandazione richiamava l'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale che assume, per i temi che stiamo trattando, anche un'importanza più generale. Tale ordinanza ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in ordine alle procedure di approvazione della legge di bilancio per il 2020 in quanto dalla ricostruzione dell'iter parlamentare della legge non emergeva un “irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto”.

Nel valutare il rispetto di questo ragionevole equilibrio, ha osservato la Corte nell'ordinanza, occorre avere uno sguardo “ad ampio spettro”, considerare cioè che le procedure parlamentari, seppure “finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio”.

I fenomeni sopra richiamati richiamano quindi ancora una volta all'attenzione la necessità di prevenire l'insorgenza di situazioni di conflitto attraverso una valorizzazione



in concreto del principio, di rilevanza costituzionale, di leale collaborazione, attraverso un costante e costruttivo dialogo del Parlamento con gli altri poteri ed enti interessati.

### *La risposta del Parlamento*

L'attività parlamentare dimostra come in Parlamento si cerchino possibili soluzioni capaci di rispondere a queste tendenze con la flessibilità e l'adattamento delle procedure.

Una prova di questa consapevolezza è rappresentata, come ricostruito nei precedenti Rapporti, dalla capacità negli ultimi anni delle assemblee parlamentari di utilizzare gli strumenti offerti dai regolamenti per elaborare procedure idonee ad affrontare situazioni inedite.

Al riguardo, merita richiamare le comunicazioni alle Camere, seguite dall'approvazione di atti di indirizzo prima dell'adozione dei DPCM recanti le misure di contenimento della pandemia da COVID-19; le modalità di esame delle proposte governative di PNRR, che hanno visto l'approvazione di una relazione all'Assemblea da parte della Commissione bilancio, previa acquisizione di pareri da parte di tutte le commissioni permanenti, relazione sulla quale le Assemblee hanno quindi approvato degli atti di indirizzo<sup>11</sup>; le procedure di autorizzazione per l'invio di armamenti e di informazione alle Camere previste in relazione alla guerra in Ucraina.

E si tratta di una capacità innovativa già emersa in altri contesti negli anni precedenti: l'esame parlamentare della deliberazione del Consiglio dei ministri sulla partecipazione italiana a missioni internazionali; le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, con approvazione di appositi atti di indirizzo, in vista delle riunioni del Consiglio europeo. Anche altri strumenti introdotti in anni recenti nelle procedure parlamentari, come i pareri sul controllo di sussidiarietà ai sensi del Trattato di Lisbona, stanno conoscendo in questo avvio della XIX legislatura un significativo utilizzo; si pensi ai significativi pareri contrari approvati sulle proposte di regolamento UE in materia di filiazione e sugli imballaggi.

È questa capacità innovativa che può costituire l'alternativa ai rischi di conflitto sopra paventati.

I regolamenti di Senato e Camera offrono ad esempio procedure di esame delle sentenze della Corte costituzionale che costituiscono il presupposto per rispondere ai moniti che la Corte ha rivolto in questi anni al Parlamento, in una logica di opportuno dialogo in più occasioni sollecitato dalla stessa Corte.

A questo riguardo, peraltro, si deve registrare una non irrilevante attività legislativa

---

<sup>11</sup> Procedura poi ribadita per l'esame della prima relazione sullo stato di attuazione del PNRR.

## NOTA DI SINTESI

di recepimento dei moniti contenuti nelle sentenze della Corte: nel settore penale alcuni di questi moniti sono stati recepiti ad esempio con la legge-delega n. 134 del 2021 di riforma del processo penale e con il decreto legislativo attuativo n. 150 del 2022 (sentenza n. 231 del 2021 in materia di accesso dei condannati minorenni alle misure alternative alla detenzione; ordinanza n. 244 del 2021 in materia di procedibilità a querela dei reati di lesioni personali stradali; sentenza n. 259 del 2021 in materia di furto pluriaggravato e circostanze aggravanti; sentenza n. 96 del 2022 in materia di notificazioni al pubblico ministero con modalità telematiche); merita poi richiamare l'approvazione alla Camera di un progetto di legge che faceva seguito alla sentenza n. 242 del 2019 della Corte costituzionale relativa al suicidio assistito (testo poi non approvato definitivamente per la conclusione anticipata della legislatura) e, all'esordio di questa legislatura, l'intervento legislativo d'urgenza (il decreto-legge n. 162 del 2022) che faceva seguito alle ordinanze n. 97 del 2021 e n. 122 del 2022 della Corte costituzionale sul cd. ergastolo ostativo.

Inoltre, la recente esperienza in materia di attuazione del PNRR, già sopra richiamata, dimostra che vi è la possibilità di avere tempi certi di approvazione anche per progetti di legge diversi dai disegni di legge di conversione dei decreti-legge<sup>12</sup>: può contribuire validamente in tal senso un utilizzo razionale della programmazione dei lavori parlamentari e degli strumenti offerti dai regolamenti (come la dichiarazione d'urgenza e la possibilità di fissare una data di deliberazione finale per i disegni di legge collegati alla finanza pubblica).

Per quanto concerne l'iter di conversione dei decreti-legge, merita richiamare quanto sottolineato dalla Corte costituzionale da ultimo nella sentenza n. 247 del 2019 e cioè che «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77»; in altre parole, una delimitazione iniziale dell'ambito di intervento dei decreti-legge appare come il presupposto per un esame ordinato, a tutela del "ragionevole equilibrio" nelle procedure parlamentari invocato dalla Corte costituzionale nella richiamata ordinanza n. 60 del 2020. In tale ottica, assumono poi rilievo anche altri aspetti quali la tempistica di presentazione degli emendamenti di governo e relatore ed i tempi di

---

<sup>12</sup> *Significativo in tal senso l'esempio della legge delega n. 227 del 2021 in materia di disabilità, presentata in prima lettura alla Camera il 2 novembre 2021 (C. 3347) ed approvata definitivamente dal Senato (S. 2475) il 20 dicembre 2021.*

istruttoria dei pareri sugli emendamenti parlamentari.

Un ulteriore ambito nel quale il Parlamento sarà chiamato ad esercitare la sua capacità di innovazione procedurale è infine dato dal processo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia con riferimento all'iter di sottoscrizione delle intese (e su questo elementi sono già presenti nel disegno di legge governativo S. 615 all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato) sia con riferimento alla successiva attuazione del trasferimento di competenze, all'esito del quale l'articolazione delle competenze legislative tra Stato e regioni risulterà indubbiamente più articolata e complessa.

L'occasione per mettere a sistema gli elementi sopra richiamati potrebbe essere rappresentata dal cd. "secondo binario" delle riforme del Regolamento della Camera (il "primo binario", concernente principalmente l'adeguamento dei quorum all'avvenuta riduzione del numero dei deputati, è stato approvato il 30 novembre 2022).

Nella riunione della Giunta per il Regolamento dello scorso 18 gennaio il Presidente della Camera ha delineato cinque possibili obiettivi per questo "secondo binario": la razionalizzazione del lavoro parlamentare (quale ad esempio la valorizzazione del ruolo delle Commissioni, con un miglioramento della qualità del lavoro in quella sede per riqualificare conseguentemente anche l'attività dell'Assemblea, restituendo ad essa il ruolo di sede privilegiata di svolgimento di dibattiti di carattere politico sulle scelte fondamentali e di adozione delle deliberazioni finali sui testi ad essa sottoposti); l'innovazione e apertura all'esterno (quali, ad esempio, le forme di interlocuzione dell'Istituzione parlamentare con i cittadini, anche con piattaforme di dialogo fra Commissioni e società civile); il controllo (quali ad esempio l'introduzione di strumenti per il monitoraggio delle politiche pubbliche); la qualità della legislazione (anche attraverso il rafforzamento del ruolo del Comitato per la legislazione e introducendo strumenti che favoriscano il recepimento dei suoi pareri); la manutenzione del Regolamento (con il suo aggiornamento con riferimento ad istituti, strumenti e denominazioni ormai del tutto superati e modificati nell'ordinamento). Nella successiva riunione della Giunta per il Regolamento del 13 aprile 2023, il Presidente ha quindi comunicato che darà corso alla costituzione di un Gruppo di lavoro nell'ambito del quale potranno essere discusse e concretamente elaborate le ipotesi di riforma regolamentare e le soluzioni normative da sottoporre alla Giunta.

Questa sfida della resilienza e dell'innovazione accomuna il Parlamento nazionale alle altre assemblee legislative.

In particolare, i consigli regionali sono chiamati ad individuare modalità idonee ad intervenire in forme di concertazione tra lo Stato e le autonomie territoriali che oggi appaiono concentrate sugli esecutivi. Durante l'emergenza COVID-19 è risultato molto potenziato il ruolo della Conferenza delle regioni, organo di raccordo degli esecutivi regionali, che, non a caso, nel dicembre 2022 ha trovato una sua istituzionalizzazione con l'intesa adottata ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione. Ed è

## NOTA DI SINTESI

un'esperienza che si è ripetuta anche con l'attuazione del PNRR, dove pure i consigli regionali hanno individuato modalità per rivolgere indirizzi e monitorare l'attuazione del Piano sui propri territori, come ricostruito nella nota tematica preparata per il Seminario del 1° aprile 2022<sup>13</sup>. Inoltre, la recente giurisprudenza costituzionale appare sempre più orientata a potenziare lo strumento dell'intesa come forma di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali nell'attuazione della legislazione statale<sup>14</sup>, uno strumento che ancora una volta coinvolge però i soli esecutivi. Anche l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, appare infine destinata a fondarsi sull'intesa tra esecutivi.

Ma anche a livello di Unione europea i dati riportati nel Rapporto indicano, come si è visto, un sempre più frequente ricorso allo strumento del Regolamento e degli atti delegati, il che implica, per tutti i Parlamenti nazionali, la necessità di potenziare le modalità di intervento in fase ascendente, rispetto all'intervento in fase discendente caratteristico del recepimento delle direttive.

---

<sup>13</sup> Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati in collaborazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, consultabile in [temi.camera.it](http://temi.camera.it)

<sup>14</sup> Si vedano da ultimo le sentenze n. 179 del 2022 e n. 6 del 2023.