

FABIO PACINI

Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico

Dipartimento DEIM dell'Università degli Studi della Tuscia

pacini@unitus.it

**DISUGUAGLIANZE E TECNICHE LEGISLATIVE. IL CASO
DI UN RIASSETTO DI SETTORE “PROMESSO” E MAI
ATTUATO**

**INEQUALITIES AND LEGISLATIVE TECHNIQUES. THE CASE OF
A SECTORAL REORGANISATION “CODE” THAT WAS
“PROMISED” AND NEVER IMPLEMENTED**

SINTESI

Nel variegato panorama delle tecniche legislative, un posto di rilievo è occupato dal versante del riassetto della normativa vigente: l'ordinamento così “ricomposto” risulta potenzialmente più efficace nella tutela dei diritti, aumentando la capacità d'incidenza sulla realtà.

Nel contributo si lega dunque tale tema a quello della disuguaglianza, cogliendo lo spunto da un ambizioso disegno di legge delega in materia di disabilità, che è stato approvato e comunicato a seguito di un Consiglio dei Ministri nel 2019 (Governo Conte I) ma non presentato successivamente alle Camere.

ABSTRACT

In the variegated panorama of legislative techniques, an important place is occupied by the reorganization of the existing legislation: the legislative system "recomposed" in this way is potentially more effective in the protection of rights, increasing its ability to impact on reality.

The contribution therefore links this theme to that of inequality, taking its cue from an ambitious bill on disability, which was approved and communicated following a Council of Ministers meeting in 2019 (first Conte Government) but not subsequently submitted to Parliament.

PAROLE CHIAVE: tecniche legislative, disuguaglianze, disabilità, delega, valutazione delle politiche

KEYWORDS: legislative techniques, inequalities, disability, delegation, policy evaluation

INDICE: 1. Premessa. – 2. Riordino e innovazione: dai *testi unici* ai *codici di settore*; 3. Il disegno di legge delega per un Codice relativo alla persona con disabilità; 3.1. Il procedimento di adozione dei decreti legislativi; 3.2. Monitoraggio e (tentativi di) valutazione nel percorso di attuazione della legge delega

1. Premessa

Alcuni anni fa, i principali «*punti di emersione*» della crisi della legge sono stati autorevolmente identificati in tre filoni: «*a) troppe leggi e troppi atti normativi; b) leggi ed atti normativi di scarsa o scarsissima qualità; c) pluralità dei “tipi” di leggi e disordine nei rapporti tra i tipi di fonti del diritto*»¹.

A fronte di questa ed a innumerevoli altre “denunce” su questi temi, si sono susseguite una pluralità di risposte, istituzionali e non²; si è formata, nei fatti e poi nella ricostruzione, una sorta di nuova branca degli studi giuridici, quella – appunto – delle “tecniche legislative”³.

Nella dottrina italiana tali tecniche sono state così ripartite, secondo uno schema destinato ad una notevole fortuna: «*a) il primo campo è costituito dalla redazione e scrittura del testo [...]; b) il secondo campo è costituito dall'analisi delle procedure, dal primo impulso verso l'atto fino al momento finale che precede la fase della sua attuazione [...]; c) il terzo campo è costituito dall'attività di analisi ex ante di un progetto per verificare preventivamente le sue possibilità di successo [...]; d) il quarto campo è costituito dall'attività di analisi ex post dello stato di cose susseguente ad una legge (o atto normativo), per verifi-*

¹F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4/1999, 7 ss., anche in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, Milano, Giuffrè, 2000, p. 9.

²Per una rassegna senza alcuna pretesa di completezza ci si permette di rimandare, volendo, a F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, in part. p. 33 ss.

³Si veda E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019 per un'ampia panoramica ed una contestualizzazione di ciascuno strumento. Cfr. in precedenza R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004.

care successivamente se e in che misura gli obiettivi voluti sono stati perseguiti e i risultati attesi sono stati raggiunti»⁴.

In questo variegato panorama, un posto di rilievo è notoriamente occupato dal versante del riassetto della normativa vigente: anche solo risistemare enunciati normativi all'interno di un sistema organico significa guidare in maniera più stringente l'opera dell'interprete. Non solo: l'ordinamento "ricomposto" si fa meno puntiforme e frammentario, quindi potenzialmente più efficace nella tutela dei diritti, aumentando la capacità d'incidenza sulla realtà.

Appare quindi interessante legare questo tema a quello della disuguaglianza, cogliendo lo spunto da un ambizioso disegno di legge delega in materia di disabilità⁵, che – come si dirà – è stato approvato e comunicato a seguito di un Consiglio dei Ministri nel 2019 (Governo Conte I) ma poi, forse complici le vicende politiche di poco successive⁶, mai neppure presentato alle Camere.

Si consideri, infatti, la sfida posta al riassetto da questo tema: appare ben difficile ricondurre la disabilità a concetto astratto, laddove quel che è tangibile è l'esistenza di persone con differenti disabilità⁷. E ciascuna persona con disabilità ha diritto a veder rispettata la propria peculiare storia e le proprie aspirazioni, inclinazioni e progetti, insuscettibili di essere ricondotti a una sola "materia". Dunque, in un'ottica orientata ai diritti ed alla loro effettività, per un riassetto è necessario tagliare trasversalmente l'agire pubblico, incentrando il testo sulla persona del destinatario, adottando una prospettiva volta a cogliere il complesso (e la complessità) degli interventi ma, soprattutto, della volontà e

⁴G.U. RESCIGNO, voce *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, Treccani, 1993, p. 2.

⁵Naturalmente amplissima la bibliografia sul tema; oltre ai riferimenti di cui *infra*, specificamente nella prospettiva della disuguaglianza e dei suoi rimedi in prospettiva costituzionalistica si rimanda ad A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in M. Della Morte (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 173 ss.

⁶Per un'analisi delle quali si rimanda ai contributi in F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *I vapori del cambiamento. Spigolature sui Governi Conte*, Pisa, Pisa University Press, 2021.

⁷La stessa Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità parla, nel Preambolo, di disabilità come «concetto in evoluzione». Cfr. per gli aspetti definitori L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. Cortese e M. Tomasi (a cura di), *Le definizioni nel diritto*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2016, p. 335 ss.

delle aspirazioni della persona con disabilità. Al contempo, il fatto stesso di identificare appunto un settore e sottoporlo al riassetto general il rischio di aumentare quel “sezionalismo” dal quale, secondo autorevoli analisi, è affetta da sempre proprio l'azione nel sociale da parte dello Stato italiano⁸.

Nella consapevolezza di questo delicato equilibrio, si ripercorreranno dunque brevemente alcune tappe del riassetto normativo nella storia italiana per concentrarsi poi sul disegno di legge che avrebbe dovuto portare ad un “Codice della persona con disabilità”, tratteggiandone alcune caratteristiche salienti in punto di tecniche legislative come sopra definite.

2. Riordino e innovazione: dai testi unici ai codici di settore

Sin dalla formazione dello stato unitario, le riforme settoriali italiane sono state spesso accompagnate da collazioni del materiale normativo sparso che andava a comporre poi il “testo unico”⁹, quale modello sorto, appunto, con funzione unificante (e uniformante¹⁰) da parte dello Stato di alcuni grandi settori della vita del cittadino. Per contro, è appena il caso di precisare come la parola “codice” sia rimasta a lungo legata all'esperienza delle grandi codificazioni secondo il modello napoleonico.

Nel contesto attuale è noto, invece, che il sistema legislativo sia percepito in uno stato di caotica stratificazione che porta continuamente la dottrina – e lo stesso legislatore! – ad auspicare o promuovere interventi di “semplificazione”, peraltro intendendo con ciò anche concetti molto diversi l'uno dall'altro¹¹. In particolare e per quanto qui rileva, attese la molteplicità e la complessità dei compiti di regolazione che lo Stato è oggi chiamato a svolgere si è affermata –

⁸Per tutti, specificamente sul punto S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 293 ss.

⁹Per un sintetico *excursus* storico, si rimanda a R. VIRIGLIO, *La neocodificazione: riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Napoli, Jovene, 2007, p. 9 e ss.

¹⁰Cfr. quanto premesso da P. ADDIS, *Francia: l'istituzione dell'Haut Conseil à la Vie Associative, Non profit*, 2013, 4, p. 141 e ss.

¹¹Per tutti si vedano E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit. e S. Panizza (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa, Pisa University Press, 2016.

dopo un cammino tutt'altro che lineare – l'idea di procedere ad un riassetto per singoli settori.

Il che pone, anzitutto, l'interrogativo su quale sia il grado di innovatività di ciascuna operazione; se si tratti, cioè, di mero coordinamento o di riforma contestuale al riordino.

Si tratta di una questione di non poco momento poiché, a seconda della scelta operata dal legislatore fra tali due possibilità, muta il giudizio di idoneità dello strumento utilizzato a raggiungere lo scopo perseguito.

In questa prospettiva, appare utile rammentare che, dopo l'infelice parentesi dei testi unici misti (comprendenti cioè disposizioni legislative e regolamentari insieme), la politica di riassetto normativo dell'ordinamento italiano si è indirizzata sullo strumento, appunto, dei codici di settore a seguito di legge delega, basati – in particolare – sullo schema dell'art. 20 della l.n. 59 del 1997 come novellato, da ultimo, dalla l.n. 246 del 2005 e “affinato” con l'intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva (in part. Cons. Stato, ad. gen. 25 ottobre 2004)¹²; si è inteso, con ciò, riorientare la semplificazione normativa verso una più spiccata innovatività e coerenza interna dei testi¹³.

Gli ultimi decenni sono stati nel complesso caratterizzati da una politica di semplificazione che può dirsi continua e discontinua al contempo¹⁴: si dichiara una costante tensione per il fine, ma si susseguono mezzi diversi. Peraltro, anche la riforma del Titolo V della Costituzione ha contribuito a cambiare almeno in parte i termini del dibattito sulle politiche di semplificazione normati-

¹²Cfr., diffusamente, G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i “codici di semplificazione di settore”*, Padova, Cedam, 2007, p. 55 ss.

¹³Come indicato dallo stesso art. 20 della l.n. 59 del 1997, peraltro, l'operazione di riassetto delle disposizioni primarie non dovrebbe prescindere dal contestuale riassetto delle disposizioni di rango regolamentare; deve cioè trattarsi di due testi separati, ma pensati e “costruiti” nell'ambito di una stessa operazione (com'è, del resto, accaduto nel caso del d.lgs. n. 66 del 2010, Codice dell'ordinamento militare, che ha visto la luce assieme al d.P.R. n. 90 del 2010, comprendente le disposizioni regolamentari nella stessa materia e organizzato secondo lo stesso schema). Al contempo, però, tali interventi sono chiamati ad accompagnarsi all'espressa indicazione, già nella legge delega, delle disposizioni abrogate in quanto sostituite dai nuovi testi normativi.

¹⁴Cfr. B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 190 ss.

va, non solo per il più ampio spazio che si trovano ad avere le Regioni¹⁵, ma soprattutto per il diverso ruolo che viene attribuito alla normativa statale nel suo complesso, in grado, almeno teoricamente, di incidere su qualunque attività di semplificazione o riassetto¹⁶.

Valgono però per tutti i livelli di governo le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato, per il quale «*se il modello illuministico della codificazione è sicuramente scomparso [...], l'esigenza di raccogliere organicamente le norme che disciplinano una stessa materia si fa sempre più pressante: tale esigenza ha consentito, negli ultimi anni, un ritorno anche del concetto di codificazione [...]. Siamo in una fase storica nella quale all'idea regolativa del codice si è sostituita l'esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore*»¹⁷.

D'altra parte, accanto alla frammentazione – per così dire – “patologica” della normativa vi è anche la “fisiologica” pluralità di fonti dovuta alla presenza di un contesto multiforme: questa ricchezza di esperienze non deve in alcun modo risultare sacrificata dal riassetto della normativa e la sua risistemazione in un *corpus* unitario, risultandone piuttosto valorizzata per il tramite un quadro normativo accessibile e chiaro.

Al contempo, considerando l'ineliminabile funzione (anche) “comunicativa” di un testo di legge, un'operazione del genere ha senso se volta ad impostare ed accompagnare concretamente quel cambio di paradigma culturale che – nel solco tracciato dalla Costituzione – porti ad una concezione orientata ai diritti della *persona*, e in particolare della persona con disabilità. È questo il cambio culturale a cui deve mirare uno strumento giuridico di riassetto che possa poi risultare la base sulla quale innestare riforme ulteriori. D'altra parte, è appe-

¹⁵Va detto che proprio le Regioni si sono dimostrate da sempre più recettive degli stimoli provenienti dalla dottrina con riferimento alle tecniche normative. Si vedano ad esempio il capitolo *La qualità della legislazione regionale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, p. 277 ss. e il Libro III di P. Costanzo (a cura di), *Codice di drafting*, in www.tecnichenormative.it. (costantemente aggiornato).

¹⁶Si rimanda in proposito a V. CASAMASSIMA, *Le leggi annuali di semplificazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giapichelli, 2003, p. 272 s.

¹⁷Cons. Stato, ad. gen. 25 ottobre 2004, par. 2.3

na il caso di ribadire che nelle politiche relative alla persona con disabilità è particolarmente stringente la necessità di garantire concreta attuazione a diritti che richiedono, spesso, una pluralità d'interventi coordinati¹⁸.

Tuttavia, ad avviso del Consiglio di Stato, un possibile risvolto negativo della codificazione di settore è dato proprio dal «*frazionamento degli aspetti soggettivi che contrasta con riordino e semplificazione*», per cui «*la codificazione di settore [...] non deve condurre al paradosso di sconfessare le finalità stesse dell'accorpamento e portare a conseguenze ulteriori la decodificazione. Si potrebbero inoltre causare antinomie e incongruenze tra i codici di settore, frammentando ulteriormente l'ordinamento in sottosistemi a principi separati e autonomi, con discontinuità, contraddizioni e incertezze reciproche [...]*»¹⁹. Il Consiglio di Stato ha, dunque, operato una condivisibile distinzione fra i casi nei quali il decentramento di norme generali in codici di settore è accettabile e quelli nei quali, invece, sortirebbe effetti negativi: il discrimine sta nelle caratteristiche di «*complessità, specialità, tecnicismo circa rapporti interpretati connotati da una funzione di protezione o di garanzia*»²⁰. Rischi, del resto, ben noti in dottrina²¹.

¹⁸E. ROSSI, *Agire per la tutela dei diritti oggi: alcune considerazioni*, in M. Campedelli, P. Carrozza e L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 451 ss.; *amplius*, ID., *Commento all'art. 2* e A. GIORGIS, *Commento all'art. 3, comma 2*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, UTET, 2006; cfr. A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 14 ss. Si vedano inoltre, specificamente sulla disabilità, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità durante la crisi economica*, in M. D'Amico e F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 209 ss. ed E. VIVALDI, *Disabilità e diritti sociali: dal contesto internazionale a quello regionale*, in F. Biondi Dal Monte ed E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e "dopo di noi". Strumenti ed esperienze*, Firenze, Cesvot, 2013, p. 17 ss. Per riferimenti ulteriori alla tutela "multilivello" si veda di recente P. ADDIS, *Suonala ancora Sam: la Corte di giustizia dell'Unione europea e le discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità sul posto di lavoro*, in *DPCE Online*, n. 4/2020, p. 2971 ss.; diffusamente, A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma*, cit., in part. p. 48 ss., e in precedenza C. COLAPIETRO e A. SALVIA (a cura di), *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 297 ss.; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 41 ss.; cfr. R. BELLI, *Vivere eguali. Disabili e compartecipazione al costo delle prestazioni*, Milano, FrancoAngeli, 2014, p. 25 ss.

¹⁹Cons. Stato, adunanza del 24 febbraio 2010, par. 1.2.

²⁰*Ibidem*.

²¹N. IRTI, «*Codici di settore*»: *compimento della "decodificazione"*, in *Diritto e società*, n. 2/2005, p. 131 ss. Cfr. R. SACCO, *Codificare: modo superato di legiferare?*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, p. 117 ss. In precedenza su questi temi, ovviamente, dello stesso N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1979.

3. Il disegno di legge delega per un Codice relativo alla persona con disabilità

Un banco di prova interessante rispetto a quanto si è detto è rappresentato dal disegno di legge, approvato il 28 febbraio 2019 dal Consiglio dei Ministri, recante una delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità²². Nelle politiche relative alla persona con disabilità è, con tutta evidenza, stringente la necessità di garantire concreta attuazione a diritti che richiedono, spesso, una pluralità d'interventi coordinati. La garanzia dell'effettività di tali diritti ha una diretta derivazione costituzionale, come appare fin dalla limpida formulazione degli articoli 2 e 3 Cost.; è inoltre presente, oggi, una rilevante "copertura" proclamata a livello sovranazionale²³.

Ai sensi dell'art. 1 del testo poc'anzi menzionato, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge, «*uno o più decreti legislativi volti ad armonizzare, riordinare e semplificare, anche innovandole, le disposizioni vigenti in materia di disabilità, anche ai fini della definizione [appunto] del Codice per la persona con disabilità*». Al di là della sua scarsa portata normativa (al massimo di ausilio all'interpretazione), è degno di nota e di una certa consapevolezza del quadro costituzionale e sovranazionale il richiamo, nel citato art. 1, all'attuazione «*degli articoli 2, 3, 31, 32, 34, 35 e 38 della Costituzione, degli articoli 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*» ed all'«*armonia con i principi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, e con il quadro delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di disabilità*».

L'art. 2 delimita invece l'oggetto della delega: vi è un elenco, dalla a) a i), dei settori nei quali i decreti legislativi sono chiamati ad intervenire, dalla definizio-

²²Sul quale, ampiamente, si veda A. BLASINI, E VIVALDI (a cura di), *Verso il "Codice della persona con disabilità"*, Pisa, Pisa University Press, 2021. Di recente cfr. altresì F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, n. 24/2021, in part. p. 188 ss.

²³Cfr. in part. P. ADDIS, *Suonala ancora Sam: la Corte di giustizia dell'Unione europea e le discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità sul posto di lavoro*, cit. p. 2971 ss.

ne della condizione di disabilità al suo accertamento, fino alla disciplina dei relativi benefici etc.²⁴.

I principi e i criteri della delega sono invece elencati all'art. 3, ove si va dalla lettera a) alla lettera p), e in alcuni di questi punti si prevede una sottopartizione indicata da numeri.

Ai fini di questo contributo, appare il caso di esaminare partitamente le lettere dalla a) alla e), in quanto direttamente concernenti l'operazione sotto il profilo della tecnica con la quale si delega il potere normativo al Governo.

In particolare, la lettera a) prevede che il legislatore delegato debba «organizzare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività»; e ciò risulta appunta in coerenza con l'obiettivo di un riassetto del materiale normativo in precedenza «sparso», sull'assunto per il quale una volta «riordinato» lo stesso possa essere più comprensibile e fruibile dagli operatori del diritto così come dai diretti interessati. Di particolare interesse è poi la lettera b), secondo la quale il Governo è chiamato a «*coordinare sotto il profilo formale e sostanziale il testo delle disposizioni legislative vigenti anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportando le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa*». Non a caso, infatti, la successiva lettera c) precisa che il Governo deve «*adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo*».

Per cogliere l'importanza di ciò basta, ad esempio, riflettere sul fatto che nell'ordinamento vi sono numerose parole e locuzioni per indicare la persona con disabilità, assai spesso desuete se non, addirittura, offensive o comunque ormai percepite come sgradevoli: si pensi, per tutte, alla l. 5 febbraio 1992, n. 104, che fa riferimento alla «*persona handicappata*»²⁵.

²⁴Per comodità, si elencano qui per esteso: a) definizione della condizione di disabilità; b) accertamento e certificazione; c) disciplina dei benefici; d) sistemi di monitoraggio, verifica e controllo; e) promozione della vita indipendente e contrasto dell'esclusione sociale; f) abilitazione e riabilitazione; g) istruzione e formazione; h) inserimento nel mondo del lavoro e tutela dei livelli occupazionali; i) accessibilità e diritto alla mobilità.

²⁵Sul rilievo del linguaggio normativo si veda, per tutti, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Le parole giuste. Scrittura tecnica e cultura linguistica per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia. Atti del convegno di presentazione del progetto di ricerca e formazione*, Roma, 2017.

Doveroso – e cruciale per una buona riuscita dell'operazione sotto il profilo della qualità normativa – è poi quanto indicato alla lettera *d*), la quale richiede l'espressa indicazione delle norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle Preleggi.

Non brilla per chiarezza invece il contenuto della lettera *e*): «assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina relativa a ogni attività o gruppo di attività». Non si comprende, infatti, in che rapporto ciò debba stare con quanto previsto alla citata lettera *a*); si potrebbe soltanto ipotizzare che la lettera *e*) insista sul piano “sostanziale” di quanto la lettera *a*) prevede di fare sotto il profilo formale. Tuttavia, se così fosse, residua il dubbio sul perché, allora, la lett. *e*) si riferisca alla *disciplina* e non all'attività in sé.

3.1. Il procedimento di adozione dei decreti legislativi

Merita senz'altro attenzione l'art. 1 comma 4, laddove delinea un procedimento articolato per l'adozione dei decreti legislativi, prevedendo che «*I decreti legislativi di cui al comma 1, sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e del Ministro per la famiglia e le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri competenti. Sugli schemi di decreti legislativi è acquisito il parere della Conferenza Unificata che è reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema, decorso il quale il Governo può comunque procedere, o, ove occorra, è acquisita l'intesa della medesima Conferenza ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 281 del 1997*».

Come riportato nel *Rapporto sullo stato della legislazione* con riferimento a 2017 e 2018, la «*tendenza più interessante della giurisprudenza del biennio preso in esame è costituita dall'attenuazione del risalente orientamento per il quale il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo*», diversamente da quanto ribadito in alcune occasioni (sent. n. 65 del 2016 e sent. n. 43 del 2016) dalla stessa Corte costituzionale, ovvero che la funzione legislativa ed il suo procedimento non sono soggetti alle procedure di leale collaborazione.

Quella innanzi riportata non è però una novità. Già nel precedente *Rapporto* si notava infatti come la configurazione regionalista ed autonomista dello Stato implicasse, alla luce dell'assetto competenziale delineato in Costituzione, «una condivisione dei percorsi di riforma», rilevando come proprio la legislazione delegata risultasse «funzionale anche a facilitare tale condivisione, almeno a livello governativo, consentendo l'espressione di pareri ed intese della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata sugli schemi dei decreti legislativi»²⁶.

Anche rispetto a deleghe non di solo riassetto, l'attività consultiva *de qua* ha ricevuto una valorizzazione in tempi recenti ad opera della sentenza con cui la Corte costituzionale nel 2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune deleghe ex l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. *Legge Madia*) nella parte in cui prevedono «che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni», oppure «previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata»²⁷. Ciò, però, si spiega alla luce del fatto che nel caso di specie risulta «paleso il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente», per cui il – pur lecito – intervento del legislatore statale deve «muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie». Dunque, poiché le disposizioni impugnate toccano «sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni»²⁸, e solo l'intesa in tal sede, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento delle autonomie coinvolte²⁹.

Ancor più di recente, quanto appena riportato è stato precisato *a contrario*: con sentenza n. 161 del 2019, la Corte ha statuito che «la riconduzione alla compe-

²⁶Così la *Nota di sintesi* del *Rapporto sullo stato della legislazione 2015-2016*, p. 21 s.

²⁷Corte Cost., sent. 25 novembre 2016, n. 251. Inoltre, i termini della sentenza sono stati precisati in seguito dalla stessa Corte Cost., sent. 13 dicembre 2017, n. 261 (in part. punto 6.2.4. del *Cons. in dir.*), con particolare riferimento alla possibilità – ma anche e soprattutto il dovere – per le Regioni di impugnare la stessa legge delega, qualora essa sia «connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione».

²⁸Punto 4.2.1. del *Cons. in dir.*

²⁹Punto 4.2.2. del *Cons. in dir.*

tenza legislativa [esclusiva] statale esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione, in particolare con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi», richiamando (solo) la stessa sentenza n. 251 del 2016 innanzi citata; pertanto, di fronte alla prevalenza della competenza legislativa statale esclusiva deve «negarsi la necessità del ricorso all'intesa», anche con riferimento alla legislazione delegata³⁰.

L'art. 1, comma 4 prevede poi che gli schemi siano «trasmessi al Consiglio di Stato per l'acquisizione del parere da rendere nel termine di quarantacinque giorni e, successivamente, alle Camere per l'espressione dei pareri della Commissione parlamentare per la semplificazione, e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati».

Entrano quindi in gioco, come sovente accade nelle deleghe più articolate, Consiglio di Stato e Commissioni parlamentari.

Al di là della formulazione della singola delega, il Consiglio di Stato, dalla fine degli anni Novanta in poi³¹, risulta avere una sorta di competenza “generalizzata” quanto alle politiche di organizzazione della pubblica amministrazione

³⁰Punto 6.1. del *Cons. in dir.*

³¹Si veda l'approfondita analisi di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 109 ss.; più di recente G. FONTANA, *Considerazioni critiche sul ruolo del Consiglio di Stato nella più recente attività di semplificazione normativa*, in *federalismi.it*, n. 3/2015, p. 2 ss. In precedenza E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 70 ss.; P. CARNEVALE, *Codificazione legislativa e normazione secondaria nel nuovo modello di semplificazione delineato dalla l. n. 229 del 2003*, in *Dir. soc.*, n. 4/2015, p. 584 s.

e di semplificazione normativa. Proprio a proposito dell'attività consultiva svolta in generale del Consiglio di Stato sugli schemi di decreto legislativo, e malgrado quanto ha riguardato la predisposizione del Codice del processo amministrativo³², è stato segnalato che negli ultimi anni «*l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato sugli schemi dei decreti legislativi è previsto solamente in relazione a quelli attuativi della riforma delle amministrazioni pubbliche (ad eccezione del decreto legislativo per il riordino della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei conti) e del sistema degli appalti*»³³.

La previsione, invece, di un parere parlamentare nella predisposizione dei decreti legislativi si è fatta così costante da ingenerare ormai «*la convinzione che un intervento del Parlamento, dopo il conferimento della delega, sia in qualche modo "necessario"; perché, ormai, al fondo, più rispondente alla logica dell'istituto*»³⁴.

Si tratta di una questione particolarmente interessante attesa la difficoltà di definire quale effettivamente sia tale "logica": infatti, forse uno dei pochi punti fermi nell'analisi del fenomeno "delegazione legislativa" è proprio il suo essere meccanismo duttile, tanto utile quanto sfuggente in virtù del «*nesso indissolubile*» che lo lega alla forma di governo parlamentare e – per suo tramite – alle più piccole alterazioni dell'equilibrio dinamico tra Legislativo ed Esecutivo³⁵. In ogni caso, anche alla luce di una recente ricerca condotta avendo riguardo al periodo 1996-2016, «*il parere parlamentare non solo è sistematicamente previsto, ma è sempre più spesso parte di un procedimento complesso, strutturato in maniera plurale e polifasica, attraverso il coinvolgimento di altri organi chiamati a esprimere pareri al Governo*»³⁶. Le commissioni parlamentari sono, del resto, una tipica sede di ne-

³²Sul quale G. FONTANA, cit., p. 22 ss.

³³G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 258.

³⁴Così, invero criticamente, A. CELOTTO, E. FRONTONI, voce *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, Giuffrè, 2002, p. 713.

³⁵Cfr. S. STAIANO, voce *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, VIII, Milano, 2008, p. 758.

³⁶SENATO DELLA REPUBBLICA-UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare. Documento di analisi n. 11*, dicembre 2017, p. 7.

goziazione³⁷, e non stupisce quindi che ad esse si guardi in cerca di quella che è stata suggestivamente definita «*leale collaborazione tra enti*»³⁸.

Ebbene, anche nel disegno di legge delega qui in esame è previsto il c.d. “doppio parere”, ovvero un ritorno in Commissione se il Governo non intende conformarsi ai pareri parlamentari³⁹; tuttavia tali casi, se non ricevono attenzione mediatica, hanno un “costo politico” risibile (e in ogni caso vengono solitamente “risparmiati”: ad esempio, usato al Senato solo 3 volte nella XV leg., 2 volte nella XVI, sale a una quindicina nella XVII⁴⁰).

Proseguendo, poi, nell’analisi della legge delega in questione, l’art. 1 comma 5 prevede che, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo possa adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui allo stesso articolo. Lo strumento della delega integrativa e correttiva ha una *ratio* improntata «*allo scopo di consentire al legislatore di ritornare ‘a caldo’ su alcune delle scelte compiute nella predisposizione del decreto legislativo, alla luce delle indicazioni provenienti dalle prime esperienze applicative*», sul presupposto per il quale una normativa «*fortemente innovativa, oppure [...] tecnicamente assai complessa, o infine [...] operante in settori di estrema delicatezza, possa dare origine ad una serie di problemi interpretativi e/o applicativi, e richieda pertanto, presumibilmente, all’indomani della sua entrata in vigore, uno o più interventi legislativi correttivi; e si preconstituisce perciò un iter preferenziale per questi interventi, il quale tende a riprodurre, nei rapporti tra governo e parlamento, l’assetto già realizzatosi in sede di elaborazione del decreto legislativo ‘principale’ (incluso, pertanto, il parere parlamentare)*»⁴¹. Si tratta di uno

³⁷Cfr. E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, Giuffrè, 2010, *passim* ed in part. p. 220 ss.

³⁸E. MALFATTI, *Attorno al “volto procedurale” delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 336.

³⁹Cfr. I. DEL VECCHIO, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in *federalismi.it*, n. 3/2015, p. 17 ss.

⁴⁰SENATO DELLA REPUBBLICA-UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Atti del Governo sottoposti a parere parlamentare*, cit., p. 41.

⁴¹N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi ‘correttivi’: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 131; si tratta dunque, dopo la fase nella quale il Parlamento attribuisce la delega al

strumento, che con alterne fortune⁴² s'inserisce nel contesto di una sempre più complessa fase d'implementazione delle politiche promosse dagli interventi legislativi⁴³, ma che pone qualche nodo problematico rispetto ai limiti di cui all'art. 76⁴⁴. In ogni caso, questo tipo di previsione ricorre assai di frequente a partire dagli anni Novanta⁴⁵, risultando – pur con accenti alterni – sostanzialmente avallata dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁶.

3.2. Monitoraggio e tentativi di valutazione nel percorso di attuazione della legge delega

Appare senz'altro da salutare favorevolmente l'attenzione che il testo riserva – *verbatim* – ai sistemi di monitoraggio, verifica e controllo dell'attuazione della normativa in materia di disabilità, in particolare all'art. 1, comma 2 lett. *d*) e comma 3 lett. *i*). Quest'ultimo, in particolare, inserisce fra i principi e criteri direttivi quelli di: «*rivedere i contenuti e le modalità di monitoraggio, controllo e verifica cui sono tenute le amministrazioni centrali a vario titolo coinvolte nell'attuazione della normativa in materia di disabilità, redendo, tra l'altro, più efficace, anche attraverso l'utilizzo di opportuni strumenti telematici, l'attività ispettiva volta a prevenire e reprimere eventuali abusi*

Governo e quella nella quale il Governo stesso provvede alla sua attuazione, di una «*terza fase, che potremmo definire di sperimentazione delle riforme predisposte dal Governo con i decreti legislativi "di prima attuazione"*» (M. CARTABIA *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi integrativi e correttivi*, in AA. VV., *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli: alcuni casi emblematici*, nei *Quaderni dell'effettività* diretti da A. BARDUSCO e F. PIZZETTI, Milano, Giuffrè, 1998, p. 85).

⁴²N. LUPO, *op. ult. cit.*, 39 ss. se ne ripercorre la storia, dal suo sorgere nel contesto della riforma tributaria del 1971 (sulla cui genesi sotto questo profilo cfr. M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 88 ss.) alla sua successiva scomparsa fino al recupero alla fine degli anni Ottanta e la sua “fortuna” nelle legislature XI e XII; più di recente si veda M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 41 ss.

⁴³N. LUPO, *op. ult. cit.*, 131 s.

⁴⁴Oltre a destare perplessità connesse all'opacità del procedimento di formazione dei decreti legislativi rispetto alla pubblicità del procedimento legislativo ordinario, ed anche quanto alla ulteriore “precarizzazione” sostanziale della fonte primaria (N. LUPO, *op. ult. cit.*, 141 ss.); su entrambi i profili cfr. M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 104 ss.

⁴⁵Cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in V. Coccozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 67).

⁴⁶Si veda la ricostruzione (critica) di M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit. p. 73 ss.; più di recente G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo*, cit., p. 289, ove si osserva come la Corte stia mantenendo la sua «*tradizionale*» posizione (permissiva) al riguardo.

nella fruizione dei benefici» (n. 1); «istituire un'Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità, con compiti di verifica, controllo e consultazione sull'attuazione dei diritti delle persone con disabilità e dei loro familiari, nonché sul rispetto degli standard di qualità dei servizi ad essi erogati» (n. 2); «prevedere misure di tutela del consumatore-utente con disabilità, anche attraverso la previsione dell'obbligo per tutte le amministrazioni, nonché per i soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici, di indicare in modo specifico nelle carte dei servizi i diritti, anche di natura risarcitoria, che spettano alle persone con disabilità» (n. 3); «riordinare gli organismi pubblici di consultazione in materia di persone con disabilità, secondo criteri di semplificazione ed efficienza dell'azione amministrativa» (n.4).

Il rilievo attribuito al monitoraggio dell'effettiva implementazione di quanto previsto in via legislativa è – evidentemente – un aspetto determinante. Infatti, occorre rammentare che, anche a prescindere dalle considerazioni di carattere più generale sulla valutazione delle politiche sociali⁴⁷, in questi ambiti *«un fattore che rende possibile il passaggio dal servire ad avere cura, o da essenziale inteso come minimo a essenziale come condizione di scelta/autonomia è la diversa prospettiva con cui si costruisce l'azione dei servizi, ovvero il riconoscersi come sistemi di ricerca e non solo di produzione/erogazione, più o meno standardizzata, di prestazioni»*⁴⁸. Il che, in altre parole, vuol dire che, oltre all'ovvio versante di garanzia dell'effettività e della qualità della prestazione erogata, per far sì che un sistema di welfare sia in continua evoluzione e sia vero promotore di sviluppo e non di mera erogazione, lo stesso dev'essere messo in condizione di “riflettere” di continuo su sé stesso, e per farlo ha bisogno – anzitutto – di dati, e di una continua attività di valutazione.

⁴⁷Si rimanda piuttosto alla bibliografia in materia: *ex plurimis*, U. DE AMBROGIO (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Roma, Carocci, 2003; M. MORETTI, *Valutazione e politiche sociali*, Roma, Aracne, 2006; C. GORI (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Rimini, Maggioli, 2011, in part. p. 259 ss.; A. VERGANI (a cura di), *Prove di valutazione. Libro bianco sulla valutazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2013, in part. il capitolo di U. DE AMBROGIO, *La valutazione delle politiche sociali in Italia: alcune riflessioni su venti anni di esperienze*, p. 154 ss.; U. DE AMBROGIO, C. DESSI e V. GHETTI, *Progettare e valutare nel sociale: esperienze e metodi*, Roma, Carocci, 2013.

⁴⁸M. CAMPEDELLI, *Conclusioni. Nella crisi, un diritto “di” welfare? Tra evidenze, diritti e sperimentabilità*, in Id., P. Carrozza e L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, cit., p. 610.

Com'è stato rilevato già alcuni anni addietro, «*sul piano del governo delle policies, questo comporta che sulla base della percezione-riconoscimento di un problema considerato rilevante, evidenziato che esso esprime un bisogno degno di ottenere risposta, ipotizzato un percorso per dare attuazione a quella risposta, stabilito metodo e procedure per tale attuazione, indicati gli obiettivi da raggiungere e come misurarli, definito un disegno progettuale che permetta di valorizzare al meglio le risorse materiali e immateriali disponibili, si attiva una risposta che nella sua costruzione contenga gli elementi di verificabilità, ovvero di evidenziazione della corrispondenza o meno a quanto ipotizzato in termini di obiettivi raggiunti o non raggiunti*»⁴⁹. Lo schema quindi, in pratica, degli scopi delle clausole valutative, basato sulla condivisione di una base informativa comune significativa e pertinente all'ambito di applicazione⁵⁰.

Non è invece previsto nel testo un “classico” strumento di monitoraggio, ovvero la relazione al Parlamento sull'attuazione; ciò però non appare particolarmente problematico alla luce di quanto si dirà tra breve. Quello delle relazioni è uno strumento tradizionale di dialogo, “collaborazione”⁵¹ tra organi esecutivi e legislativi, che sembra seguire – più che influenzare – l'evoluzione di tale dialogo, in particolare per quanto riguarda il ruolo della legge: «*da strumento generale ed astratto di regolamentazione preventiva dei comportamenti degli individui, la legge è divenuta un mezzo cui il decisore pubblico ricorre sempre più frequentemente per trasformare la società. La legge è oggi diretta al raggiungimento di fini specifici: di conseguenza, è necessario conoscere cosa accade dopo la sua approvazione e cercare di stabilire se siano stati raggiunti gli obiettivi che attraverso di essa si intendevano realizzare*»⁵². Si registra, inoltre, come la previsione delle relazioni abbia conosciuto una significativa accentuazione a partire dagli anni Novanta⁵³, in concomitanza con i tentativi di valoriz-

⁴⁹Ivi, p. 611.

⁵⁰Ibidem.

⁵¹Utilizzando il termine che compare, quale filo conduttore dell'analisi, in un'ampia e approfondita (ancorché risalente) trattazione dedicata al tema: L. DEGRASSI, *Le relazioni al Parlamento. Verso nuove forme di collaborazione costituzionale*, Milano, Vita e Pensiero, 1993.

⁵²F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I, La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, Giapichelli, 2001, p. 442.

zare le funzioni non legislative delle assemblee rappresentative⁵⁴. Ciò acquista peraltro «un significato ulteriore legato a questo nuovo compito delle assemblee, che consiste nell'intervenire direttamente nella valutazione della qualità e dell'efficacia della legge, alla luce della sua attuazione. La relazione diventa così anche un mezzo per verificare se l'atto normativo primario sia in grado di raggiungere gli obiettivi che la maggioranza parlamentare ha definito»⁵⁵. Si tratta, dunque, di strumenti di controllo politico, ma che «svolgono indirettamente anche una funzione di informazione» per le assemblee stesse, che «ha lo scopo di stimolare un'attività legislativa "successiva" di miglioramento della normativa in vigore»⁵⁶.

Tuttavia, non può essere taciuta la manifesta, acclarata debolezza dello strumento stesso. Senza che sia possibile in questa sede un'analisi dettagliata, ci si limita a registrare, da un lato, l'assenza di vincoli cogenti per l'organo esecutivo volti a garantire l'effettiva presentazione della relazione, e più in generale il suo essere – di solito – al contempo controllore e controllato in tale attività⁵⁷; dall'altro, va detto che sono le stesse assemblee a non valorizzare tale possibilità, dando quasi sempre scarso seguito alla presentazione delle relazioni⁵⁸. Com'è stato efficacemente sintetizzato in dottrina, quindi, «rispetto alle previsioni legislative, il numero delle relazioni effettivamente presentate [...] è notevolmente inferiore. Spesso non sono presentate nei tempi previsti, qualche volta non lo sono proprio, ma, sempre più di sovente, è la Commissione a cui sono presentate che non dà seguito all'iter con il dibattito che le relazioni meriterebbero»⁵⁹.

⁵³I. CIOLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, in *Pol. dir.*, n. 1/2002, p. 53.

⁵⁴D. SICLARI, *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi del Governo e l'esame di documenti trasmessi al Parlamento dal Governo e da altre Autorità: profili evolutivi*, in R. Dickmann e S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 354.

⁵⁵I. CIOLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, cit., p. 54.

⁵⁶Ivi, p. 70.

⁵⁷F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, cit., p. 460.

⁵⁸Ivi, p. 449 s.

⁵⁹I. CIOLLI, *Le relazioni del Governo al Parlamento tra funzione di controllo e tecnica legislativa*, cit., p. 67.

Certamente, questo potrebbe essere un ottimo banco di prova per provare ad inserire strumenti di interlocuzione tra Parlamento e Governo improntati alla valutazione delle politiche pubbliche, un tema sul quale la letteratura sta lavorando con attenzione crescente. Come è stato precisato, sia pure con riguardo ai Consigli regionali, infatti, «*la funzione legislativa di un'assemblea non può terminare con l'approvazione della legge, perché occorre riscontrare il suo grado di attuazione e i benefici apportati per verificare l'efficacia delle scelte politiche compiute allo scopo di consentire al legislatore di intervenire nuovamente per apportare le modifiche che consentano il raggiungimento ottimale dei risultati prefissati*»⁶⁰.

Un contributo rilevante alla valutazione delle politiche pubbliche da parte delle assemblee elettive⁶¹ è stato dato dalle Regioni, e dai Consigli regionali in particolare⁶²: si tratta ad oggi di una pluralità di esperienze dal vario grado di successo⁶³, che però ha visto – se non altro – l'esplicito inserimento nell'ordinamento italiano del concetto di valutazione delle politiche pubbliche (anche negli Statuti), oltreché di “tipici” strumenti a ciò volti. Tra questi, la previsione – in particolare, nei regolamenti consiliari – di specifiche “missioni” valutative attivabili da una commissione o da una (ristretta) minoranza di consiglieri, organi interni dedicati alla valutazione e, soprattutto, clausole valutative, ovvero «*previsioni di legge che attribuiscono ai soggetti incaricati dell'attuazione il compito di elaborare e sottoporre al Consiglio le informazioni utili a conoscerne le modalità e a valutarne gli effetti sui diretti destinatari*»⁶⁴. Del resto, com'è stato condivisibilmente affermato,

⁶⁰M. PICCHI, *Commento all'art. 45*, in P. Caretti, M. Carli ed E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 222.

⁶¹Su cui si vedano oggi E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, Giappichelli, 2021 e, in prospettiva comparata, E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Oxford-New York, Hart, 2020. In precedenza ID., *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *federalismi.it*, n. spec. 3/2019.

⁶²Cfr. P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, in part. p. 12.

⁶³In particolare, dato il rilievo delle Regioni in questi ambiti, sulla valutazione delle politiche sociali si veda U. DE AMBROGIO, D. MESINI e S. PASQUINELLI, *Le esperienze regionali di valutazione*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 17-18/2009.

⁶⁴M. PICCHI, *Commento all'art. 45*, cit. p. 224). Si vedano sul punto anche M. SISTI, *La valutazione delle politiche pubbliche nelle assemblee legislative*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parla-*

«l'obiettivo di garantire la buona qualità della legislazione richiede interventi non episodici che non operino al di fuori di un disegno organico e continuativo: sono necessarie la predisposizione di una molteplicità di strumenti tra loro collegati operanti in diversi momenti dell'iter di formazione dell'atto legislativo e la creazione di strutture e modalità stabili e permanenti, secondo l'insegnamento che si può trarre da alcune esperienze straniere (Stati Uniti, Svizzera, Francia) e da quella comunitaria»⁶⁵. Questo tipo di attività relativa alle politiche sociali non può essere, ovviamente, esclusivo appannaggio delle assemblee legislative, ma risulterebbe assai opportuno che da esse venisse svolto – si ribadisce – sia per la loro capacità d'incidere *direttamente* sul processo decisionale che per la loro possibilità di contribuire, quali soggetti qualificati, al dibattito pubblico e quindi, in definitiva, alla funzione di garanzia della responsabilità (politica) degli esecutori.

In ogni caso, il fatto che il d.d.l. *de quo* non risulti esser mai stato neppure avviato nel suo *iter* dopo più di due anni dall'approvazione in Consiglio dei Ministri è una prova evidente di come – purtroppo – non si sia dimostrato una priorità dell'agenda politica.

mento VI, Pisa, Pisa University Press, p. 60 ss. e A.M. SOLDANO, *L'analisi ex-post delle leggi nei consigli regionali e le "clausole valutative"*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, p. 5 ss.

⁶⁵M. PICCHI, *Commento all'art. 45*, cit. p. 221.