

Prof. Enrico Albanesi

## *Memoria*

XIX legislatura, Comitati riuniti (Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica)

*Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione. Audizione del prof. Enrico Albanesi, associato di diritto costituzionale presso l'Università di Genova, 6 maggio 2024*

### **1. Premessa**

La richiesta del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e del Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica agli auditi, nell'ambito della presente *Indagine conoscitiva*, è stata quella di approfondire tre specifici aspetti, «con l'illustrazione di eventuali misure di rango legislativo e/o regolamentare volte a correggere le disfunzioni del procedimento legislativo e a migliorare la qualità della produzione normativa».

Mi atterrò scrupolosamente al mandato ricevuto (e tenterò quindi di illustrare almeno tre misure di rango legislativo e/o regolamentare che ritengo poter essere utili a tal fine) ma, a mo' di premessa, mi preme precisare che sono profondamente convinto che misure davvero efficaci, per correggere le disfunzioni del procedimento legislativo e migliorare la qualità della produzione normativa, debbano essere prese principalmente a livello costituzionale.

Come ho avuto modo di sostenere in altra sede (E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 107 ss. e p. 275 ss.), ritengo che le cause profonde della cattiva qualità della legislazione nel nostro Paese si radichino infatti in due fenomeni che in qualche modo hanno un fondamento nell'impianto del nostro sistema costituzionale.

Da un lato, si tratta delle disfunzioni discendenti dal bicameralismo paritario che rendono defatigante il procedimento legislativo ordinario e spingono quindi il Governo a ricorrere a strumenti alternativi (*in primis* il decreto-legge) in "fuga dalla legge" o comunque a distorcere le procedure legislative (ad esempio, con la questione di fiducia sui maxi-emendamenti) ed aggirare il bicameralismo stesso (con il fenomeno del c.d. monocameralismo alternato); nonché si tratta delle dinamiche di malfunzionamento della forma di governo. Dall'altro lato, rileva la mancata costituzionalizzazione di alcuni parametri, quali quello dell'omogeneità dei decreti-legge, o di una qualche "copertura" che dia forza super-primaria a meccanismi legislativi di semplificazione legislativa quali la legge annuale

di semplificazione oppure (*sub specie* del doveroso ricorso alla novella per modifiche che incidano su di essi) i codici di settore.

Non è un caso, d'altronde, se in numerosi degli interventi degli auditi nell'ambito della presente *Indagine conoscitiva*, si sia fatto riferimento proprio alla necessità di interventi di rango costituzionale: la riforma del bicameralismo paritario (cfr. M. Cartabia, *Memoria*, 12 febbraio 2024, p. 1; nonché, sia pur non espressamente, cfr. V. Di Porto, *Memoria*, 16 gennaio 2024, p. 3); la costituzionalizzazione delle previsioni normative di cui all'art. 15 della legge n. 400 del 1988 (cfr. M. Luciani, *Memoria*, 26 febbraio 2024, p. 6; sia pur in modo pessimistico, V. Lippolis, *Resoconto stenografico audizione*, 5 febbraio 2024, p. 7); una revisione costituzionale che intervenga sulla procedura di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (cfr. N. Lupo, *Memoria*, 18 marzo 2024, pp. 8-9); l'introduzione di una tipologia di leggi da votare a data certa (cfr. F.S. Marini, *Resoconto stenografico audizione*, 12 febbraio 2024, p. 12 s.).

Come ha notato la Corte costituzionale nell'ord. n. 17 del 2019, «Governi di ogni composizione politica» hanno d'altronde fatto ricorso, specie dagli anni Novanta, a prassi che hanno distorto i meccanismi di produzione normativa, perché tali Governi erano «in cerca di risposte alle esigenze di governabilità» (cfr. punto 4.3 del *Considerato in diritto*), con le ben note conseguenze negative sul piano della qualità della legislazione. Un'autorevole fotografia, quella della Corte, di come le distorsioni riguardanti i procedimenti normativi trovino le radici nelle disfunzioni della forma di governo.

Per inciso, non sembra però, come invece è stato da alcuni sostenuto in audizione nell'ambito della presente *Indagine conoscitiva* (cfr. F.S. Marini, *Resoconto stenografico audizione*, 12 febbraio 2024, p. 11 s.), che il disegno di legge costituzionale in corso di esame da parte del Senato (XIX legislatura, A.S. 935 e 830-A), volto all'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, sia idoneo a risolvere le cause dei problemi che, nei termini in cui qui si è sinteticamente detto, conducono alla cattiva qualità della legislazione nel nostro Paese. In primo luogo, perché esso non incide sul bicameralismo paritario (come si è già detto, quest'ultimo costituisce una delle cause del fenomeno di “fuga dalla legge” da parte del Governo); in secondo luogo, perché esso costituzionalizza l'istituto del premio di maggioranza, causa di coalizioni *all-encompassing* (a loro volta, queste ultime, causa di difficoltà nel funzionamento della forma di governo e della produzione normativa); in terzo luogo, perché tale revisione costituzionale (con il proposito di rendere stabile il Governo) potrebbe rendere instabile l'istituzione parlamentare stessa, con il ricorso, a causa del meccanismo del c.d. *simul simul*, ad elezioni frequenti, come avvenne in Israele tra il 1996 ed il 2001 (E. Albanesi, *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri ed il principio del c.d. simul simul*. «Après moi le déluge!», ovvero: della fine del libero mandato

*parlamentare*, in corso di pubblicazione in Aa.Vv., *L'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri. Verso una nuova forma di governo?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024).

Fatta questa indispensabile premessa, mi atterro scrupolosamente, come promesso, al mandato ricevuto. Sui primi due ambiti individuati come perimetro dell'*Indagine conoscitiva*, gli auditi che mi hanno preceduto si sono soffermati abbondantemente, ben più autorevolmente di quanto possa io fare, avanzando peraltro essi proposte condivisibili. È questa la ragione per cui mi soffermerò solo sul terzo ambito: l'individuazione, cioè, di strumenti per rafforzare la coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi e l'efficacia delle disposizioni rispetto all'impatto previsto e ai risultati attesi.

Alla luce, in particolare, degli studi condotti nell'ultimo decennio come *Associate Research Fellow* presso l'*Institute of Advanced Legal Studies* dell'Università di Londra, cercherò di portare all'attenzione del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e del Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica, alcune soluzioni accolte in alcuni ordinamenti esteri, *in primis* il Regno Unito.

Non mi limiterò, però, a descrivere queste soluzioni ma cercherò di valutarne criticamente la loro "adattabilità" al contesto italiano.

## ***2. Strumenti per rafforzare la coerenza, chiarezza e precisione dei testi normativi e l'efficacia delle disposizioni rispetto all'impatto previsto e ai risultati attesi***

### *2.1. L'adozione di un modello "centralizzato" di drafting all'interno del Governo: l'attribuzione al DAGL del compito di redigere gli atti normativi del Governo*

Nel Regno Unito (ed in molti Paesi del *Commonwealth*) la scrittura degli atti normativi del Governo è attribuita all'*Office of Parliamentary Counsel* (OPC). Un organo che, nonostante il nome, fa parte del *Cabinet Office*, dunque del *Department* che assiste il Primo ministro e l'Ufficio di gabinetto. Un organo, dunque, *mutatis mutandis*, assimilabile al nostro Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sin dal 1869, quando Lord Thring scrisse le prime istruzioni di *drafting* (*Instructions for Draftsmen*, poi pubblicate nel 1877 sotto il titolo *Practical Legislation*), nel Regno Unito è l'OPC ad occuparsi in esclusiva della scrittura degli atti normativi di iniziativa governativa. L'idea teorica che c'è dietro è che il *drafting* sia una disciplina giuridica specialistica, distinta dagli altri ambiti "sostanziali" del diritto (H. Xanthaki, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2014, pp. 10-16) e debba essere dunque affidata

a *drafter* che siano specialisti della materia; non direttamente invece a giuristi esperti del singolo settore del diritto di volta in volta disciplinato dall'atto normativo che si va a redigere.

Questo ovviamente non vuol dire né che i *drafter* dell'OPC (i *Parliamentary Counsel*) lavorino “nel vuoto”; né che i giuristi esperti della materia (il cui apporto in termini di conoscenza dello specifico settore giuridico è fondamentale) siano esclusi dal lavoro dei primi. Da un lato, infatti, i *Parliamentary Counsel* agiscono sulla base di *instruction* di *policies* provenienti dal *Department* interessato. Dall'altro, essi redigono gli atti normativi in costante coordinamento con i giuristi dello specifico *Department* coinvolto.

Nel Regno Unito (ed in molti Paesi del *Commonwealth*) il prodotto normativo è dunque “perfetto” in termini di qualità della legislazione sin dall'inizio; mentre nell'Europa continentale si è sviluppata la tradizione di un controllo parlamentare a valle sulla qualità della legislazione. L'Italia, con l'istituzione del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e del Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica, ne rappresenta il miglior esempio (peraltro, si tratta di un modello fatto proprio dal Parlamento albanese).

Nel Regno Unito (ed in molti Paesi del *Commonwealth*), l'attenzione per i profili di *drafting* è dunque massima a monte («*upstream*»), si potrebbe dire); mentre nell'Europa continentale il momento in cui ci si fa davvero carico delle esigenze di qualità della legislazione, è a valle («*downstream*»), si potrebbe dire) (E. Albanesi, *Parliamentary Scrutiny of the Quality of Legislation within Europe*, in *Statute Law Review*, Vol. 42, No. 3, 2021, p. 313 ss.; E. Albanesi, *Models of Parliamentary Scrutiny of the Quality of Legislation. How Different Drafting Models and Forms of Government Shape Them*, in *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 9, No. 2, 2021, p. 141 ss.). Insomma, tutto ciò che l'*Office of Parliamentary Counsel* tocca, come un novello Re Mida, sembra trasformarsi magicamente in oro. Nei sistemi giuridici dell'Europa continentale, il controllo parlamentare sulla qualità della legislazione sembra ricordare piuttosto l'attività dei cercatori d'oro che con la bateia cercavano pepite a valle dei fiumi.

Auspicherei che un modello “accentrato” come quello britannico fosse introdotto nel nostro Paese, in quanto è preferibile che il prodotto normativo sia ben confezionato *ab origine*. In quest'ottica, attribuirei quindi la scrittura degli atti normativi del Governo direttamente ed esclusivamente al DAGL. Quest'ultimo non dovrebbe più a questo punto limitarsi ad un'opera di coordinamento e controllo di atti normativi scritti da altri (giuristi, esperti della materia, degli Uffici legislativi dei singoli ministeri interessati; ma non necessariamente esperti di *drafting*): in virtù della specifica competenza dei suoi funzionari in materia di *drafting*, sarebbe il DAGL (ovviamente in costante coordinamento con i giuristi

esperti della materia degli Uffici legislativi dei singoli ministeri coinvolti) a scrivere direttamente ed esclusivamente gli atti normativi del Governo.

Nel nostro Paese, casi in cui la scrittura di atti normativi è stata attribuita direttamente al DAGL sono davvero esigui. Penso, ad esempio, all'art. 20, comma 4, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, che affidava la stesura dello schema del decreto legislativo di riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti ad una commissione istituita presso il DAGL, presieduta dal capo del Dipartimento e composta da magistrati della Corte dei conti, esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato. Pochissimi anche i casi in cui la redazione di un atto normativo sia stata attribuita ad un altro organo "esperto" in materia di tecnica legislativa, il Consiglio di Stato. È quest'ultimo il caso del *Codice del processo amministrativo* (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104), la cui scrittura è stata commessa dal Governo al Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 14 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, come richiamato dall'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (recante *Delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo*).

Come si è già avuto modo di notare, però, in entrambi i casi l'impressione che si ha è che la scelta di attribuire tale compito ad una commissione presso il DAGL o al Consiglio di Stato, sia stata dettata piuttosto dall'esigenza di coinvolgere: nel primo caso, magistrati della Corte dei conti ed esperti vari della materia; nel secondo caso, il Consiglio di Stato in quanto organo esperto di processo amministrativo. Insomma, sembra essersi trattato di scelte dettate più dalla specifica materia oggetto dei decreti legislativi, più che dall'obiettivo di assicurare un'elevata qualità dei testi dal punto della tecnica legislativa (E. Albanesi, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 2015, n. 3, p. 11 e 22).

Tornando alla proposta di introdurre un modello "centralizzato" di scrittura degli atti normativi del Governo nel nostro Paese, mi sono chiare le obiezioni (B.G. Mattarella, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, p. 127).

La prima è che scrivere leggi implica una profonda conoscenza della materia che si va specificamente a disciplinare. Questo è indubbiamente vero ed è questa la ragione per cui gli esperti del singolo settore (cioè: i giuristi degli Uffici legislativi interessati) devono essere assolutamente coinvolti. Tuttavia, in ragione della natura specialistica del *drafting*, è il momento della scrittura formale che deve essere esclusivamente affidato ad esperti di *drafting*, sia pure, lo si ripete, in stretto coordinamento con i giuristi esperti della singola materia coinvolta.

La seconda obiezione è che tale modello non si adatterebbe alla nostra forma di governo parlamentare, dove i contenuti delle leggi sono poi

radicalmente modificati (e negoziati) all'interno della maggioranza e financo con l'opposizione, in Parlamento. Anche questo è sicuramente vero ma il profilo problematico della nostra forma di governo è che siffatte negoziazioni avvengano proprio per il tramite di quegli strumenti (come, ad esempio, il decreto-legge) e quelle forzature procedurali (come, tra le altre, la questione di fiducia sui maxi-emendamenti), che producono guasti sul piano della tecnica legislativa ed in relazione ai quali si stanno cercando soluzioni attraverso questa *Indagine conoscitiva*.

Se, insomma, la produzione normativa tornasse nei binari fisiologici del procedimento legislativo ordinario, attraverso quei correttivi che sono stati già proposti dagli auditi in questa *Indagine conoscitiva*, a “coronamento” di questo processo potrebbe (ed anzi dovrebbe) esserci l'introduzione di un sistema “centralizzato” che consenta che gli atti normativi del Governo siano scritti *ab origine* in modo impeccabile. Ove si registrassero negoziazioni e modifiche in sede parlamentare (anche significative ma, a questo punto, nel fisiologico alveo di un procedimento legislativo ordinario, magari razionalizzato secondo le proposte avanzate dagli auditi nel corso della presente *Indagine conoscitiva*), la Camera ed il Senato avrebbero a disposizione la quasi trentennale esperienza di controllo “a valle” per poter fronteggiare le residue questioni di qualità della legislazione che emergessero dalle modifiche ai disegni di legge introdotte in sede parlamentare.

Un prodotto normativo di qualità, ben confezionato a monte, dunque. Ed un rodato sistema di controllo a valle, per assicurarsi che la qualità della legislazione non risenta delle modifiche introdotte in sede parlamentare.

A dimostrazione che sia possibile accogliere un simile modello in un Paese di *civil law*, caratterizzato da una forma di governo parlamentare assai più simile a quella consensuale italiana che a quella maggioritaria britannica, sta l'esempio della Grecia. Proprio sulla scorta del modello britannico, dal 2019 la Grecia ha adottato un modello “centralizzato” di scrittura degli atti normativi del Governo.

Ai sensi dell'art. 63 della legge greca n. 4622/2019, è previsto un processo di scrittura degli atti normativi del Governo, strutturato in cinque fasi, i cui dettagli si possono leggere in inglese nella Parte III del Manuale di *drafting* del Segretariato generale per gli affari giuridici e parlamentari della Presidenza del Governo ellenico (Presidency of the Government – General Secretariat for Legal and Parliamentary Affairs, *Lawmaking Methodology Manual*, Athens, 2020, p. 58 ss.).

In estrema sintesi, per quanto riguarda le prime due fasi (che qui più interessano), ciascun Ministero può presentare al Segretariato generale per gli affari giuridici e parlamentari una bozza introduttiva di atto normativo oppure istruzioni per la scrittura dello stesso (fase A). Il Segretariato generale può a questo punto restituire la bozza al Ministero, ove presenti problematiche in termini di qualità della legislazione; oppure può istituire

una Commissione legislativa composta da funzionari del Segretariato e del Ministero interessato che, studiata la questione, affidi ad un *drafter* del Segretariato il compito di scrivere l'atto normativo, affiancandolo con uno o più giuristi dei Ministeri interessati, in quanto esperti dello specifico ambito giuridico regolato (fase B). In questo modo si realizza quel valore aggiunto che si menzionava sopra con riguardo all'ordinamento britannico, dove la scrittura dell'atto normativo è affidata ad esperti di *drafting* dell'OPC, in stretta cooperazione con i giuristi esperti della singola materia.

Seguono le consultazioni (fase C); la sottoposizione del disegno di legge ad una Commissione per il controllo sulla qualità del processo legislativo, cioè un organo indipendente composto da giuristi ed economisti che valutano il rispetto dei principi di *better regulation* (fase D); l'incardinamento nel procedimento legislativo (fase E).

## 2.2. *L'istituzione di un organo ad hoc per la codificazione e la distinzione concettuale e positiva tra consolidamento e riassetto*

Un ulteriore istituto dell'esperienza britannica e di molti Paesi del *Commonwealth* a cui guarderei per il nostro Paese, è quello delle *law reform commission*. Si tratta di organi tecnici (generalmente nominati dal Ministro della giustizia ma dotati di un elevato grado di autonomia) cui è demandato il compito di scrivere proposte di disegni di legge di *law reform*, *consolidation*, *codification* e *repeal*, la cui discussione e approvazione, una volta che il Governo li abbia fatti propri, è poi rimessa al Parlamento (peraltro: attraverso procedure parlamentari accelerate, in virtù della natura "tecnica" di tali disegni di legge) (E. Albanesi, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rass. parl.*, 2015, n. 2, p. 433 ss.).

Nel Regno Unito la *law reform* è quel processo volto alla modifica della legislazione vigente al fine di migliorarne la qualità, senza che ciò vada ad incidere sulle *policies* ad esso sottese. La *consolidation* è l'operazione attraverso cui si raccoglie invece in un unico atto normativo diritto di origine legislativa, senza modificarlo nella sostanza. La *codification* è lo strumento con cui si raccoglie in un unico atto normativo diritto di matrice giurisprudenziale. Il *repeal* è la nostra abrogazione, cui si fa ricorso (come strumento di semplificazione normativa) in modo periodico e meditato e non *uno actu*, come da noi avvenne con il c.d. taglia-leggi.

Un modello analogo a cui guardare, anche se non coincidente con quello britannico, è quello delle Commissioni per la codificazione, sul genere di quelle istituite in Francia e Spagna, quali, rispettivamente, la *Commission supérieure de codification* e la *Comisión General de Codificación*. La prima è chiamata a svolgere un ruolo essenzialmente consultivo nell'ambito dell'attività governativa di redazione dei codici di settore; la

seconda è chiamata a redigere i progetti di codificazione per il Ministero della giustizia.

In Francia è nota la distinzione tra *codification à droit constant* e *codification à droit non constant*. Come scrisse Guy Braibant, Vice-Presidente della *Commission supérieure de codification* tra il 1989 ed il 2005, «*codifier n'est pas modifier*» (G. Braibant, *Le relance de la codification*, in *Revue Française de Droit Administratif*, n. 3, 1990, p. 308). La *codification à droit non constant* è consentita in Francia ma, ove includa modifiche che vadano oltre alcuni specifici limiti, deve essere autorizzata dal Parlamento (B.-L. Combrade, *Is There a Law Commission in France? About the Commission Supérieure de Codification*, in *European Journal of Law Reform*, 2019, Vol. 21, No. 1, p. 52 ss.).

Senza poter qui entrare nei dettagli, il valore aggiunto, che vedo in tali modelli, è il fatto che organi tecnici e specializzati sono coinvolti nelle operazioni di codificazione o, per quanto riguarda il Regno Unito, in quelle di *law reform*, *consolidation*, *codification* e *repeal*, sebbene tale coinvolgimento assuma un peso diverso da Paese a Paese per quanto riguarda specificamente il momento della scrittura degli atti normativi (maggiore nel Regno Unito, minore in Spagna e ancor più in Francia).

Nell'ambito della presente *Indagine conoscitiva*, il prof. Lupo auspicava d'altronde «una regia complessiva, supportata da una robusta e qualificata struttura tecnico-giuridica, in grado di assicurare una metodologia univoca di redazione dei testi unici e dei codici di settore» (N. Lupo, *Memoria*, 18 marzo 2024, p. 11).

Peraltro, mi sembra che la rilevanza delle operazioni, che si sono sopra menzionate, ai fini del miglioramento della qualità della legislazione, si sia andata completamente smarrendo nel nostro Paese. La maggiore o minore ampiezza dell'operazione che il Governo può compiere, quando è delegato ad adottare un codice di settore o strumenti analogamente denominati, dipende in Italia esclusivamente dalla portata più o meno estesa dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega.

Tuttavia, poiché nel nostro Paese l'operazione di codificazione è compiuta dal Governo senza l'ausilio di alcun organo tecnico, i principi e criteri direttivi contenuti nelle leggi di delega sembrano contenere indicazioni per lo più riguardanti le politiche del decreto legislativo, piuttosto che obiettivi di miglioramento della qualità della legislazione che vengono dunque completamente pretermessi dal Governo nel perseguimento dei primi. In ogni caso, manca completamente nelle leggi delega e nei decreti legislativi univocità nell'utilizzo dei *nomina*: «riassetto», «riordino», «codice», «testo unico» o «decreto legislativo» vengono usati in modo del tutto interscambiabile (E. Albanesi, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, cit., p. 1 ss.).



Credo sia invece importante che si recuperi quella distinzione concettuale e pratica tra consolidamento e riassetto, il primo inteso come codificazione formale ed il secondo come codificazione sostanziale, che avevano fatto propri i primi studi in materia in Italia (R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III ed. riveduta e aggiornata, 2004, Milano, Giuffrè, p. 74 e p. 239).

Forse l'uso di questi distinti *nomina* dovrebbe anzi essere regolamentato, quantomeno all'interno delle *Circolari sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* (E. Albanesi, *A mo' di appunti in vista di un auspicabile aggiornamento, vent'anni dopo, delle Circolari di drafting del 2001: alcune regole ad oggi "mancanti"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, n. 1, p. 510 s.).

Non è però solo una questione di *nomina*. È anche una questione di tecniche di redazione utilizzabili all'interno dei distinti strumenti (che le *Circolari* dovrebbero regolamentare) ma soprattutto di distinte funzioni degli stessi.

La funzione del consolidamento, peraltro, appare particolarmente preziosa nell'ottica della qualità della legislazione: poiché infatti l'opera di consolidamento *non* dovrebbe implicare modifiche di sostanza alla normativa vigente (e dunque incidere sulle politiche), essa dovrebbe costituire la sede all'interno della quale portare avanti esclusivamente l'obiettivo di miglioramento della qualità della legislazione.

Tale obiettivo dovrebbe peraltro essere perseguito anche ove si ricorra allo strumento della codificazione, sia essa da compiere all'interno di più o meno stringenti limiti. Tuttavia, lo si è già detto, fintanto che è il Governo ad occuparsene in esclusiva, senza l'ausilio di un organo tecnico, tale obiettivo finisce per essere pretermesso.

Organi tecnici del genere potrebbero anche svolgere un ruolo nella programmazione degli interventi di consolidamento e riassetto che, nel nostro Paese, sono andati completamente a smarrirsi con l'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione.

Non nutro grandi aspettative in tal senso dal fatto che nel dicembre 2023 il Consiglio dei ministri abbia adottato un disegno di legge di semplificazione normativa. In primo luogo, perché (come si diceva sopra) non vi è alcuna "copertura" costituzionale a questo strumento. In secondo luogo, perché essa non pare essere frutto di una ricognizione (magari parlamentare) dei settori su cui intervenire e delle metodologie da utilizzare; quanto piuttosto di una mera scelta contingente del Governo.

### 2.3. *La distinzione concettuale tra monitoraggio e valutazione*

C'è però un'altra distinzione concettuale che credo vada valorizzata nel nostro Paese: quella tra monitoraggio e valutazione della regolazione.

Seguendosi qui, ancora una volta, l'elaborazione concettuale britannica, la prima attività (*monitoring*) consiste nel monitoraggio dell'attuazione della legge; mentre la seconda (*evaluation*) nella valutazione vera e propria di quest'ultima in relazione agli obiettivi ad essa sottesi (M. Mousmouti, *Designing Effective Legislation*. Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 87 ss.). Sebbene non sia agevole tracciare una linea di confine, è chiaro come il monitoraggio consista in un'attività pressoché giuridico-formale; mentre la valutazione in un'analisi assai più comprensiva che abbraccia componenti anche extra-giuridiche.

Ebbene, la tendenza nel nostro Paese è quella di svolgere attività di valutazione in modo esclusivamente giuridico-formale, riconducibili al più all'attività di monitoraggio. Attività che si risolvono però in nulla più che in quella «illusione normativa», di cui parlò il Consiglio di Stato nel parere sullo schema di regolamento in materia di AIR nel 2017 (Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, n. 00807/2017, paragrafo 32).

Tutto ciò vale, ad esempio, per il modo in cui sono redatte le clausole valutative in molte delle Regioni e per il modo in cui si dà poi ad esse seguito (E. Albanesi, *A mo' di appunti in vista di un auspicabile aggiornamento, vent'anni dopo, delle Circolari di drafting del 2001: alcune regole ad oggi "mancanti"*, cit., p. 516 ss.). Lo stesso sembra potersi dire per l'AIR: nonostante il fatto che con il regolamento del 2017 si sia superato il precedente approccio caratterizzato dallo svolgimento di AIR "a tappeto", si continua a svolgere una valutazione di atti e non di politiche pubbliche (E. Albanesi, *L'Ufficio per il programma di Governo nella legislatura delle tre maggioranze. En attendant una declinazione del programma in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche*, in *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, a cura di F. Dal Canto-A. Sperti, Torino, Giappichelli, 2022, p. 3 ss.).

Quello di cui c'è davvero bisogno, per superare tale approccio, è che si sviluppi una cultura della valutazione e, a monte, della programmazione politica e della progettazione normativa e delle politiche pubbliche e che si doti la Pubblica Amministrazione anche di personale avente una formazione extra-giuridica e delle risorse adeguate a svolgere siffatti compiti.

Anche per gli interventi in tema di qualità della legislazione dovrebbe valere la valutazione della c.d. opzione zero: se un qualche intervento deve essere realizzato in modo formalistico-burocratico, è meglio non farlo affatto. Per ovvi motivi, ciò arrecherebbe infatti un danno alla qualità della legislazione stessa.

In definitiva tornano però quelle considerazioni che si sono fatte in premessa. Se a causa del malfunzionamento della forma di governo, non si è in grado nel nostro Paese di assicurarsi un'adeguata programmazione

delle politiche pubbliche, come le si potrà efficacemente progettare e quindi valutare?