



Rivista N°: 4/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 26/11/2016

AUTORE: Piermassimo Chirulli*

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E LE ASSEMBLEE ELETTIVE. BREVI CENNI SUL SENATO RIFORMATO

Sommario: 1.- Introduzione. 2.- Le politiche pubbliche. 3.- La valutazione delle politiche pubbliche. 4.- La valutazione delle politiche pubbliche in Italia. 4.1.- segue: la valutazione delle politiche pubbliche nelle Regioni. 5.- La valutazione delle politiche pubbliche nel diritto straniero. Cenni. 5.1.- Il caso francese. 6.- La valutazione delle politiche pubbliche e il nuovo Senato

1. Introduzione

Com'è ampiamente noto la riforma costituzionale avviata con l'A.S. n. 1429 recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", presentata al Senato in data 8 aprile 2014, dopo sei passaggi parlamentari, molte modifiche rispetto al testo originale e 173 sedute parlamentari è stata approvata in seconda deliberazione da entrambi i rami del Parlamento a maggioranza assoluta.

A seguito della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016, n. 88, sono state depositate distinte richieste di *referendum* ai sensi dell'art. 138 Cost. L'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, con ordd. 6 maggio 2016 e 8 agosto 2016, ha ammesso le richieste referendarie. Il *referendum* confermativo è stato fissato per il 4 dicembre 2016.

Molti sono gli aspetti della seconda parte della Carta che sono stati modificati dalla riforma, anche se, come è stato correttamente rilevato, questa operazione "si pone pur sempre come un intervento solo parziale, non atteggiandosi a *Totalrevision*"¹.

* Docente a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università del Salento.

¹ Così M. LUCIANI, *Introduzione*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini e G. Scaccia, Napoli, 2016, p. XV, il quale sottolinea l'ampiezza e allo stesso tempo la limitatezza del disegno

Di particolare interesse il superamento del bicameralismo paritario, che comporterebbe, tra l'altro, ove la riforma superasse la prova referendaria, da un lato, che solo la Camera sarebbe legittimata ad accordare e revocare la fiducia al Governo e, dall'altro, che al Senato sarebbero assegnate nuove funzioni, tra le quali la valutazione delle politiche pubbliche.

In attesa dell'esito del *referendum* confermativo, l'inserimento in Costituzione di tale funzione offre lo spunto per alcune considerazioni sul ruolo delle Assemblee elettive nella valutazione delle politiche pubbliche.

2. Le politiche pubbliche.

Preliminarmente è opportuno svolgere una rapida ricognizione su cosa intendiamo in questa sede per *politica pubblica*.

Innanzitutto è bene ricordare - nonostante sia ampiamente noto - che il termine *politica pubblica* intesa nell'accezione che a noi interessa corrisponde a quello anglosassone di *policy*. Vanno esclusi, quindi, i termini *polity* (che attiene a dati persistenti, come forma di Stato, forma di governo, le costanti del sistema politico, *etc.*) e *politics* (politica intesa come l'insieme delle relazioni riscontrabili in un dato periodo tra gli attori politici rilevanti). Secondo uno dei fondatori degli studi in materia, il termine *policy* sarebbe "libero da molte delle indesiderabili connotazioni collegate alla parola *political*, che spesso è considerata sottintendere ruoli partigiani"². Nel caso che qui interessa - la valutazione delle politiche pubbliche da parte del Senato - la *politicalità* sarà inevitabilmente presente. Ammesso che vi siano valutatori che vivono in una torre d'avorio del tutto isolata dalla realtà e, quindi, valutazioni totalmente neutre (sia consentito, però, di ritenere problematica tale ipotesi³), i senatori che saranno chiamati a valutare le politiche pubbliche saranno soggetti la cui legittimazione sta proprio - anche - nella politica.

Non è agevole dare una definizione precisa di *politica pubblica*: può dirsi che trattasi di un "intervento mirato ad una popolazione ben definita con l'intento di risolvere un problema, *causando* un cambiamento in determinate condizioni o comportamenti"⁴. È importante

riformatore e ritiene la riforma del bicameralismo perfetto e la modificazione del Titolo V della Parte II della Costituzione la vera sostanza della revisione (p. XVII). F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, in apertura del suo contributo afferma che "Non c'è dubbio che il progetto di riforma costituzionale posto all'attenzione degli elettori nel referendum che si terrà nel prossimo autunno, veda nella configurazione del Senato il proprio baricentro" (p. 1). Il dibattito tra i costituzionalisti sulla riforma costituzionale è stato sino ad ora ovviamente molto ampio e citare tutti i contributi sarebbe sostanzialmente impossibile: si v., a mero titolo esemplificativo per le due distinte posizioni - favorevole e contraria - gli interventi di B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del SI*, e di A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del NO*, entrambi pubblicati in *Rivista AIC*, 2, 2016.

²H. LASSWELL, *The policy orientation*, in D. Lerner - H. Lasswell, *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford 1951, p. 5. L'A., peraltro, associa al termine *political*, oltre alla partigianeria, la possibile implicazione in termini di corruzione, coerentemente con una parte della dottrina americana.

³Vengono in mente le parole di G.U. RESCIGNO, *Premessa* al suo *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2014¹⁵, dove afferma che "nessuno muove da se stesso o da pensieri di per sé autoevidenti, ma tutti, nel ricostruire la realtà sociale, usiamo e sviluppiamo un retroterra teorico-culturale entro cui ci collochiamo" (p. XI).

⁴A. MARTINI - U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?*, Venezia, 2011, p. 26 (corsivo originale).

notare, peraltro, che “il paradigma di policy si propone di leggere trasversalmente quel che avviene all’interno della sfera pubblica – le norme approvate, i fondi stanziati, gli uffici riorganizzati – per ricondurre l’insieme di queste attività all’imperativo della soluzione di problemi di rilevanza pubblica”⁵. È comunque agevole osservare che la definizione di *politica pubblica* non si esaurisce in quella di “legge”, né il *policy maker* si esaurisce nel legislatore.

Le componenti essenziali di una *politica pubblica* sono stati riassunti come segue⁶:

“a) uno o più obiettivi generali ufficiali, dotati di una certa stabilità nel tempo, che si riconnettono anche alla collocazione della *policy* in un certo ambito, o settore, di intervento;

b) la predisposizione (il più delle volte, ma non sempre) di mezzi che si presume consentirebbero il raggiungimento degli obiettivi;

c) una qualche teoria (il più delle volte, ma non sempre) circa l’idoneità dei mezzi prescelti rispetto agli obiettivi;

d) il riferimento (il più delle volte, ma non sempre) a un qualche criterio di interesse pubblico;

e) l’imputazione ad un’autorità pubblica, come tale dotata della possibilità di ricorrere in ultima istanza all’uso legittimo della coercizione; ciò significa che un politica pubblica deve essere adottata da parte di un’autorità del genere; talora, ma non necessariamente, sarà anche gestita da un soggetto pubblico; in genere, il potere pubblico la sancirà e farà da garante della sua attuazione”.

Con riferimento a quanto previsto *sub a)*, a giudizio di alcuni in Italia sarebbe difficile affrontare il tema delle politiche pubbliche, tra l’altro, anche perché gli obiettivi che i singoli interventi si prefiggono non sono sempre molto chiari. Infatti, secondo l’approccio classico alla redazione dei testi normativi, questi dovrebbero contenere soltanto precetti, non dichiarazioni di intenti, le quali andrebbero evitate perché potrebbero creare confusione: il brocardo latino *lex iubeat, non doceat* rappresenterebbe bene tale impostazione⁷.

La discussione sulla (necessità della) motivazione degli atti normativi è complessa e, peraltro, risalente, e non può essere neppure riassunta in questa sede: rimanendo ai Maestri del costituzionalismo italiano, si pensi che Vezio Crisafulli vi dedicò un saggio in tempi molto lontani⁸. Secondo alcuni, recentemente anche la Corte costituzionale (sent. n. 70 del 2015) avrebbe fatto un implicito riferimento alla necessità che il legislatore “motivi” le sue scelte,

⁵ G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2012, p. 12, la quale fa esplicito riferimento a P.A. HALL, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, in «*Comparative Politics*», vol. 25, n. 3, 1993, p. 279.

⁶ A. LA SPINA - E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2011, p. 18.

⁷ Cfr. G. RADBRUCH, *Introduzione alla scienza del diritto*, tr. it. Torino, 1958, pp. 116 sgg.

⁸ V. CRISFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1937, I, pp. 415 sgg. Cfr. recentemente, a mero titolo esemplificativo, M. PICCHI, *L’obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, 2011; S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008; G.U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, 1998, pp. 20 sg.; G. SCACCIA, *Motivi della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale*, in *It. Legis*, 1998, 3, pp. 15 sgg.

soprattutto quando trattasi di disposizioni che incidono negativamente nella sfera giuridica dei destinatari⁹.

In realtà anche la legislazione italiana è oramai indirizzata verso un approccio parzialmente diverso.

Innanzitutto, è importante notare che nei primi articoli degli atti normativi italiani vi è oramai da tempo - molto spesso - l'indicazione degli obiettivi generali che si vogliono raggiungere tramite la disciplina che si va a porre¹⁰: in tal modo l'indicazione di quali siano i risultati da ottenere tramite le politiche pubbliche disciplinate può essere più agevole. I decreti legislativi, poi, recano spesso premesse, precedenti l'articolato, che in molti casi indicano con ancora maggiore precisione il contesto e i bisogni cui risponde l'atto normativo e quali dovrebbero essere gli obiettivi da raggiungere.

Tornando alle politiche pubbliche, è importante sottolineare che *policies* ben fatte dovrebbero avere sì obiettivi espliciti, ma anche chiari, precisi, non contraddittori tra loro, gerarchizzati, espressi in termini di risultati attesi.

I confini di una *politica pubblica* possono coincidere con le macro-aree di intervento pubblico. Ciò che aggrega i diversi interventi può essere l'attribuzione di competenze a livello istituzionale; oppure l'identificazione di un grande problema settoriale (ad esempio, la competitività delle imprese); oppure, non ultimo, il processo di strutturazione del bilancio pubblico per funzioni-obiettivo¹¹. Come si vedrà in seguito, però, per una corretta valutazione della specifica *politica pubblica*, bisogna prendere in considerazione singoli e ben determinati interventi.

Al fine di semplificare l'analisi delle singole *politiche pubbliche*, gli studiosi utilizzano comunemente l'idea di un *policy cycle*, che ognuno declina in modo parzialmente diverso.

Si propone di seguito lo schema a cinque fasi¹²:

i) *agenda setting*: processo tramite il quale un problema giunge all'attenzione dell'autorità pubblica;

⁹ Così G. PEPE, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *Forum costituzionale*, 24 maggio 2015, il quale ritiene che "In due passaggi della sentenza, anche se non tra i profili apparentemente fondamentali, la Corte sembra introdurre un principio rivoluzionario per il sistema giuridico italiano: il principio secondo cui ogni legge che incida negativamente nella sfera giuridica dei destinatari necessita di una congrua ed adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni della scelta normativa compiuta" (p. 1).

¹⁰ A mero titolo esemplificativo si pensi al d. lgs. n. 152 del 2006, c.d. Codice dell'ambiente, il cui art. 2, rubricato proprio "Finalità", stabilisce, ai commi 1 e 2, che "Il presente decreto legislativo ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Per le finalità di cui al comma 1, il presente decreto provvede al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative nelle materie di cui all'articolo 1, in conformità ai principi e criteri direttivi di cui ai commi 8 e 9 dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, e nel rispetto degli obblighi internazionali, dell'ordinamento comunitario, delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali".

¹¹ A. MARTINI - U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?*, cit., p. 26.

¹² A. LA SPINA - E. ESPA, *Analisi e valutazione*, cit., pp. 45 sgg.

ii) formulazione delle politiche: processo con cui vengono individuate ed esaminate le alternative per affrontare un determinato problema di *policy*, restringendo il campo a quelle più plausibili per i *policy makers*;

iii) decisione: si riferisce all'adozione (o all'abbandono) della politica, ossia alla scelta di un determinato corso d'azione (o di non decisione);

iv) implementazione o attuazione: riguarda il processo di messa in atto della politica adottata;

v) apprendimento e valutazione *ex post*: processo tramite il quale gli attori rilevanti prendono atto dei risultati delle *politiche pubbliche*, il che può portare alla ridefinizione dei problemi o al riadattamento delle soluzioni di *policy*.

Vi sono però anche schemi a sette fasi (*intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination, appraisal*, formulato da Lasswell) o a sei fasi; come pure vi sono autori che respingono la suddivisione in fasi.

Dal punto di vista soggettivo, gli *attori* in una *politica pubblica* "sono coloro che compiono le azioni rilevanti", i soggetti che effettivamente agiscono. Nell'attività di *policy making* si può distinguere tra attori¹³:

a) politici: ovvero soggetti che partecipano al processo di produzione della politica pubblica in forza del loro ruolo di rappresentanti dei cittadini e selezionati, pertanto, attraverso libere elezioni;

b) burocratici: che prendono parte al processo in funzione delle previsioni normative che attribuiscono loro specifiche responsabilità e ruoli, connessi alle competenze tecniche e amministrative di cui sono portatori;

c) esperti: chiamati a dare un contributo al processo in forza delle competenze specialistiche di cui dispongono rispetto al problema oggetto di intervento pubblico, al fine di proporre soluzioni efficaci;

d) portatori di interesse (*stakeholders*): sono legittimati a rappresentare gli interessi di cui sono portatori e a esprimere le rispettive istanze nell'ambito del processo decisionale. Vi rientrano soggetti, individuali o collettivi, privati o pubblici, sul quale la decisione avrà effetti diretti o indiretti.

3. La valutazione delle politiche pubbliche.

In termini molto generali e in senso ampio, l'attività di analisi e *valutazione delle politiche pubbliche* può essere definita come "l'insieme dei metodi con finalità prescrittive utilizzabili prima dell'adozione delle politiche, per valutare le diverse alternative, durante l'implementazione, per monitorare i processi, o dopo un congruo periodo di tempo, per verificare gli effetti"¹⁴.

¹³A. RUSSO, *Politiche pubbliche tra globalizzazione e spazio locale*, Roma, 2012, p. 76.

¹⁴G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001, p. 5, nt. 1.

Altri, in modo più analitico, distinguono tre diverse forme di valutazione¹⁵:

i) valutazione *ex ante*: interviene nelle prime fasi del *policy cycle* ed è finalizzata a monitorare la congruenza tra gli obiettivi, i mezzi e la decisione assunta, vagliando le alternative disponibili per risolvere il problema oggetto di intervento. La valutazione *ex ante* ha, dunque, l'obiettivo di incrementare la qualità e l'efficacia dell'intervento pubblico dalle sue prime fasi, per apportare le correzioni e gli aggiustamenti atti a evitare prevedibili fallimenti;

ii) valutazione *in itinere*: è attuata nella fase intermedia della vita di una politica pubblica, dopo la sua definizione ma prima del completamento dell'implementazione. Attraverso l'attività di monitoraggio vengono raccolte tutte le informazioni necessarie alla valutazione *in itinere*, la quale produrrà indicazioni relative a eventuali correttivi da apportare alla *policy* in corso d'opera, attuando variazioni che possono assumere carattere organizzativo, legislativo o finanziario;

iii) valutazione *ex post*: verifica i risultati complessivi conseguiti da una politica pubblica dopo il completamento del ciclo di *policy*.

Quest'ultima è da considerarsi la vera e propria attività di valutazione della singola *politica pubblica* presa in considerazione, in quanto successiva alla fase di attuazione. Come è stato efficacemente detto, "l'attuazione è quella fase del ciclo delle politiche pubbliche in cui le intenzioni si confrontano con la realtà, gli interventi inevitabilmente si trasformano nell'impatto con il mondo, e la *policy* assume i suoi connotati concreti, al di là di quanto previsto e dichiarato"¹⁶.

Ciò non toglie nulla all'importanza di un'accurata analisi *ex ante* degli effetti sperati: solo in tal modo si potranno valutare (successivamente) l'efficacia e gli effetti del singolo intervento.

È interessante sottolineare che vi sono almeno tre diversi modi di definire l'esito di una politica pubblica: come prodotto (*output*), come risultato (*outcome*) e come impatto (*impact*)¹⁷.

Uno dei paradigmi principali di analisi delle *politiche pubbliche* appare essere ancora il *rational policy analysis* (ARP), un approccio che si basa sulla raccolta ed elaborazione di una considerevole mole di dati numerici, opportunamente valutati ed interpretati. In tale contesto assumono particolare rilievo i soggetti deputati all'elaborazione dei dati, tanto che si è affermato che "in questo campo il ruolo della statistica non è necessariamente confinato a quello della produzione di indicatori statistici sulle attività svolte, sui prodotti/servizi ottenuti o

¹⁵A. RUSSO, *Politiche pubbliche*, cit., pp. 83 sg.

¹⁶A. VINO, *Sistema tecnico e sistema sociale nell'analisi e valutazione dell'attuazione delle politiche pubbliche*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2, 2014, p. 196.

¹⁷Così, efficacemente, G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., pp. 163 sg., la quale precisa che "gli *output* sono i prodotti dell'attività dell'amministrazione"; "gli *outcome* sono gli effettivi risultati sperimentati dai destinatari in diretta conseguenza delle politiche adottate"; con riferimento all'impatto, l'orizzonte si allarga, in quanto, da un lato bisogna fare riferimento al problema che sta alla base della politica pubblica e alle finalità generali che la caratterizzano; dall'altro, bisogna tener conto anche del contesto specifico e considerare dinamiche eventi non dipendenti e non controllabili dai singoli *policy maker*.

sui risultati emergenti da individuate politiche di intervento pubblico, ma può essere significativamente esteso all'opera di creazione di un contesto generale di regole, classificazioni, nomenclature e definizioni sulle quali impiantare, sviluppare e consolidare nelle amministrazioni pubbliche sistemi informativi coerenti con le necessità di una sistematica valutazione delle politiche pubbliche¹⁸.

Purtuttavia vi sono pure critiche all'impostazione ARP, o - comunque - inviti all'introduzione di ulteriori elementi di analisi, magari meno vincolati ad aspetti esclusivamente numerici di misurazione¹⁹.

Se l'impostazione c.d. ARP sembra eccessivamente schiacciata sui dati numerici, è da segnalare che in Italia vi è l'inclinazione a privilegiare l'approccio giuridico al tema. In sostanza, in Italia vi sarebbe la tendenza a considerare sufficiente disciplinare in un certo modo una materia al fine di poter raggiungere "con (quasi) certezza" i risultati sperati all'inizio; vi sarebbe, insomma, una sorta di *presunzione di efficacia*, secondo cui, "una volta eliminata ogni discrepanza tra disegno normativo e realizzazione, l'intervento sarà inevitabilmente e pienamente efficace"²⁰. Viceversa, la fattibilità, l'efficacia, l'impatto delle politiche pubbliche, pur avendo in sé anche un aspetto inevitabilmente giuridico, non possono non utilizzare anche altri approcci scientifici per tentare di avere un quadro il più completo possibile.

È da dire che in Italia molto spesso, quando si vuole utilizzare un criterio diverso di analisi e di descrizione di singole politiche pubbliche (oltre quello strettamente giuridico), si fa riferimento, da un lato, a criteri di bilancio e meramente economici, soprattutto (se non esclusivamente) in termini di maggiori o minori entrate tributarie oppure di maggiori o minori spese complessive, dall'altro, al controllo su eventuali sprechi nella gestione delle risorse pubbliche. È significativo al riguardo che la Corte costituzionale ha riconosciuto alla Corte dei conti il ruolo, oltre che di "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico", anche di garante "della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità"²¹.

Infine, per giustificare il ritardo con il quale si è cominciato a parlare di *policy* in Italia, vi è chi ritiene che da noi sarebbe "dominante l'idea che le politiche siano talmente condizionate dai giochi politici, dalla gestione delle alleanze dei partiti e talmente funzionali alle loro strategie, che non avrebbe senso farne un campo di ricerca autonomo"²². Inoltre la scienza politica italiana sarebbe stata per lungo tempo concentrata (e in parte lo sarebbe ancora) nello "scoprire" dove risiede il potere sulla formulazione delle decisioni, lasciando in ombra altri aspetti importanti.

¹⁸ Cfr. A. MANCINI, *Problemi di misurazione ed uso delle statistiche per la valutazione delle politiche pubbliche*, Paper presentato alla VII Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 9 novembre 2004, rinvenibile all'indirizzo <http://www.istat.it/it/files/2011/02/Atti.pdf> (p. 122 degli Atti).

¹⁹ Cfr. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., pp. 93 sgg. per la descrizione compiuta del metodo ARP; per le critiche e le teorie alternative pp. 173 sgg.

²⁰ Così A. MARTINI - U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?*, cit., p. 22.

²¹ Sent. n. 29 del 1995.

²² G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., pp. 48 sgg.; cfr. D. EASTON, *Il sistema politico*, 1953, tr. it. Milano, 1993, p. 197.

È importante notare come nella valutazione *ex post* vadano presi in considerazione sia gli *effetti* della specifica politica pubblica presa in considerazione, sia l'*efficacia* della stessa. I due concetti sono parzialmente differenti, ai nostri fini: il primo misura tutti gli effetti prodotti dall'azione, alcuni dei quali possono essere inattesi, altri indesiderati. Quando si parla di *efficacia*, invece, si tende a restringere il campo di indagine alla capacità dell'intervento di produrre i cambiamenti che si era inteso indurre, quelli, cioè, che il decisore aveva prefigurato.

Per effettuare delle valutazioni (*ex post*) utili e coerenti è necessario che vi sia un grado di complessità non troppo alto, con riferimento alla singola politica da valutare. Peraltro secondo alcuni andrebbero escluse le grandi infrastrutture e le opere pubbliche, che invece necessiterebbero di un'attenta ed approfondita valutazione *ex ante*: tale assunto però non è del tutto convincente, in quanto anche se la singola infrastruttura non è immediatamente replicabile, un'accurata valutazione consentirebbe di poter avere utili elementi in caso di progettazione di opere simili.

Infine, è interessante l'utilizzo che alcuni fanno della "definizione controfattuale di effetto: l'effetto di un intervento è la differenza tra quanto si osserva *in presenza* dell'intervento e quanto si sarebbe osservato *in sua assenza*"²³. Non può tacersi l'estrema difficoltà di una simile attività, che lascia margini ampi a valutazioni ipotetiche.

In conclusione può dirsi che la valutazione delle politiche pubbliche strettamente intesa è quell'attività che viene effettuata a valle della realizzazione della stessa politica pubblica, una volta che essa ha esaurito la propria funzione e dovrebbe aver realizzato nel mondo reale le modifiche sperate. Tale attività, dunque, non deve essere confusa con altre attività, altrettanto importanti ai fini di una migliore assunzione di decisioni da parte del decisore politico, ma che si svolgono, ad esempio, in sede di deliberazione degli strumenti per approntare le misure relative ad una determinata politica pubblica, oppure nel corso dell'attuazione della politica pubblica per verificare *step by step* che tutte le varie fasi, ad esempio di una politica pubblica complessa, siano effettivamente realizzati come stabilito dal decisore politico.

4. La valutazione delle politiche pubbliche in Italia.

L'Italia, per quanto attiene all'analisi e *valutazione delle politiche pubbliche*, sconta un certo ritardo rispetto ad altri Paesi occidentali²⁴, anche se nell'ultimo periodo vi sono segnali in controtendenza.

Nel recente passato sono state approvate disposizioni normative che prevedono esplicitamente momenti di valutazione delle varie politiche pubbliche. A mero titolo esemplificativo si v. il d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n.

²³A. MARTINI - U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?*, cit., pp. 20 sg.

²⁴G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit., pp. 5 sg., lamenta la "quasi totale assenza dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche (A&VPP) tra le competenze formalmente utilizzate dalle istituzioni italiane" e ciò, a suo giudizio, avrebbe un impatto negativo per lo stesso funzionamento delle istituzioni politiche.

15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, il cui Titolo II reca “Misurazione, valutazione e trasparenza delle *performance*” nel quale si prevedono una serie di impegni per la p.A. di valutazioni delle *performance* dei vari uffici²⁵. Sarebbe interessante sapere se vi è stata una “valutazione... della valutazione”, ossia se l’obiettivo finale che il legislatore aveva prefissato, cioè un miglioramento complessivo del funzionamento della macchina amministrativa, sia o meno stato raggiunto.

Di particolare importanza, inoltre, la l. 7 agosto 2015, n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (c.d. Legge Madia), che all’art. 8, comma 1, lett. c), stabilisce che il Governo è autorizzato ad adottare decreti legislativi, tra l’altro, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi “*con riferimento alla sola amministrazione centrale, applicare i principi e criteri direttivi di cui agli articoli 11, 12 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché, all’esclusivo fine di attuare l’articolo 95 della Costituzione e di adeguare le statuizioni dell’articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, definire:*

[...] 2) *le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche*”. Come si vede la riforma della p.A. prevede una specifica attribuzione alla Presidenza del Consiglio dei ministri relativa alla valutazione delle politiche pubbliche²⁶: bisognerà verificare come si attingerà concretamente questa *valutazione* e in che rapporto sarà con l’omologa attività assegnata al Senato dalla riforma.

La valutazione delle politiche pubbliche non è da confondere con l’*Analisi di impatto della regolazione* (AIR)²⁷, che nella legislazione italiana ha trovato una prima disciplina nell’art. 5 della l. 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti pro-

²⁵ Sul d. lgs. n. 150 del 2009 vi sono stati numerosi interventi della dottrina, anche con riferimento alla valutazione delle *performance* e dell’attività: cfr., *ex multis*, R. TOMEI - V. D. SCIANCALEPORE, *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2012; F. BATTINI, *Indagine sull’attuazione del decreto n. 150 del 2009 sulla organizzazione dei controlli interni*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2013, 2, 194sgg.; S. BRUNO, *Il valutatore delle performance a tre anni dal d. lgs. n. 150/2009: come cambia il mestiere di chi valuta*, in *Azienditalia - Il Personale*, 2012, 10sgg.

È utile segnalare che la giurisprudenza ha avuto orientamenti contrastanti sull’obbligo per le pp.AA. di dotarsi di un organismo indipendente di valutazione della *performance* ai sensi dell’art. 14 del citato d. lgs. n. 150 del 2009 (per l’obbligo v., ad esempio, T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 9 luglio 2015, n. 1190; che si tratti solo di una facoltà, lo ritiene, ad esempio, C. Conti Lombardia, Sez. contr., Parere 30 maggio 2011, n. 325).

²⁶ G. NAPOLITANO, *Liberalizzazioni e buona amministrazione*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 3, pp. 293 gg., con riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche prevista in capo alla Presidenza del Consiglio, afferma che “Un’opportunità in tal senso è offerta dalla delega che prevede la revisione delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche. Potrebbe essere questa l’occasione per istituire una struttura simile all’*Office for Information and Regulatory Affairs* esistente presso la Casa Bianca: naturalmente, raccogliendo il recente invito formulato da Cass Sunstein, senza indulgere alla sua mitizzazione, ma apprezzandone con realismo il positivo contributo dato all’apertura dei mercati, al benessere dei consumatori e a una regolazione più semplice e intelligente”; cfr. L. FIORENTINO, *La riforma della Pubblica Amministrazione – L’organizzazione amministrativa*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 5, pp. 621sgg.

²⁷ Sull’Analisi di impatto della regolazione, cfr., *ex multis*, con approcci molto diversi, N. LUPO, *La nuova direttiva sull’AIR: passi avanti o passi indietro?*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2002, 1, pp. 12sgg.; D. SICLARI, *L’analisi di impatto della regolamentazione (Air) nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in *Foro it.*, 2002, 2, pp. 45 sgg.; E. MIDENA, *Analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico-normativa*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2001, 1, pp. 85sgg.; R. PERNA, *Alla ricerca della “regulation” economicamente perfetta. Dalla teoria all’analisi dell’impatto della regolamentazione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, 1, pp. 49 sgg.

cedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998)²⁸ e in successivi interventi regolatori²⁹. L'AIR, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della l. n. 246 del 2005, "*consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative*"³⁰. Si tratta, dunque, di una valutazione *ex ante* dei provvedimenti regolativi che possono incidere in maniera molto significativa sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'attività delle imprese, intervenendo sui comportamenti dei loro destinatari per regolarne gli aspetti strettamente economici (condizioni di accesso ai mercati, prezzi, concorrenza) ovvero le conseguenze sociali (in ambiti quali salute, sicurezza sul lavoro, ambiente, e così via)³¹. È evidente la differenza con la valutazione delle politiche pubbliche, non foss'altro perché questa deve essere realizzata successivamente alla realizzazione di tutte le attività stabilite per l'intervento in un determinato settore, mentre l'AIR deve essere predisposta precedentemente all'adozione delle disposizioni rilevanti.

Certamente più simile, anche se non coincidente, con la valutazione delle politiche pubbliche è la *Verifica dell'impatto della regolamentazione* (VIR) che, ai sensi dell'art. 14, comma 4, l. n. 246 del 2005, "*consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR è applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata periodicamente a scadenze biennali*"³². In disparte la considerazione che tale procedura è stata utilizzata pochissimo³³, tanto da farla paragonare alle "grida di manzoniana memoria"³⁴, tra i difetti di tale procedura si segnala che essa è troppo strettamente legata all'AIR e, quel che più conta, la valutazione vie-

²⁸ L'art. 5 della l. n. 50 del 1999 stabilisce che "*Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali. 2. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa*".

²⁹ Si considerino: la legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005); la Dir. del P.C.M. 27 marzo 2000 (Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione); il D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170 (Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246").

³⁰ I successivi commi 2 e 3 del medesimo art. 14 stabiliscono che "*2. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo. 3. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo È sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8*".

³¹ Così A. CELOTTO – C. MEOLI, *Semplificazione normativa (dir. pubbl.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2008.

³² Si v. il successivo d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212 recante "Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246". Sulla VIR si v., a mero titolo esemplificativo, N. RANGONE, *La valutazione successiva delle regole*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2010, 9, pp. 916sgg.

³³ Ad oggi, stando al sito del DAGL si contano solo 19 procedure di VIR portate a termine.

³⁴ A. MARTINI - U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi?*, cit., p. 105, ritengono che l'applicazione che è stata data in Italia dell'AIR e, soprattutto, della VIR non è per nulla soddisfacente; gli AA., con riferimento all'AIR, affermano che "è stata prodotta occasionalmente e spesso in maniera superficiale" e, con riferimento alla VIR, che "l'analisi più appropriata è alle grida di manzoniana memoria: semplicemente, non è mai stata applicata".

ne effettuata dalla stessa Amministrazione che ha realizzato l'AIR sull'atto normativo oggetto di verifica ovvero, in mancanza di una precedente AIR, l'amministrazione cui compete l'iniziativa in ordine all'atto normativo oggetto di verifica.

Nell'ordinamento vi sono anche altre disposizioni che fanno riferimento, alcune, alla valutazione delle politiche pubbliche in senso stretto, altre, alla valutazione di impatto. Rientra nel secondo tipo di attività valutativa *ex ante* quanto stabilito, ad esempio, dall'art. 6, comma 1, della l. 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese)³⁵.

Dovrebbe rientrare nell'attività di valutazione *stricto sensu* quanto previsto dall'art. 10, comma 2, del d. lgs. 14 settembre 2015, n. 150, il quale, nel disciplinare le funzioni dell'ISFOL, stabilisce, tra l'altro, che ad esso spettano quelle di "*studio, ricerca, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, ivi inclusa la verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte dell'ANPAL, nonché delle spese per prestazioni connesse allo stato di disoccupazione, studio, monitoraggio e valutazione delle altre politiche pubbliche che direttamente o indirettamente producono effetti sul mercato del lavoro*".

Infine è utile segnalare che la l. cost. n. 1 del 2012, la quale, com'è ben noto, ha, tra l'altro, modificato l'art. 81 Cost., introducendo il c.d. pareggio di bilancio³⁶, all'art. 5, comma 4, ha stabilito che "*Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni*". Seppur con specifico riguardo all'equilibrio di bilancio, vi è comunque un riferimento esplicito a quella che è, in senso lato, la valutazione delle politiche pubbliche, cioè "*la qualità e l'efficacia*" della spesa. Certo il riferimento è troppo ampio (alla "*spesa delle pubbliche amministrazioni*") per poter essere considerata la codificazione di una vera e propria funzione di valutazione delle politiche pubbliche (che devono essere prese in considerazione singolarmente, come abbiamo già visto). Tuttavia non può sottacersi la novità e l'importanza della

³⁵ Il citato art. 6, comma 1, l. n. 180 del 2011, stabilisce che "*Lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, attraverso: a) l'integrazione dei risultati delle valutazioni nella formulazione delle proposte; b) l'effettiva applicazione della disciplina di cui all'articolo 14, commi 1 e 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR); c) l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità in occasione dell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività*".

³⁶ Sul pareggio di bilancio la letteratura è torrenziale. Si v., *ex multis*, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013, in www.cortecostituzionale.it; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012; O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum costituzionale*, 2016; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2014; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 3, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *federalismi.it*, 4, 2012; L. MOLLIKA POETA, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, pp. 1439 sgg.

citata disposizione ai fini che interessano in questa sede³⁷. L'art. 16 della l. 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) ha, tra l'altro, istituito l'Ufficio parlamentare di bilancio³⁸, organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee.

4.1. Le Regioni e la valutazione delle politiche pubbliche.

Negli ultimi anni le Regioni hanno dato un importante contributo all'introduzione nel nostro ordinamento della valutazione delle politiche pubbliche. Da un lato, alcune Regioni hanno specificamente inserito nello Statuto la *valutazione* come uno dei compiti dell'Ente, solitamente assegnati al Consiglio regionale. Dall'altro, in molte leggi regionali sono state inserite le c.d. clausole di valutazione: si stabilisce, cioè, che il Consiglio, la Giunta o strutture istituite *ad hoc* devono valutare la specifica politica pubblica disciplinata dalla singola legge³⁹. Un punto di svolta fondamentale in tal senso è la c.d. Carta di Matera, sottoscritta nel 2007, con la quale, come si legge nel Preambolo, "le Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome [...] si impegnano ufficialmente nel promuovere l'uso di strumenti dedicati al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche e indicano i passaggi da compiere, affinché tale impegno si realizzi concretamente"⁴⁰.

In questa sede non si può dar conto di tutte le iniziative regionali in tal senso.

Ci si limita, in via del tutto esemplificativa, a segnalare le Regioni che hanno nel loro Statuto un esplicito riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche:

i) Regione Abruzzo: lo Statuto, all'art. 26, sotto la rubrica "La funzione di controllo", affida al Consiglio regionale il compito di predisporre "*gli strumenti per esercitare la funzione di controllo, per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti*". Nello stesso articolo si prevede che le leggi possano contenere "*clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire*". Contengono clausole valutative numerose leggi regionali, tra cui le nn. 23/2009, 5/2008, 31/2006, 27/2003, 57/2012, 42/2013;

³⁷ Si v. N. LUPO - G. RIVOCCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2016, pp. 333 sgg.

³⁸ V., *ex multis*, Y. GUERRA, *Alcuni spunti di riflessione sull'ufficio parlamentare di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2016; P. MAGARÒ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in A. Giovannelli (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'Ue e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, 2014, pp. 65 sgg.; R. PEREZ, *L'ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giornale dir. amm.*, 2, 2014, pp. 197 sgg.

³⁹ Per un'ampia panoramica sul punto, cfr. A. MARTINI - F. ROSA - M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1, pp. 173 sgg.; AA.VV. (a cura di A. Quagliani), *Valutazione delle politiche e governance nelle regioni*, Milano, 2005, con specifico riferimento ai Consigli regionali v. il saggio di A. QUAGLIANI, *Il controllo del Consiglio regionale*, pp. 29 sgg.

⁴⁰ La Carta di Matera si può trovare al sito www.capi.org. Il Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa sostenuta dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

ii) Regione Emilia-Romagna: gli articoli 28 e 53 dello Statuto disciplinano l'utilizzo di strumenti per la valutazione degli effetti delle politiche e dei risultati conseguiti nell'applicazione delle leggi. Si fa inoltre riferimento alle clausole valutative che, eventualmente inserite nei testi di legge, *“dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori”*;

iii) Regione Lombardia: lo Statuto dispone che *“Il Consiglio esercita altresì la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi di valutazione degli effetti delle politiche regionali”* (art. 14, comma 2) e a tal fine stabilisce, all'art. 45, che *“Il Consiglio regionale istituisce [...] un Comitato nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritetico”* e che *“il Comitato propone [...] l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative”*;

iv) Regione Marche: lo Statuto (2005) ha individuato tra i compiti del Consiglio specifiche funzioni di controllo sull'attuazione e sugli effetti delle politiche regionali (cfr. artt. 14 e 21);

v) Regione Molise: Il nuovo Statuto, entrato in vigore il 19 aprile 2014, riconosce espressamente la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche regionali e, al riguardo, vi dedica gli artt. 3, 13 e 37;

vi) Regione Piemonte: l'articolo 71, comma 1, dello Statuto della stabilisce che *“il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti”*;

vii) Regione Toscana: lo Statuto del 2005 attribuisce alle Commissioni consiliari permanenti *“funzioni di [...] valutazione e controllo, anche di tipo economico finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull'attuazione degli atti consiliari di indirizzo e di programmazione”* (art. 19). Lo stesso Statuto prevede inoltre una legge regionale sulla normazione che disciplini *“l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie”* (art. 45). La legge regionale sulla normazione è stata approvata nel 2008. All'art. 5 essa prefigura l'impiego di strumenti per la valutazione degli *“effetti prodotti dagli atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione”* (come si vede riecheggia la l. (dello Stato) n. 246 del 2005 già vista *supra*);

viii) Umbria: lo Statuto prevede uno specifico articolo dedicato alla valutazione, l'articolo 61 rubricato *“La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull'attuazione delle leggi”*.

Come già accennato, numerosissime sono le leggi regionali che contengono le c.d. clausole valutative, anche di regioni che non hanno nel proprio Statuto disposizioni esplicite al riguardo: tuttavia il numero delle leggi che contengono tali clausole è decisamente maggiore nelle regioni che hanno disposizioni rilevanti nello Statuto.

5. La valutazione delle politiche pubbliche nel diritto straniero. Cenni.

È opportuno a questo punto fare un breve cenno a come viene concretamente declinata la valutazione delle politiche pubbliche in alcuni Paesi stranieri, soprattutto con riferimento al coinvolgimento, a vario titolo, delle Assemblee rappresentative⁴¹.

Innanzitutto è da rilevare che pionieri in tale attività sono stati i Paesi anglosassoni. Un caso del tutto peculiare, particolarmente rilevante ai nostri fini, è rappresentato dalla Francia, sulla quale ci soffermeremo più avanti.

In Gran Bretagna, è interessante segnalare l'attività del *Public Accounts Committee* (PAC), commissione della *House of Commons* composta secondo la proporzione dei seggi dell'Aula e la cui presidenza spetta tradizionalmente a un membro dell'opposizione⁴². Per le sue attività, il PAC si avvale delle attività, come struttura di supporto, del *National Audit Office* (NAO)⁴³. Si tratta di un'agenzia indipendente incaricata dell'analisi finanziaria di tutti i bilanci delle amministrazioni dello stato centrale; e, ciò che più interessa in questa sede, ad esso compete la redazione di rapporti *Value for Money* (VFM), contenenti valutazioni degli interventi statali basate su efficacia, efficienza ed economicità⁴⁴. L'approvazione del *National Audit Act* nel 1983 ha consentito al NAO di estendere le sue indagini dal mero controllo finanziario alla valutazione delle attività di management e di *policy-making*.

Il processo di *accountability* viene avviato sulla base di una programmazione concordata tra il PAC e il NAO, con l'individuazione dei settori da sottoporre a valutazione. Sulla base di questo input, il NAO procede alla raccolta e all'elaborazione delle evidenze empiriche e redige un report VFM, che viene pubblicato. Una volta pubblicato, il report viene inviato al PAC, il quale decide se procedere a un'ulteriore approfondimento sul tema del rapporto; in caso di decisione positiva, la commissione convoca un'audizione nella quale viene ascoltato l'*accounting officer* responsabile dell'amministrazione esaminata dal rapporto. Alla fine viene redatto un rapporto della commissione recante generalmente delle raccomandazioni rivolte al Ministero del Tesoro e finalizzate a migliorare l'intervento oggetto del rapporto. L'aspetto rilevante è che il Ministero del Tesoro è tenuto a rispondere a queste raccomandazioni, punto per punto, indicando se è intenzionato ad accoglierle o se le respinge.

⁴¹Cfr. R. PELIZZO - R. STAPENHURST, *Public Accounts Committees*, in *Research Collection School of Social Sciences. Paper 81*, 2006, rinvenibile alla pagina web http://ink.library.smu.edu.sg/soass_research/81.

⁴²P. DUNLEAVY - C. GILSON - S. BASTOW - J. TINKLER, *The National Audit Office and the Public Accounts Committee and the Risk Landscape in UK Public Policy*, in *LSE Research on line*, 2009, rinvenibile alla pagina web <http://eprints.lse.ac.uk/>, riportano che sin dal 1862 vi era una disposizione regolamentare della Camera dei Comuni che stabiliva che "*That there shall be a Standing Committee of Public Accounts; for the examination of the Accounts showing the appropriation of sums granted by Parliament to meet the Public Expenditure, to consist of nine members, who shall be nominated at the commencement of every Session, and of whom five shall be a quorum*" (p. 8).

⁴³ Il NAO ha uno staff di circa 800 dipendenti, in larga parte esperti di controllo finanziario, misurazione della performance delle amministrazioni e valutazione delle politiche e dei programmi, oltre ad esperti esterni. Il sito istituzionale è all'indirizzo www.nao.org.uk.

⁴⁴ Cfr. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012, pp. 199 sgg.; M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2012, pp. 89sgg.

Il *Local Audit and Accountability Act* 2014 dà al NAO nuovi poteri e nuove responsabilità in materia di spesa pubblica locale, tra cui la preparazione e redazione del *Code of Audit Practice*, il potere di esaminare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica dal momento della decisione fino a quello della prestazione dei servizi, compreso l'uso delle risorse da parte degli enti locali, e di fornire valutazioni, commenti e consigli di carattere generale agli enti locali⁴⁵.

È bene precisare, però, che NAO e PAC devono limitare la loro attività di investigazione alla sola implementazione degli interventi e non è loro potestà mettere in discussione il merito delle *policies*, cosa invece permessa alle tradizionali commissioni permanenti. NAO e PAC, per statuto, non sottopongono ad esame le decisioni di fondo di una *policy*, ma devono trattare unicamente gli aspetti inerenti l'implementazione e la gestione manageriale degli interventi approvati.

È stato sottolineato che "il sistema NAO-PAC può essere interpretato come un tentativo di ridare forza al ruolo storico del parlamento inglese: garantire l'*accountability* del governo tramite il controllo della spesa pubblica"⁴⁶.

È da rilevare, inoltre, che il Parlamento britannico ha intensificato anche la valutazione *ex post* della legislazione. Attualmente nella Camera dei Comuni tale valutazione è effettuata nelle commissioni di merito, mentre dal 2012 nella *House of Lords* sono stati istituiti comitati ad hoc per procedere alla valutazione *ex post* di alcune leggi di particolare rilevanza e attualità⁴⁷.

A quanto detto, spostandosi al livello di esecutivo, è da aggiungere che le *capability reviews* costituiscono un processo di valutazione gestito dall'ufficio del Primo Ministro ed attuato da un gruppo di esperti indipendenti, con una grande conoscenza dei meccanismi burocratici. Queste revisioni periodiche, attuate generalmente ogni 3 o 5 anni, valutano le performance dei dipartimenti ministeriali, così come l'efficacia e la qualità delle loro politiche pubbliche. A causa delle polemiche sorte circa la validità delle *capability reviews* in termini di

⁴⁵ Senato della Repubblica - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito*, a cura di Annarita Sansò, luglio 2015.

⁴⁶M. BIANCHI, *Il National Audit Office*, cit., 91, il quale aggiunge che "La pubblicazione di un documento ufficiale della commissione parlamentare e la risposta del ministero, anch'essa pubblicata tra gli atti della *House of Commons*, costituiscono i due passaggi fondamentali perché il lavoro analitico del NAO assuma rilievo pubblico e incida effettivamente sull'*accountability* del governo. Solo così, infatti, esso riesce ad avere delle ricadute concrete nella gestione delle politiche e delle amministrazioni" (p. 93). L'A. sottolinea, peraltro, che "Comprendere il ruolo specifico del PAC nel sistema istituzionale inglese non è semplice. Analizzandone il lavoro ed il funzionamento, infatti, sembra che possa essere definito come «il portavoce parlamentare del NAO»" (p. 102); tuttavia, secondo l'A. tale giudizio può essere mitigato ove si consideri che "il PAC è la sede che consente al lavoro analitico del NAO di trovare uno sbocco istituzionale e di incidere effettivamente nel ciclo della *government accountability*. La rilevanza politica di questa funzione è assai elevata"; inoltre "va sottolineato come l'audizione di fronte al PAC sia, per gli *accounting officers*, un passaggio delicato, anche perché può deteriorare i rapporti tra il *permanent secretary*, che è un dirigente di carriera, e il ministero di riferimento, con conseguenze che possono anche portare alle dimissioni del funzionario. Il PAC gode di una «high and intimidating reputation», che deriva dal suo potere di trasformare i reports del NAO in atti politici rilevanti". Pertanto, a giudizio dell'A., "più che un rapporto di dipendenza, la relazione tra NAO e PAC sembra basata sulla capacità del secondo di catalizzare il lavoro del primo, tramite la sua visibilità e influenza politica" (p. 104).

⁴⁷ A mero titolo esemplificativo si segnalano le valutazioni sulla legislazione in tema di adozione, sul Mental Capacity Act 2005, sull'*Inquiries Act* 2005, sulla *Extradition Act* 2003 e sull'*Equality Act* 2010.

valutazione delle attitudini manageriali dei dirigenti, è stata avviata, a partire dal 2007, un'ulteriore valutazione di questo processo, affidata al *Sunningdale Institute*, organismo di ricerca specializzato del Cabinet Office.

La valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti è pervasiva perché viene effettuata diffusamente⁴⁸: da molte Università, da centri di ricerca privati, in città di medio-grandi dimensioni, in ogni Stato, in ogni agenzia federale ed in modo peculiare dal Congresso e dalla Presidenza degli Stati Uniti. Il *Government Performance and Results Act* (GPRA) del 3 agosto 1993 definisce la valutazione come “una stima, attraverso misure obiettive ed analisi sistematiche, dei modi e dei mezzi utilizzati dal Governo per raggiungere degli obiettivi predefiniti”.

Negli USA di particolare importanza è il *Government Accountability Office* (GAO)⁴⁹, che è un'Agenzia indipendente che lavora per il Congresso. Tra gli indici di imparzialità e indipendenza, vi è anche la modalità di nomina del vertice dell'*Office*: il *Comptroller General* è di nomina presidenziale, confermata dal Senato, fra una lista di candidati proposti da una Commissione bipartisan del Congresso, e ha un mandato di 15 anni, non rinnovabile.

Nato nel 1921⁵⁰, inizialmente per svolgere una funzione di controllo da parte del Congresso sui flussi di spesa (il nome originale infatti era *Government Accounting Office*), il GAO ha diversificato le proprie competenze allargandole alla valutazione dei risultati dei programmi ed alla misurazione delle performance delle strutture federali. Oggi il GAO si occupa di: *i*) valutare l'implementazione dei programmi del governo e il funzionamento dei servizi pubblici; *ii*) verificare l'operato delle agenzie dal punto di vista dell'utilizzo dei fondi federali, secondo criteri di economicità, efficienza, efficacia e appropriatezza; *iii*) deliberare circa i ricorsi promossi contro l'esito di appalti pubblici; *iv*) fornire pareri e consulenze sull'azione del governo federale⁵¹. Il lavoro del GAO ha inizio, nella maggior parte dei casi, su richiesta delle commissioni e sottocommissioni del Congresso. Ma il suo intervento può essere previsto anche da una legge, attraverso una clausola valutativa. In alcuni casi, l'attivazione delle indagini può avvenire su richiesta dello stesso *Comptroller General*⁵².

⁴⁸ M. BOVENS, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in *European Law Journal*, Vol. 13, n. 4, 2007, p. 449, avverte che “la valutazione delle politiche è divenuta un'icona negli Stati Uniti”. Cfr. C. M. RADAELLI, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Soveria Mannelli (CZ), 2001, pp. 71 sgg.; A. LA SPINA - E. ESPA, *Analisi e valutazione*, cit., pp. 288 sgg.

⁴⁹ Il sito del GAO è all'indirizzo www.gao.gov. Il GAO oggi è composto da circa 3.300 addetti, tra i quali figurano prevalentemente economisti, sociologi, analisti di politiche pubbliche, analisti di bilanci, giuristi, esperti in *information technology* e specialisti nei diversi settori.

⁵⁰ Per una ricognizione storica delle attività del GAO nella prima fase della sua istituzione, v. R. R. TRASK, *Defender of the Public Interest: The General Accounting Office, 1921–1966*, Washington, 1996.

⁵¹ D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2012, p. 120.

⁵² Il GAO può svolgere indagini anche su richiesta di singoli parlamentari, dandone comunque comunicazione a tutti i membri della commissione e rendendo pubblici i risultati. Quando l'iniziativa parte da una commissione o sottocommissione del Congresso, il GAO analizza la richiesta e entro dieci giorni comunica l'accettazione o motiva l'eventuale rifiuto dell'incarico. Cfr. Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America*, a cura di Riccardo Ercoli, febbraio 2016.

Negli Stati Uniti, peraltro, esistono da molti anni all'interno degli organi legislativi dei singoli Stati (*State Legislatures*), unità impegnate in attività di valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche⁵³.

Nei Paesi Bassi, caratterizzati da una forte presenza dello Stato sociale, l'esigenza di "prove scientifiche" a supporto della valutazione delle politiche di welfare costituisce una priorità dell'azione di governo già a partire dagli anni Settanta. Negli anni Novanta la valutazione si è orientata principalmente sugli aspetti finanziari delle politiche: i valutatori sono caratterizzati da una notevole indipendenza rispetto all'Esecutivo.

Con riferimento all'esperienza spagnola, a partire dal 1986, data di ingresso di Madrid nella Comunità europea, la valutazione delle politiche pubbliche si è diffusa soprattutto in seno alle autonomie locali, mentre a livello centrale i controlli sui programmi governativi venivano attuati soltanto attraverso modalità contabili, senza un effettivo impatto sull'agenda politica e sull'elaborazione delle politiche. Soltanto nel 2007, a seguito di un articolato dibattito pubblico, il governo Zapatero ha istituito l'Agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi, che svolge le sue attività a supporto del Governo.

Merita infine di essere citato il caso australiano poiché storicamente costituisce uno dei modelli più strutturati di valutazione delle politiche pubbliche *ex ante*: la valutazione ha carattere obbligatorio ed è preliminare ad ogni richiesta di nuovi oneri finanziari, unitamente ad un'analisi degli effetti attesi, delle popolazioni beneficiarie, dei costi e dei benefici. Dal 1994 ogni programma pubblico è soggetto a revisione, almeno a scadenza quinquennale⁵⁴.

5.1. Il caso francese.

Di particolare rilievo ai nostri fini il caso francese, con la riforma costituzionale del 2008⁵⁵, una riforma di ampio respiro, con l'obiettivo dichiarato della riforma di valorizzare il Parlamento, dando più spazio all'autonomia delle Camere, valorizzando le funzioni di controllo⁵⁶.

⁵³ Sulla valutazione nei singoli Stati, v. J.A. HIRD, *Power, Knowledge, and Politics: Policy Analysis in the States*, Washington, 2005; cfr. A. MARTINI - F. ROSA - M. SISTI, *Strutture di monitoraggio*, cit., pp. 176 sgg.

⁵⁴ V. Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Australia*, a cura di Riccardo Ercoli, marzo 2016.

⁵⁵ Approvata con legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008. Sulla riforma costituzionale francese la dottrina italiana ha espresso giudizi anche molto diversi: cfr., *ex multis*, M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, pp. 1961 sgg.; S. CECCANTI, *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2008; P. PASSAGLIA, *La recente revisione organica della Costituzione francese: un esempio da imitare?*, in *Foro it.*, 10, 2008, pp. 262 sgg.; R. BIAGI, *La Costituzione francese tra continuità e innovazione*, Torino, 2010.

⁵⁶ A.M. LE POURHIET, *Droit constitutionnel*, Parigi, 2012⁴, p. 455, citando gli artt. 24 e 48 novellati, afferma proprio che "la revisione costituzionale del 2008 ha messo particolarmente l'accento proprio su questa seconda funzione del parlamento", e rileva che le citate disposizioni costituzionali sono state completate dalla legge n. 2011-140 del 3 febbraio 2011, tendente a rafforzare i mezzi del Parlamento in materia di controllo dell'azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche. Nello stesso senso AA. VV. (a cura di L. FAVOREU), *Droit constitutionnel*, Parigi, 2010¹³, p. 746, dove si afferma che la revisione costituzionale del 2008 ha espressamente consacrato il ruolo di controllo dell'azione del Governo esercitata dal Parlamento. Nella dottrina italiana, con specifico riferimento alla funzione di controllo nella Costituzione francese novellata, cfr. N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in E. Gianfrancesco - N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamen-*

Per quanto interessa in questa sede, si segnalano le seguenti modifiche:

i) il novellato art. 24, comma 1, dispone che “*Il Parlamento vota le leggi. Controlla l’azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche*” (la novella ha aggiunto, rispetto al testo precedente, il riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche);

ii) la novella all’articolo 47-2 stabilisce espressamente, al comma 1, che la Corte dei conti deve assistere il Parlamento nel controllo dell’azione di Governo e nell’esercizio dell’attività di valutazione⁵⁷;

iii) il nuovo testo dell’articolo 48 stabilisce, al comma 4, che una settimana di seduta su quattro sia riservata da ciascuna Assemblea “*al controllo dell’azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche*”.

iv) infine, il novellato articolo 51-2 prevede che, per l’esercizio delle funzioni di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche, all’interno di ciascun ramo del Parlamento possano istituirsi commissioni d’inchiesta, per raccogliere elementi di informazione.

A completare il quadro la legge n° 2011-140 del 3 febbraio 2011, la quale, come rappresentato dal titolo, punta “a rafforzare i mezzi del Parlamento in materia di controllo dell’azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche”. Essa mira a far sì che gli organi parlamentari preposti in via permanente al controllo e alla valutazione possano audire le persone che esse ritengano. È inoltre disciplinata l’attivazione da parte parlamentare dell’assistenza della Corte dei Conti (introdotta dal nuovo articolo 47-2 della Costituzione), prevedendo al contempo un filtro da parte dei Presidenti dei due rami del Parlamento.

I due rami del Parlamento francese hanno dato attuazione in modo diverso delle disposizioni costituzionali⁵⁸.

L’Assemblea nazionale ha istituito un organo *ad hoc*, il *Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques*⁵⁹, composto di 36 deputati (deve essere assicurata una rap-

ti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura, Roma, 2009, pp. 252 sgg.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il Parlamento francese. Profili strutturali e funzionali*, in M. Cavino - A. Di Giovine - E. Grosso (a cura di), *La quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010.

⁵⁷L’art. 47-2 dispone che “*La Corte dei conti assiste il Parlamento nel controllo dell’azione del Governo. Essa assiste il Parlamento e il Governo nel controllo dell’esecuzione delle leggi di finanza e dell’applicazione delle leggi di finanziamento della sicurezza sociale e nell’attività di valutazione delle politiche pubbliche*”.

⁵⁸Cfr. Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia*, a cura di Annarita Sansò, ottobre 2015.

⁵⁹P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum - Revue de droit politique*, 6, 2011, sottolinea che l’Assemblea nazionale, nell’istituire il Comitato, abbia fatto tesoro dell’esperienza negativa del precedente *Office parlementaire d’évaluation des politiques publiques*, istituito nel 1996 e soppresso nel 2000; tra le innovazioni positive, il fatto che sia stato istituito con Regolamento parlamentare da una sola Camera, visto che in precedenza il Senato aveva espresso un orientamento diverso al riguardo, e l’assegnazione della presidenza al Presidente dell’Assemblea, che ne ha rafforzato l’autorevolezza. L’A. termina il suo contributo con una considerazione generale sul controllo parlamentare, affermando che “*le contrôle au sens défini plus haut est l’oeuvre commune de la majorité et de l’opposition, qui sont ensemble les interlocuteurs naturels du Gouvernement dans l’examen critique des politiques publiques ; ce contrôle manifeste ainsi l’identité de la représentation nationale en tant qu’institution face au Gouvernement et il désigne sa fonction spécifique au regard de l’exécutif. Ainsi, le contrôle d’aujourd’hui restitue paradoxalement une réalité à la séparation des pouvoirs là où l’on ne l’attendait pas*”. Di diverso avviso V. BARBÉ, *La loi constitutionnelle de «modernisation des institutions» et le Parlement*, in AA. VV. (a cura di M. Calamo Specchia), *La Costituzione francese*, Torino, 2009, pp. 65 sg., la quale ritiene, in realtà, che non sarebbero state data al Parlamento competenze supple-

presentanza proporzionale dei gruppi politici e una presenza equilibrata delle commissioni permanenti). Il Comitato realizza - di propria iniziativa o su domanda di una Commissione permanente - una valutazione su politiche pubbliche il cui raggio d'azione oltrepassi l'ambito di competenza di una singola Commissione. La valutazione condotta ha il suo esito con un rapporto conclusivo. Le raccomandazioni del Comitato sono trasmesse al Governo, il quale risponde entro tre mesi. La risposta dei Ministri è discussa in Assemblea nella settimana del mese dedicata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche.

Il Comitato opera generalmente secondo il metodo della programmazione e del coinvolgimento bipartisan. Il programma di lavoro è annuale e determina il numero e l'oggetto delle valutazioni da realizzare. Ciascun Gruppo può far iscrivere di diritto nel programma uno studio di valutazione per sessione ordinaria. I relatori sugli studi di valutazione sono sempre due, uno dei quali esponente di un Gruppo di opposizione. Per condurre le valutazioni, i relatori possono avvalersi di esperti esterni, in particolare della Corte dei conti che, come abbiamo già visto, è incaricata di assistere il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche⁶⁰.

Il Senato, invece, ha compiuto una diversa scelta organizzativa. Non si è ritenuto di istituire nuovi organi o strutture; è stato modificato un articolo del Regolamento (art. 228), in modo da rendere esplicito che *“le commissioni permanenti assicurano l'informazione del Senato e realizzano, nelle materie di loro competenza, il controllo dell'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio dell'applicazione delle leggi”*. Di conseguenza, tutte le sette Commissioni permanenti hanno il compito di assicurare il monitoraggio dell'attuazione degli atti legislativi che rientrano nella loro competenza, verificando l'adozione da parte del Governo delle necessarie misure di attuazione. Ogni anno ciascuna Commissione predispone un bilancio completo di questa attività.

È bene precisare che, prima della riforma del 2008, all'interno del Parlamento francese, erano già stati istituiti organi, di solito bicamerali, per lo svolgimento di attività di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche.

Come si vede, l'ordinamento francese ha inteso prendere sul serio la valutazione delle politiche pubbliche: da un lato, ha costituzionalizzato tale attività; dall'altro, ne ha affidato la concreta realizzazione al Parlamento.

mentari e che la consacrazione della funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche introdotta dall'art. 24 novellato avrebbe poca incidenza pratica.

⁶⁰ Cfr., sul funzionamento del Comitato, AA. VV. (a cura di L. FAVOREU), *Droit constitutionnel*, cit., pp. 753 sg.

6. La valutazione delle politiche pubbliche e il nuovo Senato.

Come detto in apertura, la riforma costituzionale ha innovato diversi aspetti della Parte II della Costituzione. Tra i più importanti vi è il superamento del bicameralismo paritario⁶¹, senza alterare la forma di governo parlamentare⁶², e l'individuazione di nuove funzioni in capo alla seconda Camera⁶³. L'art. 55, comma 1, Cost., infatti, stabilisce, tra l'altro, che il Senato "*Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni [...]*".

La modifica della composizione e delle funzioni del Senato sono state oggetto in passato di altri tentativi riformatori: a titolo esemplificativo si consideri la bozza approvata dalla c.d. *Commissione bicamerale D'Alema* nella XIII Legislatura e il testo della riforma approvato dal Parlamento nella XIV Legislatura che non superò il voto referendario⁶⁴.

Il Senato, ai sensi dell'art. 55, comma 1, Cost. rappresenta le "*istituzioni territoriali*" e, ai sensi del successivo art. 57, comma 1, i senatori sono "*rappresentativi delle istituzioni territoriali*". Ad oggi non è dato sapere come si orienterà l'appartenenza dei senatori, se, cioè, prevarrà quella politica oppure vi saranno altre forme di suddivisione che si imporranno all'interno del Senato (ad esempio quella regionale o macro regionale). Vi è chi sostiene che prevarrà l'appartenenza politica e nel Senato si ripresenteranno esattamente gli equilibri politici che vi sono nelle Regioni⁶⁵. Altri, invece, ritengono che prevarrà il *cleavage* territoriale⁶⁶.

⁶¹ Con riferimento al superamento del bicameralismo paritario, per quel che riguarda la funzione legislativa, S. STAIANO, *Le leggi monocamerale (o più esattamente bicamerale asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, afferma che "in Italia il bicameralismo paritario non ha mai prodotto un difetto quantitativo di legislazione, semmai si è lamentato un eccesso di legislazione. Neppure si è registrata la lentezza abnorme del procedimento; anzi quando il sistema politico ha richiesto accelerazioni, anche al livello costituzionale, accelerazione si è avuta, producendo semmai qualche guasto da frettolesità (e i dati statistici, specie in chiave comparata, non consentono di ascrivere lentezze al bicameralismo). Invece il bicameralismo paritario ha inciso negativamente sulla qualità della legge da diversi versanti, poiché la duplicazione, e la moltiplicazione, delle fasi deliberative ha condotto a una legislazione costruita per successive «accessioni», per stratificazioni irrisolte, risultando inutilmente complessa e di difficile interpretazione, o anche a casi di blocco della decisione in ambiti molto rilevanti. La conseguenza è stata la carenza della grande legislazione in settori chiave, carenza che si è espressa in assenza di leggi o nel fallimento, per mancato conseguimento degli obiettivi, delle «riforme» legislative introdotte". A. MASTROMARINO, *Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle Camere*, in *federalismi.it*, 5, 2016, p. 2, con riferimento al bicameralismo paritario, afferma che "Non era stato esattamente questo l'intento del costituente, ma sicuramente è questa la via imboccata dal nostro legislatore (anche costituzionale) appena dopo qualche legislatura (seppure in quell'occasione non mi pare si parlò di tradimento dei valori costituenti), quando l'assimilazione della durata e sostanzialmente quella delle formule elettorali finì con il neutralizzare le differenze fra le due Camere sovrapponendole non solo sul piano dell'iter legislativo, ma anche per quel che concerne il ruolo politico nell'espletamento della funzione di indirizzo".

⁶² Insistono nel sottolineare il fatto che la riforma, pur superando il bicameralismo paritario, non tocca la forma di governo parlamentare, tra gli altri, M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 26 sg.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 69.

⁶³ Sul ruolo, in generale, delle seconde Camere la letteratura è molto ampia. Si v. I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010.

⁶⁴ Per un rapidissimo *excursus* al riguardo sia consentito rinviare a P. CHIRULLI, *La riforma del Senato della Repubblica*, in *Osservatorio cost.*, 1, 2014.

⁶⁵ Cfr. R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel Ddl di revisione costituzionale*, in M. Dogliani, *Costituzione e antipolitica. Il parlamento alla prova delle riforme*, Roma, 2016, pp. 213 sgg., in chiave critica afferma che "Se l'assenza del mandato a rappresentare la nazione, e la mancata previsione in seno al Senato dell'articolazione in gruppi parlamentari, così come della composizione delle commissioni in

Certamente i senatori non potranno ignorare la loro appartenenza politica: del resto, parteciperanno alle elezioni regionali in liste di partito. Tuttavia non è difficile immaginare che su alcune questioni le linee di differenziazione potranno anche comporsi su basi diverse: regionale, ma anche macro-regionale (le regioni del Sud o del Nord), oppure per aree o interesse (le regioni adriatiche, quelle alpine, etc.). Ciò anche alla luce della maggiore difficoltà, oggi, di far rispettare discipline di partito decise dal centro e alle conseguenti frizioni che si registrano in molti partiti politici tra livello nazionale e periferia. Convince, dunque, l'affermazione di chi ritiene "vantaggiosa una configurazione ibrida (politico-territoriale) della rappresentanza senatoriale"⁶⁷.

Insomma, del Senato conosciamo le attribuzioni che la riforma gli ha assegnato, ma nello stesso tempo, "non sappiamo «niente»"⁶⁸, e il concreto atteggiarsi dei singoli componenti e del Senato in quanto tale dipenderà da molti fattori.

Venendo alla specifica funzione di valutazione delle politiche pubbliche, essa può essere considerata certamente una delle novità più interessanti del nuovo assetto istituziona-

proporzione ad essi, rende quest'organo costituzionale una sorta di «personaggio in cerca di autore», la disciplina del Ddl, che prevede che la durata del mandato dei senatori sia collegata a quella del consiglio regionale di provenienza, sembra indicare che i nuovi senatori dovranno rappresentare esclusivamente i rispettivi territori. Resta difficile tuttavia immaginare che essi potranno prescindere dalla colorazione politica sulla base della quale sono stati eletti, dato anche il permanere del divieto del vincolo di mandato" (p. 218); G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, pp. 8 sgg., dopo aver richiamato i tre possibili *cleavages* - politico, territoriale e istituzionale - che potranno caratterizzare il nuovo Senato, afferma chiaramente che "finirà per prevalere in ogni caso quello politico, salvo occasionali emersioni degli altri, come per altro analogamente avviene anche nelle Assemblee «politiche» a pieno titolo"; V. TONDI DELLA MURA, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo "Senato della Repubblica"*, Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato, 27 luglio 2015, in *Osservatorio cost.*, 2, 2015, afferma che "nel nuovo modello bicamerale, in definitiva, l'appartenenza dei senatori ai partiti di riferimento resta presupposta e non più posta, riguarda la previa nomina e non più la conseguente attività, considerata in senso artificialmente neutro e non più politico" (p. 6) e aggiunge che "la grande novità della riforma in corso sia proprio la chiamata in sussidiarietà dei grandi partiti nazionali. Le carenze sistemiche del Senato sono tali e tante, da legittimare in via di fatto un'esternalizzazione della relativa sfera decisionale; sono tali da originare un sistema di comando extraistituzionale, partitico, rigido e senza smagliature, capace d'irradiare le relative decisioni dai vertici delle segreterie alle sedi istituzionali e parlamentari variamente coinvolte" (p. 7).

⁶⁶ Tra gli altri, pur sottolineando la difficoltà di compiere una previsione sul punto, sembra ritenere che prevarrà l'appartenenza territoriale N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriali o istituzionale?*, in *federalismi.it*, 4, 2016.

⁶⁷ M. MANETTI, *Audizione del 28 luglio 2015 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, rinvenibile al sito internet www.senato.it. Cfr. G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, pp. 4 sg., la quale ritiene che "il disegno emergente dalla revisione costituzionale non dà risposte risolutive: il dilemma tra camera territoriale e camere politica non viene sciolto. Determinanti saranno le scelte contenute nella nuova legge elettorale del Senato e i comportamenti concreti degli attori politici, in particolare nella individuazione dei candidati senatori".

⁶⁸ Così M. LUCIANI, *Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato*, in AA. VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della riforma*, Rimini, 2016, p. 39, il quale aggiunge che "non siamo in grado di conoscere le strategie che le forze politiche metteranno in campo di fronte alla nuova realtà istituzionale rappresentata dal riformato Senato"; cfr. S. PRISCO, *Un bicchiere pieno a metà. La revisione costituzionale italiana del 2016 tra premesse di metodo, prefigurazioni di possibili scenari e valutazione complessiva del testo*, in *Diritti regionali*, III, 2016, pp. 477 sgg., il quale afferma che "Tutte le altre attribuzioni non legislative sono di concorrenza in procedimenti pur sempre condivisi con la Camera non territoriale ed allo stato appaiono vaghe e da riempire di poteri e contenuti da conquistare sul campo" (p. 492).

le⁶⁹ e si inserisce armonicamente nel tessuto della riforma costituzionale: il Senato, infatti, pur non essendo più incluso nel circuito della fiducia, ha funzioni molto rilevanti per il corretto funzionamento del sistema costituzionale. Tale funzione è stata giustamente definita “essenziale”⁷⁰ e colma un’evidente lacuna dell’ordinamento⁷¹. Peraltro, come abbiamo già visto, si pone in continuità con esperienze straniere significative (prima fra tutte quella francese).

L’attività di valutazione delle politiche pubbliche può essere ricompresa tra quelle di controllo, seppur in un’accezione ampia⁷². Della funzione di controllo, infatti, ha le caratteristiche principali⁷³: la verifica dei modi di esercizio dell’attività di un soggetto diverso dal con-

⁶⁹ Così E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in *Diritti regionali*, III, 2016, pp. 396 sgg., la quale avverte che “la prospettiva futura di questa competenza sia tutta da creare” e afferma che “potrà rappresentare una diversa espressione del potere di indirizzo politico anche per il Senato” (p. 399); cfr. P. MAGARÒ, *Sulla finzione di controllo del nuovo Senato*, in P. Costanzo - A. Giovannelli - L. Trucco (a cura), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015, 55 sgg. Esprime perplessità sul punto R. CALVANO, *Brevi note*, cit., p. 216, la quale afferma che “I nuovi compiti che sono attribuiti al Senato di valutare le politiche pubbliche, l’attività delle pubbliche amministrazioni, l’impatto delle politiche dell’Ue probabilmente basterebbe da solo a produrre un incremento significativo del fabbisogno di personale alle dipendenze dal Senato (fatta salva l’idoneità dei senatori a «tempo parziale» a svolgere queste funzioni), mettendo almeno in parte in discussione la riduzione dei costi di cui parla il titolo del Ddl. Ad essi si somma poi la competenza a verificare l’attuazione delle leggi dello Stato e ad esprimere pareri sulle nomine di pertinenza del governo nei casi previsti dalla legge”. H. SCHMIT, *La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 novembre 2014, p. 3, fa rientrare la valutazione delle politiche pubbliche tra le funzioni che definisce “poco precise”.

⁷⁰ Così C. PINELLI, *Appunti sulla riforma costituzionale, con particolare riguardo al Senato*, in AA. VV., *Cambiare la Costituzione?*, cit., p. 51, il quale aggiunge che tale compito “evoca un problema assai risalente di cattivo funzionamento delle nostre istituzioni, e ne indica una possibilità di soluzione” e richiama quanto affermato dal Presidente Einaudi nelle sue *Prediche inutili*, nelle quali sottolineava il “conoscere per deliberare”.

⁷¹ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, p. 73, giudica positivamente tale previsione, “nel senso che potrebbe introdurre nell’ordinamento costituzionale un tema già oggetto di studio ed anche di intervento in ambito regionale, ma fino ad oggi non percepito come rilevante sul piano parlamentare nazionale, al contrario di quanto già avvenuto in altri Paesi (a cominciare dalla Francia in seguito alla riforma costituzionale del 2008)”.

⁷² Cfr. M. LUCIANI, *Funzioni di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, p. 2, il quale, pur facendo rientrare tale funzione tra quelle di controllo in senso lato, precisa che “per la verità, sarebbe opportuno chiamarla in modo diverso, proprio per rimarcare la sua diversità da quella incidente nella titolarità delle cariche di governo. Personalmente, facendo tesoro dell’indicazione lessicale data dal testo novellato della Costituzione, propenderei per «funzione di verifica»”. Fa rientrare la funzione di valutazione delle politiche pubbliche tra quelle di controllo anche M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato*, cit., p. 8. Critico il giudizio di E. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, il quale afferma che “i poteri di valutazione delle politiche pubbliche, dell’attività delle pubbliche amministrazioni, di verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato, di esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo, oltre a peccare per indeterminatezza (che, peraltro, spetterà alle leggi riservate alla Camera dei Deputati eliminare), sembrano rientrare in una generale funzione di controllo, non soltanto nei confronti della P.A., ma in generale dell’attività politica, che, però, non dovrebbe spettare ad un organo cui, in linea di principio, viene sottratta la funzione d’indirizzo politico. E ciò a meno di ricondurre i suddetti poteri nell’ambito di una generica funzione ricognitiva riconosciuta al Senato. Tale interpretazione riduttiva sembra però impraticabile a causa della previsione esplicita di siffatto potere nell’u.c. dell’art. 70 del progetto di riforma. [...] La partecipazione dell’organo rappresentativo delle istanze territoriali ad atti di politica generale, per essere costituzionalmente compatibile, dovrebbe arrestarsi al livello propositivo” (p. 5). G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 383, ritiene che sia più corretto “chiamare controllo l’attività di riesame che si conclude con una misura sugli atti e/o sulle persone sottoposte a riesame, e ispezione l’attività che si limita ad accertare fatti e circostanze ed a formulare giudizi su di essi senza però comportare sanzioni o misure conseguenti”.

⁷³ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, II, Padova, 1976⁹, p. 688, il quale aggiunge che tale attività di controllo “non comporta, di per sé o direttamente, la conseguenza del mutamento dell’indirizzo (nel qual caso si ricondurrebbe all’attività ad esso connessa), ma, se mai, tende a ricondurli ad un suo maggiore rispetto,

trollante; il fine di esprimere un giudizio sui medesimi; la possibilità di far valere la responsabilità del soggetto autore, seppur sotto forma - in questo caso - di responsabilità diffusa⁷⁴.

Tale attività di controllo, infatti, può avere due risultati congiunti, seppur diversi. Da un lato, sapere che il Senato valuta la singola politica pubblica può indurre preventivamente lo stesso Governo (o il ministro competente) ad adottare tutte le misure affinché questa sia attuata al meglio: il controllo e il relativo giudizio, infatti, può canalizzarsi in forme di critica sul governo con il risultato di creare situazioni di malessere nella compagine governativa e nell'opinione pubblica. Dall'altro, l'attività di valutazione ha il compito di stimolare i poteri di *self-restraint* del soggetto controllato, il quale ha in tal modo gli elementi per riesaminare la propria azione e rimodulare l'attività, al fine di superare le criticità evidenziate nel giudizio del soggetto controllante⁷⁵.

Del resto, come è stato acutamente osservato, "se il Senato è estraneo al circuito della responsabilità politica istituzionale, non lo è a quello della responsabilità politica diffusa", circuito, peraltro, che lo stesso Senato può direttamente attivare, ponendosi "in collegamento con la pubblica opinione"⁷⁶.

E proprio non essere più nel circuito della fiducia può agevolare l'esercizio della valutazione delle politiche pubbliche, in quanto non vi sarà alcuna conseguenza diretta (che potrebbe addirittura avere come epilogo la revoca della fiducia) per eventuali valutazioni non positive⁷⁷: il Senato, dunque, sarà più "libero" nell'esercizio di tale funzione, non dovendo

esercitando una pressione non sanzionatoria sull'organo che ne è soggetto passivo"; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003³, pp. 441sgg., il quale aggiunge che "si può rilevare la tendenza diffusa delle assemblee politiche, quella di cogliere l'occasione del controllo per restringere con ulteriori direttive e parametri la sfera del controllato più che come occasione per ricorrere a misure sanzionatorie", ma, ciò nonostante, afferma che "la tecnica funzione di controllo-verifica non è sempre «inautonomo» né, dal punto di vista politico-costituzionale, merita di essere assorbita in quella, spuria, di controllo-direzione" (p. 442); T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, p. 413, con riferimento alla funzione di controllo (e a quelle ispettive e di indirizzo) ritengono "riduttivo inquadrare esclusivamente nell'ottica dei rapporti maggioranza-Governo strumenti che invece devono essere ritenuti funzionali al dispiegarsi di tutte le attività parlamentari e strettamente inerenti alla collocazione delle Camere nel sistema democratico".

⁷⁴ Sul concetto di responsabilità politica diffusa, distinta da quella istituzionale, si v. G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, *passim*, specie pp. 113 sgg., il quale ritiene che gli elementi della responsabilità diffusa sono "a) libertà di critica politica garantita ai soggetti della comunità politica; b) esistenza di vari meccanismi istituzionali per rimuovere i detentori del potere politico sui quali possono influire nel modo più vario le critiche mosse, attraverso la determinazione di diversi equilibri politici; c) consapevolezza del fenomeno di cui alla lettera b) sia nei soggetti della comunità politica che nei detentori del potere politico" (p. 116).

⁷⁵ Cfr. G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, p. 269, il quale, con riferimento alla funzione di controllo, afferma che "la proiezione esterna agli organi che ne sono titolari è quanto mai indispensabile - da sempre si sa che per deliberare (bene) è necessario conoscere (bene) - per disporre di un supporto conoscitivo specifico, attuale, condiviso tendenzialmente da tutte le forze parlamentari, per un adeguato esercizio o anche per l'astensione dall'esercizio delle funzioni parlamentari.

⁷⁶ Così M. LUCIANI, *Sul possibile funzionamento*, cit., p. 42, il quale aggiunge che ciò dimostrerebbe "anche il grado di apertura del disegno costituzionale tracciato dalla legge di revisione, perché il piano della responsabilità diffusa è assai più articolato di quello della responsabilità istituzionale (che ha i suoi canali formalizzati, ben definiti in Costituzione), sicché su di esso la seconda Camera potrebbe agire con margini di manovra allo stato non prevedibili".

⁷⁷ Cfr. G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, 2012, p. 59, la quale propone tale conclusione con riferimento alla Camera dei Comuni in Gran Bretagna, affermando che "Anche nella valutazione post-legislativa, il più famoso dei sistemi parlamentari paradossalmente si trova in una condizione di maggiore debolezza nei confronti dell'esecutivo rispetto ai legislativi dei sistemi presidenziali. Per Westminster, mettere in

trarre conseguenze dirette da eventuali giudizi negativi sull'attuazione di singole politiche pubbliche. E il Governo non dovrà temere - per la sua azione e la sua stessa sopravvivenza - le conseguenze dirette di tale attività⁷⁸. Del resto, in Francia le raccomandazioni del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* non possono avere significato di indirizzo o ingiunzione al Governo, come esplicitamente statuito dal *Conseil Constitutionnel*⁷⁹.

Aumentare la penetrazione e l'ampiezza delle funzioni di controllo in capo al Senato, peraltro, sembra ben bilanciare la diminuita incidenza nell'esercizio della funzione legislativa, in linea con la tendenza generale a valorizzare la funzione di controllo delle Assemblée a fronte dell'affievolimento dei poteri legislativi⁸⁰. Vi è, però, chi, pur salutando con favore l'introduzione della funzione di valutazione delle politiche pubbliche in Costituzione, sottolinea le possibili problematicità derivanti dall'affidamento al (solo) Senato, in quanto in tal modo "si recide il rapporto tra valutazione e *lawmaking* nel grande campo della legislazione di esclusiva competenza della Camera"⁸¹. È da dire, comunque, che alla Camera non è certo impedito dalla formulazione costituzionale novellata di svolgere attività di valutazione delle politiche pubbliche, anche in forza dell'art. 55, comma 4, Cost.

La valutazione delle politiche pubbliche, come le altre funzioni di controllo, potrà essere esercitata su tutte le materie e non ha alcun confine specifico: potrà riguardare, dunque,

dubbio l'operato del governo equivale ad ammettere di avere commesso un errore nella scelta del proprio *agent*: un giudizio cui, per coerenza, dovrebbe seguire la revoca della fiducia".

⁷⁸ M. LUCIANI, *Funzioni di controllo e riforma del Senato*, cit., p. 3, afferma che il confine tra la responsabilità istituzionale e quella diffusa deve "rimanere saldo: il Senato non avrà nulla a che fare con la responsabilità istituzionale e nessuna difficoltà che il Governo dovesse eventualmente incontrare in Senato potrà essere fatta valere sul terreno della sua responsabilità istituzionale". Cfr., con riferimento ai poteri ispettivi e in regime di bicameralismo paritario, G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, p. 8 sg., il quale esclude che l'insieme dei poteri ispettivi del Parlamento sia esclusivamente finalizzato alla funzione di rimozione del Governo (pur costituendone, quest'ultima, il presupposto), in quanto altrimenti, l'esercizio del sindacato ispettivo dovrebbe essere riconducibile soltanto alla maggioranza parlamentare.

⁷⁹ Decisione n. 2009-581 DC del 25 giugno 2009: il *Conseil constitutionnel* si è espresso come segue "Considérant quel émissions de suivi ainsi définies revêtent un caractère temporaire et se limitent à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution; que, s'agissant des commissions d'enquête, dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire, le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement" (par. 55). Si v. anche la Decisione n. 2009-579 DC del 9 aprile 2009 che si riferisce al Senato.

⁸⁰ L. VIOLANTE, *Il Parlamento nell'età della globalizzazione*, in *Rass. parl.*, 1, 2003, pp. 45 sgg., pur in un contesto di bicameralismo paritario, afferma che "l'inevitabile perdita di poteri legislativi del Parlamento, determinata dalla necessità di regole più leggere, più flessibili e più veloci, dovrebbe essere compensata da una crescita rilevante dei poteri di controllo" (p. 50). Cfr., nello stesso senso, G. RIVISECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007, pp. 155 sgg., il quale afferma che "i poteri ispettivi e il controllo parlamentare costituiscono diretto riflesso della razionalizzazione della forma di governo: al rafforzamento del continuum Governo-maggioranza parlamentare dovrebbe corrispondere un potenziamento delle funzioni non legislative, di indirizzo e di controllo, delle Camere".

⁸¹ G. REGONINI, *Il controllo sul Governo da parte del Parlamento secondo la riforma*, Comunicazione presentata al XXX Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università degli Studi di Milano, 16 Settembre 2016, la quale aggiunge che "Anelli di congiunzione tra scelte legislative e *oversight* sono, ad esempio: le clausole valutative inserite nei testi di legge; le leggi con data di scadenza, sottoposte a riesame al momento del «tramonto». Se non può innestarsi direttamente nel processo legislativo, la VPP-APA - diventa più complicata, perché i senatori incontreranno più difficoltà nel mettere a fuoco il contesto e le intenzioni delle scelte compiute dai deputati - rischia di non rispondere alle esigenze di questi ultimi, quando dovranno modificare le leggi in vigore".

non solo le materie di interesse regionale. Non convincono, sul punto, le affermazioni di chi ritiene in qualche modo vincolata l'attività non legislativa del Senato proprio dal suo "rappresentare le autonomie regionali"⁸². Nella direzione prospettata in questa sede sembrano andare sia la corretta interpretazione letterale che l'interpretazione sistematica. Innanzitutto, banalmente, la lettera dell'art. 55, comma 5, Cost. non sembra limitare l'attività di valutazione delle politiche pubbliche, come fa, ad esempio, per la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea (art. 55, comma 5, Cost.) o per la predisposizione di inchieste (art. 82, comma 7, Cost.). In secondo luogo, il fatto che il Senato rappresenti le istituzioni territoriali non circoscrive le attività della seconda Camera solo a questioni regionali (e locali). È sufficiente considerare che il Senato ha potestà legislativa piena per molteplici leggi, che non hanno alcun specifico ed esclusivo collegamento con le autonomie territoriali (prima fra tutte le leggi di revisione costituzionale), come pure concorre "a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato".

Così definito il perimetro (ampio) della valutazione delle politiche pubbliche, il Senato nell'esercizio di tale attività potrà collegarsi virtuosamente all'attività di analisi d'impatto della regolamentazione, inducendo così la Camera dei deputati a svolgere quest'ultima attività in modo non meramente formale, ma espressiva di un'indagine circostanziata delle carenze esistenti, degli effetti negativi che sono derivati dalla precedente normativa e dei possibili benefici o comunque delle conseguenze che possono derivare da una nuova normativa⁸³.

Di fondamentale importanza, comunque, sarà la riforma del Regolamento del Senato, che ne dovrà ridisegnare l'organizzazione interna (ad esempio non sembra utile che il Senato abbia lo stesso numero di Commissioni permanenti che ha oggi; il Regolamento dovrà stabilire se i senatori saranno organizzati in gruppi parlamentari o meno; etc.) e dovrà ben delineare, nel concreto, le modalità di svolgimento delle nuove funzioni che la riforma assegna al Senato, ivi compresa quella di valutazione delle politiche pubbliche⁸⁴.

⁸² R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *federalismi.it*, 3, 2016, insiste molto nel sottolineare la "natura non politica dell'organo" (p. 7) e ritiene che "le funzioni non legislative del Senato non potrebbero in linea di principio interferire con quelle della Camera, in quanto diverse nella natura e soprattutto in quanto il ruolo del Senato non è paritario rispetto a quello della Camera. Il che esclude anche qualsiasi forma di esercizio congiunto di tali funzioni, ad esempio per il tramite di organi composti di deputati e senatori" (p. 9). Ancora più critico il giudizio di A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giur. cost.*, 1, 2016, pp. 355 sgg., il quale ritiene che nonostante "il Senato, secondo il «nuovo» art. 55 comma 4, rappresenterebbe formalmente le istituzioni territoriali [...] se approfondiamo l'analisi delle disposizioni ci avvediamo che il Senato continuerebbe a rappresentare lo Stato e non le Regioni, le Province (decostituzionalizzate) e i Comuni, in quanto è nella sua veste di organo dello Stato-persona, che parteciperebbe all'esercizio della funzione legislativa ordinaria e costituzionale e [...] valuterrebbe le politiche pubbliche". Più sfumata la posizione di M. LUCIANI, *Funzioni di controllo e riforma del Senato*, cit., p. 4, il quale ritiene che "sebbene la questione delle politiche pubbliche o dell'attuazione delle leggi abbia una sua unitarietà, che rende impossibile distinguere la dimensione nazionale e le singole dimensioni territoriali, quella dell'impatto sui territori deve restare almeno la *prospettiva* nella quale il nuovo Senato è tenuto a muoversi, proprio in ragione della sua qualificazione come Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali".

⁸³ In questo senso cfr. E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, cit., p. 400.

⁸⁴ La dottrina è unanime nell'assegnare un ruolo importantissimo alla riforma del Regolamento per la concreta realizzazione del disegno riformatore: cfr., *ex multis*, G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2015; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit., specie pp. 16 sgg.

Peraltro, è essenziale che il Senato, nella sua azione di valutazione delle politiche pubbliche, sia coadiuvato da esperti in materia⁸⁵. Gli uffici del Senato offrono già professionalità in grado di garantire massima cura per molti aspetti. Tuttavia, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, la valutazione delle politiche pubbliche necessita anche di competenze economiche e statistiche, oltre che, eventualmente, sociologiche, etc., che non sempre si riscontrano nell'apparato burocratico del Senato (caratterizzato da una formazione giuridico-politica). Potranno soccorrere istituzioni di provata competenza e neutralità, come la Corte dei conti⁸⁶, la Banca d'Italia e l'ISTAT, che potranno fornire un valido supporto di dati e di elaborazione economica al fine di consentire al Senato di effettuare una valutazione accurata e consapevole.

In conclusione, il concreto esercizio di tale importante funzione sarà influenzato da molteplici fattori: dalla capacità che avranno il Senato e i senatori di ritagliarsi una piena autonomia nel panorama istituzionale; dal modo come verrà formato il Senato e da quanto i partiti politici, da un lato, e le Autonomie territoriali, dall'altro, "investiranno" sul Senato; dalla volontà e capacità di coinvolgere altri soggetti con competenze specifiche che forniscano analisi e dati.

Quel che è certo è che la *valutazione delle politiche pubbliche* è una funzione essenziale per il buon andamento degli interventi legislativi e di alta amministrazione e per il positivo raggiungimento degli obiettivi prefissati e, quindi, per la garanzia dei diritti che si intendono promuovere con le singole politiche pubbliche. È necessario, dunque, che il Senato "prenda sul serio" tale funzione.

Nondimeno, nel caso in cui la riforma non dovesse superare il vaglio referendario, è auspicabile che la *valutazione delle politiche pubbliche* venga considerata, comunque, come priorità nel dibattito politico-istituzionale e che le Camere, coerentemente con quanto avviene in altri Paesi, si appropriino di tale funzione (o, comunque, concorrano in maniera determinante al suo svolgimento), apportando eventualmente modifiche ai rispettivi regolamenti.

⁸⁵ G. REGONINI, *Il controllo sul Governo da parte del Parlamento secondo la riforma*, cit., afferma che "Per funzionare bene, la valutazione parlamentare richiede una struttura tecnica con le competenze necessarie per garantire affidabilità, continuità, indipendenza, e per monitorare l'effettivo recepimento delle raccomandazioni da parte delle amministrazioni. Queste sono le funzioni di agenzie quali il *Government Accountability Office* (GAO) negli Stati Uniti o il *National Audit Office* (Nao) in Gran Bretagna, note come «cani da guardia» del Parlamento. La semplice unificazione delle strutture tecniche di Camera e Senato, prevista nelle norme transitorie, di per sé non garantisce la necessaria solidità metodologica e operativa. Un riferimento importante potrebbe venire invece dalla logica che ha guidato l'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nato su richiesta dell'Unione Europea, per "assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini".

⁸⁶ Con specifico riferimento all'ausilio che la Corte dei conti può fornire al Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche v. V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e la prospettiva della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *federalismi.it*, 11, 2009; auspica uno stretto collegamento tra il nuovo Senato e la Corte dei conti anche P. MAGARÒ, *Sulla finzione di controllo del nuovo Senato*, cit., pp. 65 sg.