



Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia
STUDI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Comitato di coordinamento:

A. Benedetti - M. Bonini - C. Buzzacchi - C. Gulotta - F. Mattassoglio - G. Nuzzo - D. Scarpa

Elena di Carpegna Brivio

Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche

Per un ruolo del Parlamento
nella tutela degli interessi durevoli



G. Giappichelli Editore

Capitolo I

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. Cosa vuol dire oggi pensare la rappresentanza nazionale?

Il presente lavoro prende avvio dall'immagine del Parlamento come forma istituzionale dell'unità intertemporale della Nazione¹. Occorre, però, evitare immediatamente un possibile equivoco.

Non si intende qui fare riferimento alla Nazione come senso di individualità storica, come insieme di elementi identitari, a carattere più o meno etnico-culturale, che ha caratterizzato la nascita degli Stati nazionali e che tutt'oggi caratterizza i nazionalismi². Questo significato, che è tutt'ora dominante quando comunemente ci si riferisce alla Nazione, non è l'unico presente nella storia del costituzionalismo³.

Ad essere rilevante è invece la Nazione richiamata dalla Costituzione all'art. 9 («La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»), all'art. 16 («Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale»), all'art. 49 («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»), all'art. 67 («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»), all'art. 87

¹G. BURDEAU, *L'allégorie nationale. Essai sur la notion de peuple dans la démocratie classique*, 1952, ora in ID., *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 175 ss.

²F. MEINECKE, *Cosmopolitismo e Stato nazionale*, trad. it. La Nuova Italia, Perugia-Venezia, 1930, vol. I, p. 18 ss.; F. CHABOT, *L'idea di Nazione*, Laterza, Bari, 1974; G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Bari, 1959, p. 433 ss.

³V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1977, XXVII, p. 787 ss.; P. CARROZZA, *Nazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995, p. 195 ss.; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2005, I, p. 39 ss.

(«Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale»), all'art. 98 («I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione») e, quando era vigente il Titolo V originario, anche in quell'«interesse nazionale» che avrebbe dovuto assicurare il coordinamento legislativo tra Stato e Regioni⁴.

La Nazione evocata da queste disposizioni non ha niente a che vedere con l'affermazione di particolarismi identitari, ma è un concetto profondamente giuridico basato sulla creazione di un'unità indivisibile che lega la generazione presente con le generazioni passate e le generazioni future. Questa particolare accezione di Nazione, che oggi è poco approfondita, è nata nella dottrina francese, in cui tutto il ragionamento sulla differenza tra sovranità popolare e sovranità nazionale è stato finalizzato proprio all'obiettivo di costruire, al di sopra della porzione di popolo che in un dato momento storico anima la vita dello Stato, una collettività astratta e indivisibile capace di rendere le conquiste dello Stato costituzionale una costante temporale⁵.

Oggi, la possibilità di attualizzare quest'idea di Nazione passa dal nucleo concettuale della Costituzione repubblicana che ha considerato personalismo e pluralismo fattori di federazione della comunità politica verso obiettivi

⁴C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019; A. MATTIONI, F. FARDELLA, *Teoria generale dello Stato e della Costituzione. Un'antologia ragionata*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 98 ss.; M. GREGORIO, *Declinazioni della Nazione nella giuspubblicistica italiana*, in G. CAZZETTA (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 231 ss.

⁵Proprio perché la Nazione era un'entità astratta e non poteva essere identificata con nessun individuo concretamente esistente, nemmeno con la totalità dei cittadini, essa poteva operare soltanto attraverso la Costituzione. Per il semplice fatto di attribuire la sovranità alla Nazione, si era pensato di poter eliminare ogni potere personale dall'organizzazione pubblica e di poter rendere quindi lo Stato un «fascio di procedure» privo di qualunque forma di arbitrio. R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1922, trad. it. in ID., *Della sovranità*, Herrenhaus, Seregno, 2009, p. 52; G. BURDEAU, *L'allégorie nationale*, cit.; G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1949, p. 130; A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1914, p. 1; L. DUGUIT, *L'Etat, le droit objective et la loi positive*, 1901, riedizione Dalloz, Paris, 2003, p. 320 ss.; O. BEAUD, *La souveraineté dans la «Contribution à la théorie générale de l'État» de Carré de Malberg*, in *Revue du droit public*, 1994, p. 1254 ss.; M. GALIZIA, *Il «positivisme juridique» di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini*, 1994, p. 341 ss. Cfr. poi G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1, 1953, p. 3 ss.; A. MATTIONI, voce *Sovranità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamenti, vol. V, p. 710 ss.

promozionali che vanno al di là della generazione che, in un dato momento storico, concretamente partecipa e viene rappresentata⁶.

Sono temi che il costituzionalismo affronta ampiamente laddove fa riferimento allo sviluppo sostenibile o a diritti delle generazioni future come nuove situazioni giuridiche soggettive capaci di porre in capo alle generazioni presenti nuove forme di responsabilità⁷. Queste categorie, potenti da un punto di vista concettuale, suggeriscono però una superiorità sostanziale del futuro sul presente che è difficile trasporre sul piano giuridico e che rischia di circoscrivere il discorso sulle questioni di durata ai soli grandi temi di fondo, quando invece è il complesso dell'azione pubblica che richiede di essere distolto dall'assillo dell'istante⁸.

Si è deciso quindi di mantenere una prospettiva strettamente istituziona-

⁶C. MORTATI, *La rilevanza giuridica del concetto di Nazione*, 1943, in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, IV, p. 558 ss.; C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, Cedam, Padova, in *Archivio di diritto pubblico*, 2-3, 1937, p. 409 ss., in particolare p. 462 ss.; V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, cit.; P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 607 ss.; G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, p. 121 ss.

⁷A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, annali IX, p. 331 ss.; R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016, p. 43 ss.; A. MARZANATI, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, 2007, p. 127 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017. H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, 1979, trad. it. Einaudi, Torino, 2002, p. 33 ss.

⁸Se quando si affrontano i grandi assetti dell'esistenza, come l'ambiente o la bioetica, può essere agevole affermare una cogenza etica del futuro sul presente, non è così quando si passa ad un piano di «mesopolitiche» che non mettono in discussione scelte sostanziali di livello superiore, ma che comunque determinano conseguenze di lungo periodo che rischiano di essere poco rappresentate nel processo decisionale. Un esempio tipico è quello delle riforme delle pensioni: in proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La disintermediazione tra generazioni. Sindacati ed erosione delle potenzialità di vita*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 115 ss. Sulla difficile formalizzazione giuridica della nozione di sviluppo sostenibile e dei diritti delle generazioni future M. LUCIANI, *Generazioni future. Distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 436; A. TOUZET, *Droit et développement durable*, in *Revue du droit public*, 2, 2008, p. 453 ss.

le in cui la dimensione temporale viene presa in considerazione non in quanto fattore esterno alla dimensione giuridica, ma come un elemento che, se immesso stabilmente nell'ordinamento, diviene uno strumento di conformazione dell'agire politico, una vera e propria istanza organizzativa che si afferma non per la sua superiorità sostanziale, ma perché è implicata dal funzionamento delle istituzioni in relazione alla società⁹.

Utilizzando l'espressione «interessi durevoli»¹⁰ si intende fare riferimento ai molti temi che sono rilevanti per lo sviluppo collettivo, ma che presuppongono una dimensione diacronica del diritto e dell'azione pubblica che è molto difficile da intercettare attraverso il «presentismo politico» che caratterizza un certo modo di intendere la rappresentanza¹¹. Ragionando su questi interessi diviene possibile aggiornare l'idea che la rappresentanza serva a rendere presente un soggetto assente: in un contesto costituzionale in cui il popolo è il chiaro detentore della sovranità e i flussi politici sono pacifica-

⁹ T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, 1978, in ID., *Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, I, p. 477 ss.; M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013; A. LONGO, *Tempo, interpretazione, Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, vol. I, p. 267 ss.

¹⁰ È chiaro che la parola «interesse» non è priva di una certa ambivalenza che le deriva dall'essere stata utilizzata, nella storia del pensiero politico, per indicare tanto la molla dell'agire individuale quanto l'obiettivo dell'azione collettiva. Tuttavia, nel processo storico che ha costruito la nozione di «interesse generale», e prima che questa figura venisse frammentata da una privatizzazione forzata dell'ambito economico-sociale, era chiaramente espresso il bisogno di trovare il modo di trascendere e unificare i molti e contrastanti interessi particolari in un diritto e in una giustizia dalla forma armonica. È un elemento che continua a esserci ricordato da autorevolissima dottrina. Jellinek (G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, trad. it in L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di "Interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 478, 479), ad esempio, affermava che «innanzitutto l'interesse generale va oltre l'interesse degli uomini che in un determinato momento formano lo Stato, esso abbraccia del pari l'interesse delle generazioni future; esso si estende nel più lontano avvenire». Anche Jhering (R. VON JHERING, *Lo scopo nel diritto*, trad. it. Einaudi, Torino, 1972, p. 392) sosteneva che vi sono due tipi di interessi «quelli immediati, che si possono toccare con mano, e quelli, lontani, che solo l'occhio esercitato sa scorgere. E, corrispondentemente, vi sono anche due tipi di politica: una che vede lontano ed una che vede vicino. Sol tanto la prima merita il nome di politica nel vero senso della parola. Definita in breve, la politica vera è la visione dell'interesse lontano». In proposito anche H. DESPLACES, *Senats et chambres hautes*, Hachette, Paris, 1893, p. 5 ss.; J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, 1956, trad. it. Giuffrè, Milano, 1993; L. ORNAGHI, *Introduzione a Il concetto di "Interesse"*, cit., p. 3 ss.

¹¹ D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 2007, p. 13 ss.

mente considerati come mutevoli e plurali, il ruolo del Parlamento è non solo rappresentare l'esistente, ma anche saper rendere attuali interessi della comunità politica che non hanno la forza o la capacità di imporsi nel gioco del consenso e che, cionondimeno, sono fondamentali per riuscire ad assicurare il progresso della collettività nazionale¹². Le riforme delle pensioni, la gestione del debito pubblico, la tutela dell'ambiente e del paesaggio, le politiche del lavoro, le riforme dell'istruzione e del sistema fiscale sono soltanto alcuni esempi di politiche che non possono essere ridotte a facili strumenti di consenso elettorale perché le loro finalità vedono intrecciarsi interessi attuali e interessi futuri¹³. Esse richiedono di essere affrontate dalle istituzioni attraverso forme di conoscenza collettiva capaci di individuare i problemi oggettivi, le reti di interazione che li riguardano e le trasformazioni che è realmente possibile e ragionevole indurre. Quest'attività di conoscenza deve poi essere rianodata al carattere democratico dell'ordinamento attraverso un processo giuridico volto a pacificare e coordinare i conflitti e a palesare le responsabilità decisionali.

Non è possibile tutelare gli interessi durevoli intendendo la rappresentanza soltanto come una procedura elettiva che deve rendere sempre più stringente l'immissione nella struttura istituzionale delle istanze momentaneamente presenti a livello della società¹⁴. Il presente lavoro si pone l'obiettivo di evidenziare come alla base dei molti nodi problematici che oggi riguardano la tutela istituzionale delle prospettive di durata vi sia un'interpretazione della rappresentanza politica come rappresentanza responsabile, cioè come forma di organizzazione pubblica integralmente orientata ad immettere nelle istituzioni una «volontà popolare empirica»

¹² H.F. PITKIN, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1967, p. 209 ss.

¹³ M. COTTA, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 30; M. FRANCAVIGLIA, *Populismo, Costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le generazioni future?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 169 ss.; M. STELLA RIGHETTINI, *L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia*, in M. MORISI, A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53 ss.

¹⁴ È un tema che è stato ampiamente trattato nella riflessione schmittiana sulla distinzione tra rappresentatività e rappresentanza: C. SCHMITT, *Teologia politica*, trad. it. in *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 33 ss.; ID., *Amleto o Ecuba. L'irrompere del tempo nel gioco del dramma*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 2012.

senza porsi il problema di saper elaborare anche una «volontà popolare ipotetica»¹⁵.

In contrapposizione a questa impostazione si propone invece un'interpretazione della rappresentanza politica non come rappresentanza responsiva ma come rappresentanza cognitiva, vale a dire come creazione di un piano comune in cui la complessità e la frammentazione possono arrivare a confrontarsi attraverso funzioni e procedimenti che sappiano rendere trasparenti i conflitti e palesare le responsabilità decisionali, fino a fare dell'aggregazione politica un fattore che entra nell'ossatura delle istituzioni rendendole strumenti di coscienza collettiva sull'avvenire¹⁶.

È un elemento che l'illuminismo politico affrontava lucidamente cercando di costruire la Nazione e la rappresentanza nazionale sulla distinzione tra l'interesse personale del singolo e l'interesse generale come prodotto della volontà formalizzata dello Stato. La stessa legge Le Chapelier nasceva dalla preoccupazione quasi ossessiva di estromettere dall'ordinamento un pluralismo sociale che si temeva potesse rivolgere la purezza delle astrazioni rivoluzionarie a una contingenza dagli effetti imprevedibili¹⁷.

¹⁵ Sulla distinzione tra volontà popolare empirica e volontà popolare ipotetica D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, 4, 1985, p. 389.

¹⁶ Il tema della democrazia cognitiva trova il proprio radicamento teorico nelle riflessioni che J. Habermas ha dedicato al processo di legittimazione della decisione politica e alle modalità di consolidamento del dibattito pubblico sui temi di interesse generale. Cfr. ad esempio J. HABERMAS, *Stato di diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori?*, in *Teoria politica*, 3, 2000, p. 3 ss.; ID., *Teoria dell'agire comunicativo*, 1981, trad. it. El Mulino, Bologna, 2017; ID., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, 1992, trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2013. Con particolare riferimento al diritto italiano e allo specifico ambito delle politiche del bilancio, la rilevanza della democrazia cognitiva è stata approfondita da Paolo De Ioanna, in particolare P. DE IOANNA, *Democrazia cognitiva e governance della finanza pubblica*, SVIMEZ, 2014. Il tema è poi analizzato di recente M. DEGNI, *Democrazia cognitiva e decisione di bilancio*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2, 2020, p. 61 ss. Sul ruolo del Parlamento in questo senso cfr. poi G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 130 ss.; ID., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, in particolare p. 402 ss.; O. ROZENBERG, *On the concepts of parliament, parliamentarism and parliamentary democracy*, in *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Cheltenham-Northampton, 2020, p. 14 ss.

¹⁷ E. SIÉYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers état?*, 1789, capitolo VI; E. BURKE, *Discorso agli elettori di Bristol*, 1774, trad. it. in *Il concetto di "Interesse"*, cit., p. 321; G. BURDEAU, *Le libéralisme*, Paris, Seuil, 1979, p. 57 ss.; P. GROSSI, *Il diritto tra potere e ordinamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, p. 23; P. BASTID, *Les grands procès politiques de l'histoire*, Fayard, Paris, 1962, p. 307 ss.

Oggi, chiaramente, le soluzioni del razionalismo giuridico non sono più attuali: per poter continuare a pensare il Parlamento come l'organo della «rappresentanza nazionale», occorre invece rivolgersi alla Costituzione repubblicana¹⁸. La Costituzione ha consacrato un universo organizzativo in cui il riconoscimento di un ampio pluralismo sociale è strettamente correlato a un principio unitario che spinge a guardare al Parlamento come a un organo che, proprio in quanto rappresentativo della complessità sociale, è anche in grado di estrarre da quella complessità l'unità necessaria per indirizzare l'azione dello Stato verso obiettivi unitari e durevoli¹⁹.

Lo ha esplicitato, in tempi non lontani, la Corte costituzionale quando, nella sentenza n. 106/2002, ha escluso che i Consigli regionali potessero essere denominati «Parlamenti» perché «solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.)»²⁰. Anche l'Unione Europea, nel suo essere nata dal superamento dell'esperienza storica dello Statonazione, normalmente si riferisce ai Parlamenti degli Stati membri e al loro ruolo di riconnessione democratica all'interno dell'Unione denominandoli, significativamente, «Parlamenti nazionali»²¹.

Le ragioni costituzionali della tutela degli interessi durevoli, allora, devono essere affermate a partire da una concezione della rappresentanza nazionale come realizzazione di un coordinamento unitario tra le volontà di cambiamento veicolate dai valori normativi e le risultanze obiettive che provengono dall'esperienza della vita sociale²².

È un elemento che, come si vedrà, stenta ad affermarsi nel Parlamento

¹⁸ G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969.

¹⁹ P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 607 ss.; G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, p. 121.

²⁰ Corte cost. 12 aprile 2002, n. 106, punto 4 del *Considerato in diritto*. Sul significato della sentenza nella definizione del ruolo rappresentativo del Parlamento cfr. F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e «Parlamenti regionali»*, in *Giur. cost.*, 2, 2002, p. 873 ss.; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, *Ivi*, p. 878 ss.; N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, *Ivi*, p. 884 ss.; A. MANGIA, *I Consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, *Ivi*, p. 885 ss.

²¹ Sulla rilevanza della locuzione «Parlamento nazionale» a livello europeo N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giapichelli, Torino, 2014, p. 105 ss.

²² V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, X.

italiano a causa di un sistema politico che ha contribuito a incentrare l'attività parlamentare sulla funzione legislativa e, contemporaneamente, a dematerializzare le funzioni di controllo e i meccanismi della responsabilità politica²³.

Certamente, per la politica, la legislazione presenta alcuni vantaggi: quando una maggioranza riesce a far approvare una legge, non solo afferma una propria supremazia, ma può anche avvantaggiarsi della presunzione che il rapporto tra legge e amministrazione porti ad attuazione le politiche che in quella legge sono contenute, esimendosi così da un'attività di sorveglianza che è particolarmente gravosa²⁴. In questo modo, però, alla legge viene riconosciuta una capacità che è simile a quella delle formule magiche: se c'è un problema collettivo, la maggioranza politica si incarica di far approvare una legge e il problema d'un tratto sparisce. Chiaramente, non trattandosi di magia, ma al massimo di un gioco di prestigio, la capacità della legge di far sparire i problemi è solo un effetto ottico che può essere realizzato distraendo l'occhio dell'osservatore²⁵.

Il compito costituzionale delle istituzioni rappresentative non è l'illusorismo, ma è, invece, comprendere, affrontare e risolvere i problemi di una comunità politica. È necessaria allora un'attività conoscitiva pubblica che precede, accompagna e segue la deliberazione di un testo normativo, di modo che la rappresentanza parlamentare assuma il significato di valutare la capacità sostanziale dell'intervento pubblico di raggiungere gli obiettivi per cui è stato deliberato e di produrre benefici duraturi per la comunità di riferimento²⁶.

²³ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1957, ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 153 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 355; ID., *La funzione di controllo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, atti del XV convegno annuale, Cedam, Padova, 2001, p. 212; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 141 ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 36 ss.; V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 3, 1998, p. 67 ss.

²⁴ E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2020, p. 14 ss.

²⁵ P. GROSSI, *Ancora sull'assolutismo giuridico (ossia: della ricchezza e della libertà dello storico del diritto)*, in ID., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 5; A. MATTIONI, *Legge e sovranità*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 23 ss.; A. LE DIVELLEC, *Parliament in constitutional law*, in *Handbook of Parliamentary Studies*, cit., p. 102 ss., soprattutto p. 105 ss.

²⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss.; G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, in

2. La valutazione delle politiche pubbliche come forma di apprendimento

Nel nostro ordinamento è ancora molto difficile riuscire a costruire una dialettica tra *politics* e *policies*, vale a dire tra il piano delle relazioni che si basano sulla ricerca del consenso e del potere (*politics*) e quello delle azioni che, concretamente, sono rivolte ad affrontare e risolvere un problema collettivo (*policies*)²⁷.

La legittimazione democratica dell'azione politica tende ancora ad essere confinata nel moto ascendente dell'investitura popolare, mentre stenta ad essere riconosciuta come responsabilità politica che viene fatta valere attraverso forme di controllo costante²⁸. Questa seconda interpretazione, che ha ascendenze teoriche nel pensiero politico di Schumpeter e Popper, richiede di considerare il tratto discendente della relazione tra governanti e governati come l'elemento che consente alle istituzioni democratiche di assumere una prospettiva di progresso costante: soltanto mettendo in atto meccanismi istituzionali di riflessione è possibile che le strutture della decisione politica vadano alla ricerca dei propri errori e imparino a rispondere ai bisogni della società a partire da una netta distinzione tra i fatti, che si indagano con la ricerca scientifica, e le decisioni, che invece si assumono con una piena responsabilità politica²⁹.

Rassegna parlamentare, 1, 2003, p. 499 ss.; 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 *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2009.

²⁷ R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2009, p. 203 ss.; M. MORISI, *Come studiare il Parlamento italiano ... e perché*, in *Associazione per le ricerche e gli studi parlamentari*, Quaderno, 2004, p. 14; N. STAME, *Valutazione come apprendimento*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 13 ss.; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 16 ss.; B. DENTE, G. REGONINI, *Politics and policies in Italy*, in P. LANGE, M. REGINI (a cura di), *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, Cambridge University Press, New York, 2010, p. 51 ss. Sulle ragioni linguistiche di una difficile distinzione tra *policy* e *politics* A.J. HEIDENHEIMER, *Comparative public policy at the crossroads*, in *Journal of public policy*, 4, 1985, p. 441 ss.

²⁸ In questo senso A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, in particolare pp. 22, 23.

²⁹ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, trad.it. Edizioni di Comunità, Milano, 1964, p. 257 ss. C. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, vol. II *Hegel e Marx*,

È necessario che la catena di delegazioni che compongono la democrazia rappresentativa venga bilanciata da una corrispondente catena dell'*accountability* che va nella direzione opposta³⁰. Nelle attuali società pluraliste e multiculturali vi è una serie potenzialmente infinita di articolazioni e interconnessioni: la rappresentanza non può essere intesa come uno strumento che esaurisce la partecipazione del soggetto sovrano e deve contribuire, invece, a mantenere un alto livello di comunicazione tra società e istituzioni³¹.

Molti Paesi hanno risposto a questa esigenza aggiornando il ruolo rappresentativo del Parlamento con una stabile funzione di valutazione delle politiche pubbliche rivolta a sorvegliare ogni fase dell'intervento pubblico, dalla progettazione *ex ante* al monitoraggio *in itinere* fino all'analisi *ex post* dei risultati prodotti³². Ciò che queste esperienze ci mostrano è che la valutazione delle politiche pubbliche consente una costante interazione tra strutture di ricerca scientifica e organi di decisione politica, in modo che le scelte di trasformazione sociale non siano adottate sulla base di precostituiti giudizi di valore, ma siano continuamente filtrate da attività di riscontro empirico fatte di raccolta e documentazione di dati, di individuazione di indicatori di riferimento e di definizione di protocolli procedurali rigorosi e ripetibili.

A fondamento della valutazione delle politiche pubbliche si pone una relazione virtuosa tra tre elementi indefettibili: una committenza politica, strutture di supporto altamente specializzate, procedure dedicate.

La committenza politica deve essere in grado di formulare le domande di ricerca, di ricevere gli esiti della valutazione e le indicazioni di *policy* e infine di progettare e deliberare l'intervento pubblico. Le strutture di supporto devono analizzare in modo indipendente il problema individuato dalla politica, devono utilizzare un metodo multidisciplinare e infine devono presentare le diverse alternative percorribili, ponendosi la questione di riuscire a tradurre il linguaggio scientifico in chiari messaggi di *policy*. Le procedure isti-

falsi profeti, trad. it., Armando Editore, Roma, 1974, pp. 366, 367. In proposito N. BOBBIO, *Società chiusa e società aperta*, in ID., *Tra due repubbliche: alle origini della democrazia italiana*, Donzelli, Roma, 1996, p. 87 ss.; ID., *Are There Alternatives to Representative Democracy?*, in *Telos*, 1978, p. 17 ss.

³⁰ K. STRØM, *Delegation and accountability in Parliamentary Democracies*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 261 ss.

³¹ A. LUPIA, M.D. MCCUBBINS, *Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 291 ss.

³² E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives*, cit.

tuzionali, infine, assolvono al compito fondamentale di inserire le analisi tecniche nel circuito della decisione politica.

Senza la contemporanea presenza di tutti questi tre elementi si rischiano distorsioni molto gravi. L'assenza di una committenza politica apre la strada a forme tecnocratiche; l'assenza di strutture di supporto agevola un ripiegamento ideologico della politica; l'assenza di procedure dedicate, infine, rende poco trasparente il processo decisionale e realizza un'incomunicabilità tra politica e tecnica che porta al fenomeno, tutt'altro che infrequente, di studi ed analisi scientificamente dotti, ma del tutto ignorati nel momento della decisione politica.

Se impostata correttamente, invece, la valutazione delle politiche può dimostrarsi molto utile nel rinnovare l'esperienza democratica: superando la logica dei procedimenti formali a favore della costituzione di un *policy cycle* che vede politici e tecnici confrontarsi costantemente, la valutazione delle politiche pubbliche realizza una funzione di apprendimento del decisore politico che lo porta a progettare i nuovi interventi secondo un'ottica di rendicontazione degli effetti reali e a saper cogliere e interpretare anche temi che non sono immediatamente spendibili sul mercato elettorale³³.

3. *L'attuale capacità del Parlamento italiano di tutelare gli interessi durevoli. Un'insostenibile arretratezza*

Nonostante siano stati richiamati elementi di notevole complessità teorica, i nodi di teoria generale che vengono affrontati hanno l'obiettivo di interpretare l'attuale capacità del Parlamento italiano di tutelare, attraverso la valutazione delle politiche pubbliche, gli interessi durevoli.

Il quadro che emerge è in chiaroscuro. Anche se non manca una consapevolezza di come le funzioni valutative possano migliorare il ruolo rappresentativo del Parlamento, lo schema *definizione legislativa di una politica pubblica – attuazione amministrativa del dispositivo di legge*, continua a domi-

³³ G. REGONINI, *Istituzioni e problemi della gente. Una proposta ambiziosa*, in *Il Mulino*, 5, 2013, p. 806 ss.; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 78 ss.; G. VECCHI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in M. MORISI E A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 232 ss.; E. GUALMINI, *Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle idee e della conoscenza*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 1995, p. 343 ss.

nare il modo in cui il Parlamento italiano, come organo rappresentativo, guarda alla società e ai suoi problemi.

Il lavoro è così articolato.

Il Capitolo II affronta le principali questioni concettuali che riguardano la tutela degli interessi durevoli mettendole in relazione con la categoria della rappresentanza politica. A partire da un ragionamento attorno al concetto di Nazione, emerge come l'intero sviluppo del costituzionalismo sia stato orientato dalla necessità di costruire giuridicamente la rappresentanza per dare voce istituzionale a una «grande solidarietà»³⁴ capace di saper guardare oltre alle istanze particolaristiche e di realizzare obiettivi di unità e di durata. Il concetto di rappresentanza nazionale, in particolare, conserva una seria rilevanza attuale soltanto se si decide di vedere in esso non il retaggio del costituzionalismo ottocentesco, quanto la risposta istituzionale a un profondo bisogno di innovazione dell'esperienza democratica.

Lo Stato liberale aveva fondato il suo funzionamento su una perfetta corrispondenza tra la natura monoclasse del potere sociale e il monismo del potere politico: la separazione tra Stato e società funzionava perché i possibili conflitti erano risolti a monte da un'attività di selezione che rendeva la volontà dello Stato espressione di una parte del tutto omogenea della società³⁵.

Nella prima fase dell'esperienza repubblicana i nuovi partiti di massa hanno saputo sviluppare, grazie alla loro imponente organizzazione territoriale, un ruolo di mediazione tra Stato e società. Attraverso i partiti era possibile non solo operare una selezione di coloro che sarebbero arrivati a impersonare le istituzioni, ma anche costruire piattaforme culturali capaci di elaborare un pensiero che veniva costantemente verificato nella società e della cui realizzazione si rendeva conto in Parlamento, ma anche nelle segreterie, nelle riviste, nei centri studi, nelle sezioni territoriali³⁶. Oggi i partiti non assolvono più a questa funzione. Divenuti soprattutto macchine di organizzazione del consenso o strumenti di semplificazione del lavoro parlamentare e governativo, i partiti non aspirano a porsi al centro dell'elaborazione

³⁴ E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation*, conferenza pronunciata alla Sorbona l'11 marzo 1882, e poi pubblicata in *Discours et conférences*, Calmann Lévy, Paris, 1887.

³⁵ C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, XI, pp. 143, 144; G. BURDEAU, *Le Libéralisme*, cit., p. 57 ss.; G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism: how Parliaments produce and elaborate knowledge*, in *SOG Working Papers Series*, February 2021.

³⁶ R. BIN, *Parola-chiave: Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 369 ss.

di un vero pensiero collettivo e si sono fatti interpreti di una rappresentanza sempre più orientata alla responsabilità momentanea³⁷.

La necessità di riuscire a dare una risposta istituzionale alla tutela degli interessi durevoli, allora, apre una sfida di enormi proporzioni per le istituzioni rappresentative: in una società del XXI secolo che produce impulsi politici secondo i ritmi delle nuove tecnologie digitali, i Parlamenti sono chiamati ad abbandonare una posizione meramente conservativa, per realizzare invece una democrazia cognitiva in cui anche le forme tradizionali del libero mandato e della rappresentanza nazionale assumono il significato di ridurre le distanze tra cittadini e istituzioni³⁸.

La valutazione delle politiche pubbliche, come attività istituzionale, va in questa direzione. Garantendo che politici e tecnici si confrontino lungo tutto il ciclo di realizzazione delle politiche pubbliche, la valutazione si propone di creare un circuito dell'*accountability* dove la partecipazione della comunità politica si presenta sotto forma di un controllo costante (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) dell'impatto reale delle decisioni. Ricomprendendo in un'unica dimensione circolare il tratto ascendente e discendente della relazione tra governanti e governati, la valutazione delle politiche pubbliche apre così alla possibilità di costruire le democrazie contemporanee come forme di conoscenza collettiva, come «un processo discorsivo proceduralizzato in cui i cittadini possano riconoscersi come liberi e uguali»³⁹.

La parte finale del Capitolo II analizza le principali esperienze internazionali in materia di valutazione parlamentare per mettere in evidenza quali siano gli elementi che hanno portato molte democrazie avanzate a identificare nei loro Parlamenti le istituzioni presso cui radicare una funzione di valutazione delle politiche pubbliche. Un netto primato è detenuto dai Paesi di *Common Law*: Stati Uniti e Regno Unito vedono ormai il Parlamento essere fortemente strutturato nelle attività di valutazione delle politiche pubbliche, soprattutto grazie all'attività delle Commissioni permanenti e a un ingente investimento in strutture tecniche di supporto che svolgono un'attività di ri-

³⁷ W. MÜLLER, *Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 309 ss.; J.D. FEARON, *Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*, in A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN (a cura di), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 55 ss.; G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism*, cit., p. 17.

³⁸ G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism*, cit., p. 19; N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019.

³⁹ M. DEGNI, *Democrazia cognitiva e decisione di bilancio*, cit., p. 74.

cerca indipendente e rigorosamente non-partisan. Anche tradizioni costituzionali che si sono integralmente sviluppate attorno alla centralità della funzione legislativa, come quella francese, hanno però scelto di rideclinare l'organizzazione del loro Parlamento per dare ampio spazio alla valutazione delle politiche pubbliche. Ciò che queste esperienze ci mostrano è che la valutazione parlamentare delle politiche pubbliche consente di trovare un equilibrio tra *delegation* e *need for accountability*: essendo continuamente chiamati a spiegare e motivare le proprie decisioni, coloro a cui è stato delegato il potere dello Stato sono sottoposti a una forte domanda di senso di responsabilità che vede la comunità politica essere messa nelle condizioni di seguire, attraverso un ampio lavoro istituzionale pubblico, la costruzione e lo svolgimento degli interventi di trasformazione sociale⁴⁰.

Rispetto a queste esperienze il Parlamento italiano si trova in una condizione di grave ritardo, in cui si evidenzia la mancanza non tanto di una consapevolezza circa l'utilità di funzioni parlamentari di valutazione, quanto di un serio investimento nella riconversione delle strutture e dei procedimenti parlamentari alle ragioni della valutazione.

Il Capitolo III è dedicato all'analisi di una serie di riforme che sin dagli anni Novanta hanno cercato di introdurre nel Parlamento italiano una logica valutativa: la riforma dell'istruttoria legislativa in commissione referente, l'istituzione del Comitato per la legislazione e l'introduzione di AIR e VIR sono stati passaggi importanti, in cui il Parlamento sembrava effettivamente avviarsi lungo un percorso in cui strumenti di analisi e di valutazione potevano aumentare le capacità cognitive della rappresentanza nazionale. Queste riforme, però si sono dimostrate essere soprattutto «occasioni perdute» in quanto sono ben presto ricadute in una logica endonormativa e strettamente formale che ne ha di fatto svuotato il potenziale innovativo⁴¹.

Un altro passaggio storico che viene analizzato è la revisione del Titolo V della Costituzione, che avrebbe dovuto essere un'occasione di profondo ripensamento del ruolo delle Camere. In un contesto in cui crescevano notevolmente le competenze legislative delle Regioni, gli organi delle autonomie territoriali godevano di una nuova legittimazione popolare e si tracciava una struttura tendenzialmente paritaria degli enti costitutivi della Repubblica, il ruolo del Parlamento nazionale avrebbe dovuto essere rivolto alla creazione

⁴⁰ B.A. ROCKMAN, *Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3, 1984, p. 387 ss.

⁴¹ In proposito appare rilevante la prospettiva tracciata da M. CARTABIA, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività?*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1997, p. 45 ss.

di un intenso dialogo con i territori per far emergere quegli elementi di progresso condiviso che potevano contribuire a rinnovare e rafforzare l'unità nazionale pur in un contesto di grande valorizzazione delle autonomie. Se la maggior parte delle politiche pubbliche avrebbe dovuto essere elaborata nel rapporto ravvicinato tra istituzioni territoriali e bisogni sociali, la rappresentanza nazionale avrebbe dovuto imparare ad orientarsi a funzioni di controllo capaci di garantire che la nuova molteplicità e varietà territoriale andasse a vantaggio dell'unità e dello sviluppo della comunità nazionale e non del particolarismo⁴². La continuità che ha caratterizzato il modo di operare delle Camere prima e dopo la riforma del Titolo V, invece, ha contribuito a lasciare inespresse alcune delle prospettive più innovative della riforma costituzionale e a non cogliere nemmeno l'alto valore istituzionale di sperimentazioni che, negli stessi anni, alcune Regioni avevano avviato proprio sulla valutazione delle politiche pubbliche. Il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), promosso dai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana a partire dal 2002, è stato, nell'ordinamento italiano, il principale movimento istituzionale a favore della valutazione delle politiche pubbliche con rilevanti risultati circa la diffusione della cultura valutativa presso le assemblee rappresentative regionali⁴³. Il Parlamento nazionale, invece, non ha mai provveduto ad adeguare la sua attività e il suo ruolo rappresentativo alla Repubblica delle autonomie, evitando anche di realizzare attraverso i regolamenti parlamentari quella pur minima forma di coordinamento che avrebbe dovuto essere l'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali.

Successivamente viene analizzato come soltanto a seguito del tentativo di riforma costituzionale del 2016, in cui, tra le funzioni del Senato, era prevista anche una funzione di valutazione delle politiche pubbliche, siano stati introdotti alcuni elementi di razionalizzazione e trasformazione che vanno effettivamente nella direzione di avvicinare il Parlamento italiano alla valutazione delle politiche pubbliche. L'istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato (UVI) e il percorso di creazione di un ruolo unico dei dipendenti delle Camere sono state innovazioni estremamente rilevanti per cercare di costruire internamente quelle competenze scientifiche e interdisciplinari che costituiscono il presupposto materiale di realizzazione della valutazione delle politiche pubbliche. Nella XVIII Legislatura, però, questi

⁴² G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2, 2002, p. 147 ss.

⁴³ www.capire.org.