

# ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

*QUADERNO n. 27*  
*Seminario 2023*



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

I

# ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE \*

ELENA DI CARPEGNA BRIVIO \*\*

SOMMARIO: 1. Rappresentanza e valutazione. Una questione di mentalità. – 2. La valutazione delle politiche pubbliche come attività istituzionale. – 3. Esperienze comparate di valutazione delle politiche pubbliche nelle Assemblee elettive. – 4. La valutazione delle politiche pubbliche in Italia. Un ritardo di diversi decenni. – 5. Considerazioni conclusive.

## 1. RAPPRESENTANZA E VALUTAZIONE. UNA QUESTIONE DI MENTALITÀ

Quando si ragiona di valutazione delle politiche pubbliche in riferimento all'ordinamento italiano, ci si accorge quasi subito di essere di fronte a un tema che viene tutt'oggi percepito come innovativo. Eppure, come si avrà modo di vedere nelle prossime pagine, vi sono molti ordinamenti che, a livello parlamentare, praticano la valutazione delle politiche pubbliche da diversi decenni e l'hanno positivamente utilizzata per rafforzare il peso istituzionale dei loro organi rappresentativi. Si intende quindi mettere in evidenza come, alla radice del ritardo italiano si ponga una questione di linguaggio che, nel tempo, è divenuta anche una questione di mentalità, un vero e proprio *mindset* con cui i *policy makers* affrontano il loro ruolo istituzionale.

Nel sistema italiano, infatti, è ancora molto difficile riuscire a distinguere tra le *politics* e le *policies*, vale a dire tra le relazioni che si basano sulla ricerca del consenso e del potere (*politics*) e le azioni che, invece, sono concretamente

---

\* Lezione del 1° marzo 2023.

\*\* Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi Milano Bicocca.

rivolte ad affrontare e risolvere un problema collettivo (*policies*)<sup>1</sup>. Quando ci si concentra sulle *politics* la legittimazione democratica dell'azione politica tende ad essere confinata nel moto ascendente dell'investitura popolare, mentre stenta ad essere riconosciuta come responsabilità che viene fatta valere attraverso forme di controllo costante<sup>2</sup>. Se invece si assume la prospettiva delle *policies* il tratto discendente della relazione tra governanti e governati comincia ad essere considerato come l'elemento che consente alle istituzioni democratiche di assumere una prospettiva di progresso costante.

Le democrazie contemporanee hanno bisogno di entrambi i segmenti e, in particolare, necessitano di bilanciare la catena delle delegazioni che compone il circuito della rappresentanza politica con una catena dell'*accountability* che va nella direzione opposta e che consente di verificare costantemente i risultati dalle decisioni pubbliche e i benefici che si sono prodotti per la comunità politica<sup>3</sup>.

Nel sistema italiano la capacità della politica di produrre cambiamenti sociali viene ancora confusa con l'approvazione di nuove leggi. Quando una maggioranza riesce a far approvare una legge, ritiene di aver assolto al proprio compito, tanto più se quella legge formalizza delle promesse che hanno creato consenso in campagna elettorale<sup>4</sup>.

Le politiche pubbliche, però sono molto di più della semplice adozione di una legge<sup>5</sup>. Il trasferimento di risorse finanziarie, la messa a disposizione di

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> K. STRÖM, *Delegation and accountability in Parliamentary Democracies*, in *European Journal of Political Research*, 3/2000, p. 261 ss.; J.D. FEARON, *Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*, in *Democracy, Accountability and Representation*, cit., p. 55 ss.

<sup>4</sup> E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2020, p. 14 ss.

<sup>5</sup> N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministra-*

beni e servizi, la definizione di procedure per risolvere situazioni critiche, la realizzazione di campagne di opinione che evidenzino pro e contro di un comportamento individuato, sono tutti fattori che, al pari della cornice normativa, determinano il successo di un intervento pubblico a rilevanza sociale<sup>6</sup>.

La valutazione delle politiche pubbliche è esattamente lo strumento che consente, attraverso la raccolta e produzione sistematica di informazioni e di dati, di esprimere un giudizio di impatto delle decisioni pubbliche con lo specifico obiettivo di migliorarle<sup>7</sup>. In questo senso, allora, la logica valutativa presuppone che non ci siano idee prestabilite sulle migliori modalità di affrontare un problema collettivo e ritiene necessario affidare ad un complesso e analitico processo di riscontro il compito di fornire l'indicazione della strada da intraprendere<sup>8</sup>.

Il presente contributo mira a dimostrare come ogni possibile contraddizione-contrapposizione tra *politics* e *policies* possa essere superata se si riesce a definire una funzione rappresentativa eminentemente politica in cui gli strumenti della valutazione delle politiche pubbliche sono utilizzati per dotare il decisore pubblico di una maggiore capacità di cognizione<sup>9</sup>.

Le assemblee rappresentative, infatti, sono state disegnate con il preciso intento di evitare che fossero soltanto i soggetti già politicamente forti ad imporsi: l'inclusione anche delle voci più flebili e la creazione e formalizzazione del confronto e dell'ascolto sono i pilastri su cui sono stati costruiti i procedimenti parlamentari<sup>10</sup>. Oggi questa capacità deve servire non soltanto ad allargare la

---

zioneincammino, 4 marzo 2009; ID., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, quaderno 2011, p. 119; A. MANZELLA, *Trasformazione della sovranità e della rappresentanza politica nello Stato parlamentare italiano*, in *Lo stato delle istituzioni italiane – Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 121 ss.; T.R. BURNS, *Evoluzione di Parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive*, in *Giornate in memoria di Aldo Moro*, Camera dei deputati, 8 maggio 1998; G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2003, p. 517.

<sup>6</sup> R. MAYNTZ, *Intergovernmental implementation of environmental policy*, in K. HANF, F.W. SCHARPF (a cura di), *Interorganizational policy making*, Sage publications, Beverly Hills, 1978, p. 201 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 29 ss.; D. EASTON, *The political System: an Inquiry into the State of political science*, 1953, trad. it. *Il sistema politico*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973, p. 157.

<sup>7</sup> A. MARTINI, M. SISTI, *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, in *Informaires*, n. 33, 2007, p. 13 ss.

<sup>8</sup> G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 49 ss.

<sup>9</sup> Sia consentito in proposito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza responsiva o rappresentanza cognitiva?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021.

<sup>10</sup> J.P. HEURTIN, *The circle of discussion and the semicircle of criticism*, in *Making things public: atmospheres of democracy*, London, 2005, p. 754 ss.

platea dell'inclusione, ma deve essere anche lo strumento che consente alla visione collettiva di maturare individuando nuovi percorsi dell'agire collettivo<sup>11</sup>.

Quest'obiettivo, che richiede alle istituzioni rappresentative capaci di aprire le loro competenze alla raccolta e all'elaborazione di dati, può essere oggi raggiunto radicando presso le assemblee elettive funzioni di valutazione delle politiche pubbliche<sup>12</sup>.

## 2. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE COME ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

La valutazione delle politiche pubbliche è ormai un'autonoma scienza delle istituzioni e la sua caratteristica principale è quella di assumere, come unità di analisi, i problemi oggettivi della comunità politica che vengono studiati insieme al complesso di reti di interazione che li riguardano. Rispetto ad altre discipline normalmente utilizzate dai decisori pubblici, come la scienza giuridica o la scienza delle finanze, la valutazione delle politiche pubbliche offre la possibilità di affrontare questioni di rilevanza collettiva includendo nella visuale del decisore pubblico tutti gli aspetti oggettivamente rilevanti. Oggi, lo sviluppo di una comunità politica presuppone un costante intreccio di questioni politiche, economiche, amministrative e sociali e, di conseguenza, affrontarle soltanto da un punto di vista (giuridico, finanziario, organizzativo) può ridurre significativamente la capacità delle istituzioni di comprendere e gestire<sup>13</sup>.

Alla base dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche si pone invece la raccolta e la documentazione di dati che vengono elaborati attraverso un approccio multidisciplinare, l'individuazione di indicatori di riferimento, la definizione di rigorosi protocolli procedurali e una piena neutralità rispetto a giudizi di valore. I dati raccolti, inoltre, devono poter essere collocati in una

---

<sup>11</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, p. 109 ss.; G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986, p. 72.

<sup>12</sup> In proposito E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, cit.

<sup>13</sup> D. ALTER, *Introduction: comparing the legislative performance of legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3-4/2006, p. 246; C. HAM, M. HILL, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 23 ss.; P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 492 ss.

precisa relazione con l'intervento pubblico: non è sufficiente rilevare gli elementi di cambiamento sociale, ma è necessario poter imputare all'azione pubblica i cambiamenti osservati<sup>14</sup>.

In questo modo la valutazione delle politiche pubbliche svolge una funzione retrospettiva estremamente rilevante: analizzando costantemente il modo in cui sono stati affrontati alcuni problemi collettivi e gli effetti che sono stati prodotti, l'attività valutativa inserisce nel sistema istituzionale una forte capacità di *enlightment*, vale a dire che, attraverso di essa, le istituzioni vengono messe nella condizione di individuare eventuali errori o eventi imprevisi<sup>15</sup>. Con riguardo invece alla capacità progettuale, vengono agevolati l'elaborazione di soluzioni più efficaci e il migliore inserimento dei nuovi interventi nel contesto di riferimento<sup>16</sup>.

Anche se convenzionalmente si continua a distinguere tra una valutazione *ex ante*, una *valutazione in itinere* e una *valutazione ex post*, il metodo valutativo si presta ormai ad essere uno strumento di verifica costante di ogni fase del processo decisionale<sup>17</sup>. Se prima della realizzazione di un intervento pubblico la valutazione può contribuire a supportare i decisori nella scelta delle linee di riforma, in fasi intermedie essa consente di monitorare lo stato di avanzamento e di confrontarlo con le previsioni iniziali. In riferimento a politiche già adottate, infine, la valutazione mira a verificare il processo di attuazione, agevolando azioni di eventuale correzione e ridefinizione degli interventi pubblici<sup>18</sup>.

Complessivamente la valutazione delle politiche pubbliche assume una funzione sistemica basata su una profonda connessione tra problemi e soluzioni: valutando costantemente gli esiti dell'azione politica si forniscono al decisore pubblico nuovi elementi che divengono i presupposti di ulteriori interventi pubblici. Il *policy process* viene quindi spinto a divenire un *policy cycle* basato su una costante capacità di processare dati informativi. In questo modo la valutazione delle politiche pubbliche si presta a divenire una funzione di apprendimento del decisore politico che lo porta a progettare i nuovi interventi

---

<sup>14</sup> A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 52 ss.

<sup>15</sup> *Ivi*, p. 40 ss.

<sup>16</sup> P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2001, p. 492.

<sup>17</sup> G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1/2012, p. 34.; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 76.

<sup>18</sup> A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, a cura di M. Morisi e A. Lippi, Torino, Giappichelli Editore, 2001, p. 232 ss., p. 76 ss.; B. DENTE, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 101 ss.

secondo un'ottica di rendicontazione degli effetti reali e a saper cogliere e interpretare anche temi che non hanno la forza di imporsi nel gioco del consenso ma che possono assumere grande rilevanza per il progresso di una comunità politica<sup>19</sup>.

Per poter rendere la valutazione delle politiche pubbliche una funzione davvero istituzionale è però necessario creare una piena circolarità tra strutture tecniche di ricerca e organi della decisione politica. In particolare, è necessario instaurare una relazione supporto virtuosa tra tre elementi indefettibili: una committenza politica, strutture di altamente specializzate e procedure dedicate<sup>20</sup>.

L'attività di valutazione deve essere attivata da un interrogativo conoscitivo che può essere stabilito esclusivamente da un committente politico. La politica svolge un'ineliminabile funzione di prima identificazione degli ambiti oggettivi su cui, a livello sociale, viene avvertita l'esigenza di un intervento pubblico. Questa prima identificazione deve però essere sottoposta a strutture tecniche di valutazione che sono chiamate a ricevere la domanda del committente e a sottoporla a un processo di oggettivazione che mira a individuare lo specifico problema di *policy* sotteso ad essa. Successivamente si procede alla raccolta ed elaborazione di tutti gli elementi che possono essere rilevati empiricamente, in modo da verificare la capacità dell'intervento pubblico ipotizzato di migliorare il problema per cui è stato concepito<sup>21</sup>. Il carattere multidisciplinare è un elemento fondamentale nella valutazione delle politiche pubbliche perché a seconda dell'interrogativo posto possono essere implicati più approcci paradigmatici che devono tutti contribuire all'analisi oggettiva del problema indagato<sup>22</sup>.

Alla fine del percorso di valutazione si deve instaurare poi una nuova relazione tra strutture tecniche e organi politici: i valutatori traducono le rileva-

<sup>19</sup> H.F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley and Los Angeles, University of California Press, 1967, p. 209 ss.; P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, in *Econpubblica*, short notes series, 3/2012, p. 3 ss.; G. REGONINI, *Istituzioni e problemi della gente. Una proposta ambiziosa*, in *Il Mulino*, 5/2013, p. 806 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.; N. STAME, *Valutazione come apprendimento*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 13 ss.

<sup>20</sup> G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism: how Parliaments produce and elaborate knowlege*, in *SOG Working Papers Series*, February 2021.

<sup>21</sup> A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 70 ss. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 23 ss. e 54 ss.; B. DENTE, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 101 ss.; G. VECCHI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 232.

<sup>22</sup> A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 70 ss. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 23 ss.

zioni scientifiche e quantitative in un giudizio qualitativo contenente indicazioni di *policy* che devono essere ricevute dalla politica per essere effettivamente inserite nel processo decisionale.

Da questa ricostruzione emergono chiaramente alcune indicazioni fondamentali su come una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche debba essere organizzata.

Innanzitutto, la valutazione parlamentare può avere successo soltanto se le assemblee rappresentative sono in grado di sviluppare analisi e capacità di ricerca fortemente indipendenti dai Governi e dai gruppi di interesse<sup>23</sup>. Gli organismi deputati a svolgere attività di analisi e valutazione a favore del Parlamento devono quindi essere formati esclusivamente sulla base di competenze tecniche, finanziati direttamente dal Parlamento e dotati di un'ampia autonomia organizzativa<sup>24</sup>.

Non è però sufficiente che vengano istituite strutture tecniche deputate alla valutazione. Occorre anche che l'attività valutativa sia in grado di integrarsi effettivamente nell'attività politica dell'Assemblea<sup>25</sup>. Da un punto di vista organizzativo, quindi, la buona riuscita di una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche dipende dalla espressa previsione di procedimenti parlamentari capaci di calare le analisi tecniche nella discussione e nel contraddittorio formalizzato che costituisce l'essenza della democrazia rappresentativa.

Senza la contemporanea presenza di una committenza politica, di strutture tecniche specializzate e di procedure dedicate 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 delle procedure, 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 pubbliche può dimostrarsi capace di rinnovare l'esperienza democratica. Uno sguardo comparato ci consente di rilevare come la valutazione delle politiche pubbli-

---

<sup>23</sup> K. STRØM, *Parliamentary committees in European democracies*, in *The Journal of Legislative studies*, 4, 2010, p. 53; G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 33.

<sup>24</sup> G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., pp. 35 e 37.

<sup>25</sup> J.A. HIRD, *Policy analysis for what? The effectiveness of nonpartisan policy research organizations*, in *The Policy Studies Journal*, 1/2005, p. 83 ss.; L.J. GROSSBACK, D.A.M. PETERSON, *Understanding institutional change. Legislative staff development and the State policymaking environment*, in *American Politics Research*, 1/2004, p. 26 ss.



che sia stata impiegata utilmente da molti sistemi costituzionali con un positivo rafforzamento del ruolo rappresentativo delle loro assemblee elettive.

### 3. ESPERIENZE COMPARATE DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELLE ASSEMBLEE ELETTIVE

L'analisi e valutazione delle politiche pubbliche fa ormai parte della quotidianità di molti sistemi costituzionali che l'hanno utilizzata con il preciso intento di aumentare le capacità cognitive dei loro organi rappresentativi<sup>26</sup>.

Le diverse esperienze internazionali vedono un indiscusso primato degli Stati Uniti in cui la *policy analysis* è divenuta uno strumento abitualmente utilizzato sia a livello di legislativo che di esecutivo<sup>27</sup>.

Già Woodrow Wilson, nel suo *Congressional Government*, aveva sottolineato la rilevanza delle funzioni informative delle Camere per il rafforzamento della consapevolezza dei cittadini e per la possibilità di riuscire a individuare i temi che devono essere sottoposti ad un'attenta sorveglianza collettiva<sup>28</sup>. Da un punto di vista costituzionale il contesto dei *checks and balances* tipici della forma di governo statunitense è stato certamente un fattore rilevante<sup>29</sup>. L'assenza di una netta separazione tra legislativo ed esecutivo e la competizione formalizzata tra Presidenza e Congresso ha consentito di identificare negli strumenti di *oversight* un ambito di riarticolazione del potere delle Camere capace di fronteggiare il crescente peso della Presidenza nella determinazione e nella guida delle politiche pubbliche<sup>30</sup>.

L'origine dei poteri valutativi del Parlamento può essere individuata nel tradizionale *power of the purse* attribuito dalla Costituzione statunitense al

<sup>26</sup> G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit.

<sup>27</sup> C. HAM, M. HILL, *The policy process*, cit., p. 97 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 32 ss.

<sup>28</sup> W. WILSON, *Congressional Government. A Study in American Politics*, The Riverside Press Cambridge, Boston and New York, 1885, pp. 171-172.

<sup>29</sup> CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Congressional Oversight Manual*, aggiornamento del gennaio 2020.

<sup>30</sup> M.A. KRASNER, S.G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America. Profili istituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 99 ss.; S. GAMBINO, *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 235 ss.; B.A. ROCKMAN, *Legislative-Executive Relations And Legislative Oversight*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3, 1984, p. 387 ss.; M.P. LIOTTI, *Valutazione delle politiche pubbliche e forma di Governo USA*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 587 ss.

Congresso: è a partire dalle attività di *audit* e di *accounting* sugli stanziamenti che sostengono le priorità delle Presidenze che il Congresso ha saputo ampliare e rafforzare i propri poteri di sorveglianza sino ad arrivare a coprire una serie di finalità che vanno dalla verifica dell'effettivo rispetto delle intenzioni del legislatore al miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, alla valutazione delle *performance* e alla protezione dell'interesse pubblico, dei diritti e delle libertà<sup>31</sup>.

La valutazione delle politiche pubbliche, però, non sarebbe potuta diventare un tratto caratteristico del Congresso americano, senza l'adozione di precise scelte di politica istituzionale.

Il *Legislative Reorganization Act* del 1946 ha ripensato il ruolo delle Commissioni parlamentari per rendere la loro attività orientata all'esercizio di una «continuous watchfulness» sui programmi e sulle agenzie governative<sup>32</sup>. A tal fine le Commissioni sono state riorganizzate chiarendo priorità e vincoli della loro azione di *oversight* e sono state dotate di personale permanente e specializzato<sup>33</sup>. Inoltre, un'importante attività riorganizzativa ha riguardato la *Library of Congress*, al cui interno è stato costituito il *Legislative Reference Service*, vero e proprio centro di ricerca finanziato direttamente dal Congresso e chiamato a svolgere lavori di approfondimento e ricerca su richiesta delle Commissioni e, più in generale, ad assistere il Parlamento, in tutte le sue articolazioni organizzative, nell'analisi e valutazione delle proposte legislative<sup>34</sup>. Sempre la legge del 1946 ha provveduto poi a rafforzare il *power of the purse* del Congresso attraverso la figura del *Comptroller General*, vertice del *General Accountability Office* (GAO), ente indipendente chiamato a investigare tutte le questioni relative

---

<sup>31</sup> Il *power of the purse* del Congresso americano si radica nella previsione dell'art. art. I, §9, cl. 7 della Costituzione degli Stati Uniti d'America: «No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law». Sull'evoluzione del potere di *oversight* del Congresso CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Congressional Oversight Manual*, cit., p. 3 ss.; G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit., p. 9 ss.; S. WALKER, *Accounting in History*, in *Accounting Historians Journal*, 2, 2005, p. 233 ss.; M.A. KRASNER, S.G. CHABERSKI, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America: profili istituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 130 ss.

<sup>32</sup> Section 136.

<sup>33</sup> M.A. KRASNER, S.G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 116 ss.

<sup>34</sup> W. BROOKE GRAVES, *Legislative Reference Service for the Congress of the United States*, in *The American Political Science Review*, 2, 1947, p. 289 ss.; G.B. GALLOWAY, *The operation of the Legislative Reorganization Act of 1946*, in *The American Political Science Review*, 1, 1951, p. 41 ss.; G.E. OUTLAND, *Congress still needs reorganization*, in *Political Research Quarterly*, 1948; Y. DROR, *Design for Policy Sciences*, American Elsevier, New York, 1971.

alla rendicontazione, alla spesa pubblica e all'impiego di fondi pubblici: ai sensi della legge ogni provvedimento con ricadute finanziarie portato all'attenzione delle commissioni parlamentari doveva essere sottoposto preventivamente allo studio e all'approfondimento del GAO<sup>35</sup>.

Con il successivo *Legislative Reorganization Act* del 1970 questo percorso è stato ulteriormente consolidato: il provvedimento, ha stabilito come compito espresso delle Commissioni permanenti la revisione e lo studio, su base continuativa, dell'applicazione, amministrazione, esecuzione di tutta la legislazione implicata dalle loro competenze di settore<sup>36</sup>. A tal fine sono stati ridefiniti gli ambiti che delimitano la c.d. *jurisdiction* delle singole Commissioni ed è stato molto ampliato il loro *staff* di supporto: una caratteristica specifica di queste strutture è divenuta la capacità di saper leggere trasversalmente i diversi aspetti rilevanti nella realizzazione di una politica pubblica, dall'impianto normativo, alla dotazione finanziaria, all'organizzazione amministrativa, in modo da poter fornire un quadro il più possibile completo sui punti di forza o di debolezza delle singole politiche<sup>37</sup>.

Inoltre, il provvedimento ha ripensato il funzionamento del *Legislative Reference Service* attribuendogli l'attuale denominazione di *Congressional Research Service* e stabilendo che la sua funzione primaria dovesse essere quella di rispondere alle richieste di informazione e di analisi dei singoli parlamentari o dei loro *staff*<sup>38</sup>.

Il *Government Performance and Results Act* del 1993 ha poi imposto alle agenzie governative di sottoporre alle Commissioni del Congresso i loro piani strategici e di riferire annualmente ad esse sui loro programmi, obiettivi e risultati. Questa riforma, promossa dall'allora vicepresidente Al Gore e a lungo interpretata soprattutto come forma di applicazione del paradigma manageriale all'amministrazione, ha in realtà contribuito a consolidare una chiara visione del Parlamento come organo di sorveglianza del complesso dell'azione

<sup>35</sup> Sezioni 138, 139b, 205, 206. Il *General Accountability Office* (GAO) è stato istituito *Budget and Accounting Act* del 1921 che ha stabilito che l'organismo dovesse essere indipendente dai dipartimenti dell'esecutivo e dovesse essere posto sotto la direzione e il controllo di un *Comptroller General*. L.E. HALCHIN, F.M. KAISER, *Congressional Oversight*, CRS Report for Congress, 17 ottobre 2012, p. 6; G.B. GALLOWAY, *The operation*, cit., p. 62 ss.

<sup>36</sup> H. EULAU, V. MCCLUAGAGE, *Standing Committees in Legislature: Three Decades of Research*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1984, p. 195 ss.

<sup>37</sup> G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit., p. 12; S.W. HAMMOND, *Legislative Staff*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1984, p. 217 ss.

<sup>38</sup> C.L. WHU, *Government and Information: Scientific Research and Policy Agenda in Congress*, in *Parliamentary Affairs*, 2, 2008, p. 356 ss.

pubblica: l'attività amministrativa è stata sottoposta a momenti di valutazione periodica da parte delle Commissioni parlamentari con il preciso obiettivo di incrementare la capacità complessiva dell'ordinamento di comprendere e risolvere i problemi collettivi<sup>39</sup>.

Complessivamente, l'insieme di riforme che riguardato il ruolo del Congresso nella valutazione delle politiche pubbliche denota come vi sia stato un attento ragionamento istituzionale che si è sviluppato e consolidato in tutta la seconda metà del Novecento e che ha identificato nel Parlamento e nelle sue attività di valutazione uno strumento per garantire il mantenimento di una forte attenzione pubblica sull'operato di coloro che arrivano a gestire ed impersonare il potere dello Stato. Oggi il Congresso americano svolge, attraverso le Commissioni permanenti un'intensa attività di autorizzazioni, investigazioni, audizioni legislative sulle principali politiche perseguite dall'ordinamento, con attività di ricerca svolte a suo esclusivo vantaggio da parte di relevantissime istituzioni indipendenti quali il GAO e il CRS. Quest'ultimo, in particolare, vanta ormai un'articolazione organizzativa molto estesa e fortemente interdisciplinare dal momento che impiega attualmente circa 600 persone di cui più di 400 sono ricercatori esperti di valutazione delle politiche pubbliche, di diritto e di scienze delle finanze.

A livello europeo l'esperienza americana è stata seguita innanzitutto dal Parlamento di Westminster. Chiaramente la tradizione giuridica inglese vanta una riflessione sulle funzioni parlamentari che ha certamente agevolato l'inserimento stabile della valutazione delle politiche pubbliche. La celebre classificazione di Walter Bagehot, in cui la funzione legislativa appariva una funzione quasi minore al cospetto delle funzioni che erano ritenute il cuore della democrazia rappresentativa (funzione elettorale, funzione di esprimere l'opinione del popolo, funzione pedagogica, e funzione informativa) appare essere il terreno di coltura ideale per un ruolo valutativo del Parlamento<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit., p. 13.

<sup>40</sup> W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford University Press, London, 1867. Appare utile riportare brevemente la classificazione delle funzioni parlamentari per come presentata da Bagehot. «The elective is now the most important function of the House of Commons»; «The second function of the House of Commons is what I may call an expressive function. It is its office to express the mind of English people on all matters which come before it» (p. 100); «The third function of Parliament is what I may call [...] the teaching function. A great and open council of considerable men cannot be placed in the middle of a society without altering that society. It ought to alter it for the better. It ought to teach the nation what it does not know»; «Fourthly, the House of Commons what may be called an informing function – a function which though in its present form quite modern is singularly analogous to a medieval function. In old times one office of the House of Commons was to inform the Sove-

Da un punto di vista organizzativo lo sviluppo della valutazione parlamentare si è inserito in una peculiare separazione funzionale tra *plenum* e commissioni che ha visto l'Assemblea assumere un ruolo preponderante nella gestione dell'attività legislativa, mentre le commissioni hanno sviluppato una loro specializzazione nel controllo sull'operato dell'esecutivo<sup>41</sup>. Questo risultato è stato il portato di una riorganizzazione dell'attività parlamentare avviata alla fine degli anni Settanta.

Nel 1979 vi è stata una radicale riorganizzazione delle Commissioni permanenti che sono state ripensate come organi specializzati nella sorveglianza di un Ministero di riferimento<sup>42</sup>. Ciascuna Commissione ha il compito di controllare la spesa, l'amministrazione e le politiche del Ministero affidato alla sua sorveglianza, utilizzando un modo di operare fortemente ispirato, quanto a struttura e a ritualità, all'autorità giudiziaria<sup>43</sup>.

Inoltre, le capacità valutative del Parlamento di Westminster sono state rafforzate con l'applicazione, a partire dal 1997, di una nuova sperimentazione di equilibri tra esecutivo e legislativo: con il primo Governo Blair, infatti, i principali provvedimenti legislativi di interesse del Governo sono stati sottoposti

reign what was wrong. It laid before the Crown the grievances and complaints of particular interests. Since the publication of the Parliamentary debates a corresponding office of Parliament is to lay these same grievances, these same complaints, before the nation, which is the present sovereign»; «Lastly, there is the function of legislation, of which of course it would be preposterous to deny the great importance, and which I only deny to be as important as the executive management of the whole state, or the political education given by Parliament to the nation» (pp. 100-101). In proposito N. LUPU, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, a cura G. Di Gaspare, Milano, Giuffrè, 2001, p. 103 ss.

<sup>41</sup> M. BENTON, M. RUSSELL, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, 2013, p. 772 ss.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, p. 157 ss.; G. MILANI, *La valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito: un inquadramento costituzionale, storico, normativo*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 209 ss.

<sup>42</sup> P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual analysis*, Oxford and Portland, 2012, p. 142 ss.; M. RYLE, *Introduction: An investigation into select committees*, in *Contemporary British History*, 3, 1997, p. 66 ss.; P. BIANES, *History and Rationale of the 1979 Reforms*, in G. DREWRY (a cura di), *The New Select Committees*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 13 ss.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 161; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 128 ss.; G. D'IPPOLITO, *La valutazione ex post: i Select Committees e la Audit Commission*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 289 ss.

<sup>43</sup> M. RYLE, *Introduction: An investigation into select committees*, cit., p. 69.

alle Commissioni parlamentari in forma di *draft* aperti. Su di essi gli organi rappresentativi esercitano un'attività di revisione e approfondimento con il contributo di esperti e *stakeholders* e solo dopo aver recepito le osservazioni delle Commissioni il testo normativo torna al Governo per assumere la forma di disegno di legge ed iniziare così il proprio percorso formale di approvazione parlamentare<sup>44</sup>.

L'esperienza inglese ha evidenziato come strutturate attività valutative siano in grado di accrescere l'incidenza e la visibilità delle istituzioni rappresentative, creando all'interno dell'attività parlamentare isole di collaborazione tra forze politiche diverse<sup>45</sup>.

Il percorso verso la valutazione parlamentare riguarda ormai anche ordinamenti che hanno basato il loro intero percorso costituzionale su una netta centralità della funzione legislativa. È in particolare il caso della Francia che ha dato forma stabile a una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche attraverso la l. cost. n. 724/2008<sup>46</sup>.

La riforma è nata dalle proposte del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, nominato da Nicolas Sarkozy nel 2007 e comunemente noto come *Comité Balladur*<sup>47</sup>. L'impostazione seguita dai lavori del Comitato e poi trasfusa nella legge costituzionale del 2008 è stata quella di individuare un nuovo ruolo costituzionale per le assemblee rappresentative in un contesto in cui il potere esecutivo gode di una forte legittimazione nella determinazione delle politiche pubbliche. La scelta operata dalla revisione è stata quella di rafforzare il Parlamen-

---

<sup>44</sup> G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 40 ss.; C. HOOD, *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *Western European Politics*, 33, 2010, p. 989 ss.

<sup>45</sup> E. CREWE, N. SARRA, *Chairing UK Select Committees: Walking Between Friends and Foes*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 2019, p. 841 ss.; T. SAAFELD, *United Kingdom*, in K. STRØM (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 620 ss.

<sup>46</sup> L'istituzionalizzazione di una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche era stata auspicata, nel 2004, dal rapporto della Delegazione per la pianificazione del Senato sulla valutazione delle politiche pubbliche in Francia che aveva evidenziato come le funzioni di valutazione potessero essere un rilevante strumento di raccordo tra la programmazione politica e l'attività amministrativa.

<sup>47</sup> Il Comitato, nominato dall'allora Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy, ha avuto il compito di formulare una serie di proposte su come rendere più democratiche le istituzioni della V Repubblica francese. Il Comitato ha lavorato tra il luglio e l'ottobre del 2007 e ha elaborato un rapporto finale che è stato trasfuso, senza grandi stravolgimenti, nella revisione costituzionale del 2008.

to attraverso il ripensamento dei suoi poteri di controllo<sup>48</sup>. La legge costituzionale è intervenuta innanzitutto sull'art. 24 della Costituzione che, nel nuovo testo, stabilisce che «Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques».

La revisione, poi, non si è limitata a costituzionalizzare la funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche ma ha dato ad essa profondità istituzionale attraverso una serie di norme di organizzazione. L'art. 48, comma 4 ha prescritto che una settimana di seduta su quattro debba essere riservata, da ciascuna Assemblea, al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. L'art. 47-2 ha inoltre stabilito che la Corte dei conti debba assistere il Parlamento nel controllo dell'azione di Governo e nella valutazione delle politiche pubbliche, mentre l'art. 51-2 ha previsto la possibilità di istituire, all'interno di ciascun ramo del Parlamento delle commissioni d'inchiesta con l'obiettivo specifico di raccogliere le informazioni necessarie allo svolgimento delle nuove funzioni parlamentari<sup>49</sup>.

A seguito della revisione costituzionale del 2008 si è aperta una fase di attuazione che ha visto l'ordinamento francese registrare rilevanti novità.

La l. organica 15 aprile 2009, n. 403 ha stabilito l'obbligo per il Governo di allegare ai propri disegni di legge uno studio d'impatto (*étude d'impact*) consentendo così al Parlamento di sviluppare forme di valutazione *ex ante*.

Inoltre, la logica e gli strumenti della valutazione hanno trovato significative forme di rafforzamento nella revisione dei regolamenti parlamentari che è seguita alla legge costituzionale del 2008. Le modifiche regolamentari hanno organizzato le strutture e le procedure necessarie a dare effettività alla valutazione parlamentare. Le Commissioni permanenti sono state identificate come gli organi politici di riferimento della valutazione parlamentare: in entrambi i rami del Parlamento alle Commissioni spetta il compito di sviluppare un'attività informativa volta al controllo dell'operato del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Assemblea Nazionale e Senato hanno poi differenziato le loro scelte valutative sotto alcuni aspetti. L'Assemblea Nazionale, con la risoluzione 27 maggio 2009, n. 212, ha inserito nel regolamento gli artt.

---

<sup>48</sup> J. GICQUEL, *La reparablementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 3, 2008, p. 47 ss.; N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 19 novembre 2008.

<sup>49</sup> J.F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 5, 2013, p. 1137 ss.; A. PISANESCHI, A. MITROTTI, M. ROSSIN, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 420.

146-2, 146-3, 146-4, 146-5, 146-6, 146-7 dedicati alla disciplina di un nuovo organismo di valutazione, il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, incaricato di svolgere la valutazione delle politiche pubbliche per tutti quei temi che eccedono la competenza di una singola Commissione permanente<sup>50</sup>.

Il Senato, invece, ha preferito sviluppare la propria attività di valutazione delle politiche pubbliche non istituendo organismi *ad hoc*, ma limitandosi a riarticolare l'organizzazione e l'attività delle Commissioni permanenti. A seguito della revisione del 2008 il regolamento del Senato è stato modificato prevedendo, all'art. 22-1, che «le commissioni permanenti assicurano l'informazione del Senato attuando, nell'ambito della loro competenza, il controllo sull'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il controllo sull'applicazione delle leggi». Le Commissioni sono state dotate di gruppi di studio che, secondo un programma prefissato, forniscono pareri al Senato e sulla base dei quali vengono redatti dei rapporti che alimentano un Rapporto informativo unico che viene discusso dal *plenum* dell'Assemblea alla presenza del Governo. Le Commissioni inoltre svolgono un'attività di monitoraggio periodico sull'attuazione della legislazione che rientra nella loro competenza<sup>51</sup>.

Il Senato ha poi istituito anche delle *Délégations* che hanno il compito di approfondire temi specifici trasversali alle competenze delle diverse Commissioni.

Complessivamente, la riforma del 2008 ha dimostrato la volontà di utilizzare la valutazione delle politiche pubbliche per affrontare uno dei nodi irrisolti della democrazia francese che, dall'introduzione degli assetti di Governo della V Repubblica, ha continuato ad oscillare tra la tradizione della rappresentanza nazionale incardinata nel Parlamento e un'unità della Repubblica che si realizza nel potere quasi plebiscitario del Presidente<sup>52</sup>.

La valutazione delle politiche pubbliche ha consentito di realizzare un progressivo miglioramento della trasparenza delle politiche pubbliche e un au-

---

<sup>50</sup> P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, 6, 2011, p. 1 ss.; M. MONTI, D. CARCANGIU, M. ROSSIN, *L'attività di valutazione del Parlamento*, cit., p. 514 ss.

<sup>51</sup> In proposito M. MONTI, D. CARCANGIU, M. ROSSIN, *L'attività di valutazione del Parlamento*, cit., p. 517 ss.

<sup>52</sup> P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 237 ss. Cfr. anche G. BURDEAU, *La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958*, 1959, ora in *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, a cura di J.M. Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 271 ss.



mento della capacità complessiva del Parlamento di assumere decisioni, anche legislative, più informate e capaci di cogliere gli effetti dell'azione pubblica. Anche se le sedute che il Parlamento dedica alla valutazione delle politiche pubbliche raramente terminano con un voto, l'ampio dibattito che si sviluppa attorno ai temi oggetto di valutazione ha dimostrato la capacità di aumentare la consapevolezza dei parlamentari sui singoli temi, nonché di creare nuove forme di confronto e cooperazione tra maggioranza e opposizione<sup>53</sup>.

Complessivamente le esperienze degli altri ordinamenti ci consentono di rilevare come la valutazione delle politiche pubbliche sia stata considerata uno strumento di rafforzamento delle capacità rappresentative dei Parlamenti in un contesto istituzionale che tende a mettere gli Esecutivi sempre più al centro della scena politica e che vede in essi i veri promotori degli indirizzi di cambiamento sociale. Vi è infatti, all'origine della diffusione parlamentare delle funzioni valutative, un'indubbia questione di «concorrenza» tra legislativo ed esecutivo che porta i Parlamenti a guardare alla valutazione come strumento di compensazione del minor rilievo che viene riconosciuto oggi alla funzione legislativa<sup>54</sup>.

Nelle esperienze che si sono analizzate le funzioni valutative dimostrano non soltanto che è possibile preservare un'alterità politica tra Parlamento e Governo, ma, soprattutto, che si può utilizzare la rappresentanza politica per dare forma istituzionale a una democrazia cognitiva, nel senso che il complesso dell'attività parlamentare può essere interpretata come un processo volto a reperire e rendere pubblici tutti gli elementi conoscitivi che consentono di dare fondamento alle decisioni pubbliche.

In riferimento al Parlamento italiano, invece, la relazione con la valutazione delle politiche pubbliche richiede di essere compresa a partire da una prospettiva dove a rilevare non è l'assenza di una consapevolezza teorica quanto di una concreta pratica istituzionale capace di rendere la democrazia rappresentativa idonea non soltanto a garantire, ma anche a stimolare una domanda di miglioramento delle istituzioni che deve sapersi esprimere lungo tutto il processo di realizzazione delle politiche pubbliche<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques*, cit.; B. NABLI, *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in *Pouvoirs*, 2010, p. 125 ss.

<sup>54</sup> Si tratta di un profilo efficacemente messo in evidenza da R. BIN, *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 924 ss.

<sup>55</sup> In proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*.

#### 4. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ITALIA. UN RITARDO DI DIVERSI DECENNI

Affrontare, con riguardo all'ordinamento italiano, la questione di una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche vuol dire confrontarsi con un tema che continua a calarsi con difficoltà nelle procedure e nelle prassi delle Camere.

Un primo impulso a considerare la valutazione delle politiche pubbliche in un'ottica di rinnovo del Parlamento era venuto nel 1995. Nella *Recommendation on Improving Quality of the Government Regulation*, il Consiglio dell'OECD aveva infatti fornito agli Stati membri una *checklist* che intendeva promuovere il superamento dell'approccio normativo alle politiche pubbliche a favore di una visione più ampia ed inclusiva<sup>56</sup>. La *checklist* conteneva soprattutto un cambio di prospettiva, dal momento che proponeva dieci interrogativi che invitavano le istituzioni rappresentative a identificare, innanzitutto, il problema oggettivo da risolvere per poi capire se l'intervento pubblico fosse effettivamente giustificato e, soprattutto, se la normazione fosse la migliore forma di intervento.

Significative erano anche le indicazioni di metodo: si invitavano le istituzioni a fare costante ricorso all'analisi costi-benefici, alla misurazione *ex ante* dell'impatto sociale, alla comunicazione trasparente della distribuzione degli effetti degli interventi pubblici e all'ampia partecipazione di tutti i soggetti coinvolti<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> OECD, *Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, 9 marzo 1995. In proposito T. GALLAS, *Interventi dell'OCSE e dell'UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione Europea*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 277 ss.; L. TRUCCO, *Il drafting comunitario dal "prima" al "dopo" Lisbona*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI Legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 113 ss.; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 45 ss.

<sup>57</sup> Questi gli interrogativi della *checklist*: «1. Is the Problem Correctly Defined? 2. Is Government Action justified? 3. Is Regulation the Best Form of Action Government? 4. Is there a Legal Basis for Regulation? 5. What is the Appropriate Level (or Levels) of Government for this Action? 6. Do the Benefits of Regulation Justify the Costs? 7. Is the Distribution of Effects across Society Transparent? 8. Is the Regulation Clear, Consistent, Comprehensible, and Accessible to Users? 9. Have All the Interested Parties had the Opportunity to Present their Views? 10. How will Compliance be Achieved?». In proposito C.M. RADAELLI, *The diffusion*

La ricezione interna della raccomandazione OECD era stata, inizialmente, promettente. Con due circolari dell'ottobre 1997, le Presidenze delle due Camere avevano promosso una riforma dell'istruttoria legislativa che aveva come obiettivo la creazione di una fase dei lavori parlamentari in cui un organo politico, la Commissione in sede referente, si incaricava di presiedere all'approfondimento di tutti gli elementi rilevanti per l'elaborazione di una decisione consapevole e analitica dell'Assemblea<sup>58</sup>.

Le indicazioni delle due circolari hanno contribuito alla riforma del 1997 del regolamento della Camera dei deputati. Il nuovo testo dell'art. 79 dava l'indicazione, fortemente innovativa per il contesto italiano, di un ruolo delle Commissioni non circoscritto alla semplice analisi del testo normativo e capace invece di collocare gli interventi pubblici nel contesto socioeconomico che li riguarda<sup>59</sup>. Rispetto alle circolari presidenziali, l'art. 79 del regolamento ha specificato, ai commi 5 e 6, le modalità di acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento dell'istruttoria. Così, da un lato sono state introdotte le relazioni tecniche come strumento per conoscere gli elementi necessari all'istruttoria e, dall'altro sono stati disciplinati gli aspetti procedurali per l'attivazione delle richieste di informazioni. I principali soggetti da cui le Commissioni potevano trarre elementi conoscitivi erano il Governo, il CNEL e la Corte dei conti. Le Commissioni, inoltre, avrebbero potuto utilizzare tutte le procedure previste dal capo XXXIII del regolamento, vale a dire tutte le procedure che attengono alle funzioni di indagine, informazione e controllo<sup>60</sup>.

---

*of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing?*, in *European Journal of Political Research*, 2004, p. 723 ss.

<sup>58</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni*, 10 gennaio 1997, in *Gazzetta giuridica*, 20/1997, p. 62 ss. N. LUPO, *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, *ivi*, p. 5 ss.; ID., *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2001, p. 375 ss.; G. RIZZONI, *I procedimenti legislativi complessi: come cambia la domanda di documentazione*, in *Iter legis*, 1999, p. 279 ss.; L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 284 ss.

<sup>59</sup> A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 172 ss.; N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2001., p. 381; L. LANZALACO, *Il nuovo regolamento della Camera: una risorsa dopo la Bicamerale*, in *Il Mulino*, 5, 1998, p. 882 ss.

<sup>60</sup> A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 13 ss.; F. DAL CANTO, *La qualità della normazio-*

La disciplina presentava però alcuni difetti. Innanzitutto, il riferimento all'istruttoria legislativa escludeva una piena autonomia delle funzioni di valutazione riconducendole invece all'analisi parlamentare di un provvedimento legislativo. Era poi poco realistico che un'attività volta ad approfondire, in modo indipendente, questioni di tecnica normativa, di impatto amministrativo, di impatto economico-sociale e di analisi costi-benefici, potesse essere espletata da strutture tecniche di supporto alle Commissioni dotate di poche unità di personale e con una competenza quasi esclusivamente giuridica<sup>61</sup>. La codificazione dello strumento della relazione tecnica come veicolo informativo, infatti, ha dato al procedimento istruttorio un carattere fortemente documentale, senza porsi il problema di suscitare un contraddittorio parlamentare incentrato sui dati tecnici<sup>62</sup>.

Ad ogni modo, il tema della valutazione delle politiche pubbliche e dell'attuazione della raccomandazione OECD è stato, nell'evoluzione successiva, progressivamente assorbito da un lungo dibattito sulla qualità della regolazione, in cui quella che doveva essere un'analisi di complessiva adeguatezza dell'intervento pubblico è divenuta soprattutto una forma di controllo normativo del testo di legge. Il dato diviene evidente se si considera un'altra importante innovazione introdotta dalla modifica del 1997 del regolamento della Camera, vale a dire l'istituzione del Comitato per la legislazione. Il Comitato sembrava ispirato a uno schema molto vicino alla valutazione delle politiche pubbliche. La sua composizione eminentemente politica, ma paritetica tra maggioranza e opposizione, creava i presupposti per un vaglio non basato su schieramenti precostituiti e molto più orientato a produrre convergenze attorno a problemi di natura oggettiva. Anche la possibilità di avvalersi, nello svolgimento della sua attività, del supporto tecnico specializzato del Servizio Studi della Camera, apriva alla possibile instaurazione di una committenza politica verso strutture tecniche di ricerca.

Le funzioni assegnate al Comitato, però, hanno rivelato immediatamente come la sua istituzione non potesse condurre a un'effettiva forma di valutazione delle politiche pubbliche. I parametri che il Comitato doveva utilizzare nella sua attività avevano un carattere esclusivamente normativo: omogeneità

---

ne e i suoi custodi, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 70 ss.

<sup>61</sup> G.U. RESCIGNO, *Questioni procedurali sottovalutate o ignorate in materia di tecnica legislativa*, in E. PATTARO, F. ZANNOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 157; L.D. LONGLEY, R.H. DAVIDSON, *Parliamentary committees: changing perspectives on changing institutions*, in *The journal of legislative studies*, 16 novembre 2007.

<sup>62</sup> G. REGONINI, *Istituzioni e problemi della gente*, cit.