

# La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento

## A. Cosa intendo dire:

1. collocare la valutazione delle politiche pubbliche nell'ambito della funzione di controllo parlamentare e, di conseguenza, definire tale funzione mettendo in evidenza i diversi obiettivi che possono animarla e le diverse logiche che possono sostenerla.
2. riflettere, in chiave comparata, sull'origine della valutazione delle politiche pubbliche in parlamento e sulla organizzazione che l'ha sostenuta all'interno dei Parlamenti regionali e nazionali che la esercitano.
3. formulare alcune considerazioni sulla legge costituzionale Renzi-Boschi in materia di controllo sul Governo e valutazione delle politiche pubbliche e sulla attribuzione di tali funzioni alle due Camere.

## B. Il controllo parlamentare: obiettivi e dinamiche

• Il controllo parlamentare è una funzione che abbraccia un'**ampia gamma di attività** (dalle attività conoscitive alla “messa in gioco” del rapporto fiduciario) e **utilizza numerosi degli strumenti** offerti dal diritto parlamentare (dalle interrogazioni ai pareri, dalle indagini conoscitive alle inchieste, per arrivare fino agli “strumenti” del rapporto fiduciario). La funzione di controllo, peraltro, si manifesta spesso nell'esercizio di altre funzioni del Parlamento, in particolare quella legislativa (pensiamo alla autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali) e anche al controllo sull'attività normativa del Governo. Così inquadrata la funzione di controllo è sottesa da una pluralità di logiche ed è diretta al raggiungimento di obiettivi diversi. Ritengo utile soffermarmi su obiettivi e logiche del controllo parlamentare.

• Relativamente agli obiettivi, è opportuno distinguere tra **accountability e learning**. Il primo pone l'accento sull'obbligo dell'esecutivo di rendere conto del proprio operato di fronte al Parlamento. Questo obbligo è rafforzato dalla derivazione parlamentare dell'esecutivo negli assetti di governo parlamentari (una derivazione che

rende il Governo politicamente responsabile nei confronti del Parlamento), ma sussiste anche nell'ambito delle forme di governo presidenziali. L'esigenza di accountability accompagna cioè l'esistenza e l'attività dell'esecutivo. Il secondo obiettivo sposta l'attenzione sull'esigenza di conoscere le conseguenze delle decisioni assunte dal Governo e dal Parlamento, gli esiti delle scelte di *policy* compiute insieme con i risultati raggiunti (o meno) dagli investimenti di risorse pubbliche.

- **partisan/bipartisan/intraparty** sono tre le logiche che animano la vita parlamentare nel suo complesso: quella oppositoria (*opposition mode*), fondata sulla contrapposizione tra maggioranza che sostiene il Governo e opposizione o opposizioni, si tratta della logica che prevalentemente domina la vita parlamentare, ma che non può essere assolutizzata perché non è idonea - singolarmente intesa - a spiegare tutto ciò che accade in parlamento, anzi, forse è per alcuni aspetti riduttiva della complessità di un organo così articolato nella sua composizione. Di conseguenza per spiegare le dinamiche parlamentari è necessario - soprattutto trattando del controllo parlamentare, come l'ho inteso - integrare la logica oppositoria con quella **intrapartitica**, che opera all'interno di ciascun gruppo e che può contrapporre la maggioranza dalla minoranza oppure i *frontbenchers* dai *backbenchers* (*intraparty mode*), e con quella **non partisan**, che vede i singoli agire al di fuori delle logiche di appartenenza politica (*non partisan mode*).

- Tale ricostruzione rileva perché, come vedremo, la valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento risponde all'esigenza di apprendimento e implica l'applicazione di logiche bipartisan.

C. In una prospettiva storica e comparata, la **valutazione delle politiche pubbliche “entra in Parlamento”** in seguito al combinarsi di due fattori: l'espansione dell'intervento pubblico - in particolare sotto forma di investimenti - conseguente all'affermazione del **welfare state** che interroga il decisore pubblico sugli esiti dei propri interventi (in particolare di quelli che “costano” in termini di risorse) e la **crisi dell'istituzione parlamentare** e del suo ruolo con conseguente ripensamento delle attività in cui è impegnata. Ciò è accaduto inizialmente negli Stati Uniti, l'esperienza statunitense ha poi condizionato altri Paesi di *common law*, a partire dal Regno Unito. L'Europa continentale è arrivata dopo. Esiste una certa varietà di modelli organizzativi inerenti l'innesto della valutazione delle politiche pubbliche nella organizzazione delle

assemblee rappresentative/legislative. Non potendoli ripercorrere nel dettaglio possiamo però evidenziare quali elementi organizzativi sembrano non poter mancare:

A. una legittimazione politica che “scavalchi” la contrapposizione tra maggioranza e opposizione > **logica bipartisan**

B. un **radicamento organizzativo** > chi attiva i processi valutativi? chi sceglie le policies da valutare e i metodi per farlo? chi segue il processo di valutazione e comunica i risultati all'esterno?

C. possibile utilizzo di **strutture serventi** giù esistenti (Corte dei Conti) o appositamente create (NAO o GAO) che integrino le competenze necessarie per svolgere la valutazione

#### D. Il ddl Renzi Boschi

- **Il controllo parlamentare fa il suo ingresso in costituzione:** ad oggi non ci sono previsioni costituzionali che disciplinano espressamente tale funzione, tanto che la dottrina ne ha ricondotto il fondamento a disposizioni costituzionali distinte. Leggo positivamente tale modifica, che può contribuire a valorizzare una funzione considerata secondaria dalle Assemblee parlamentari, le quali tendono ad esercitarla poco e male. In un quadro comparativo, peraltro, si tratta di una revisione in linea con la modifica della costituzione francese approvata nel 2008 (v. art. 24, comma 1, cost.) e, più in generale, con il tentativo di rafforzare la funzione in esame all'interno delle Assemblee parlamentari contemporanee, anche in risposta alla crisi delle istituzioni parlamentari e, in particolare, alla crisi della funzione legislativa.

- La proposta attribuisce **alle due Camere un diverso ruolo nell'esercizio della funzione di controllo:** il controllo sull'operato del Governo alla Camera dei deputati e la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche al Senato delle autonomie (oltre che l'esercizio congiunto di altre funzioni). Alla Camera che vota la fiducia al Governo è attribuito il compito di controllarne l'operato, il che pone l'accento sull'obbligo dell'esecutivo di rendere conto del proprio operato all'Assemblea nei confronti della quale è politicamente responsabile (valorizzando il controllo come *accountability*). Alla Camera sciolta dal rapporto fiduciario è invece assegnato il compito di valutare gli effetti delle politiche pubbliche; in tal caso l'attenzione è spostata sull'esigenza di conoscere le conseguenze delle decisioni assunte dal Governo e dal Parlamento, gli esiti delle scelte di

policy e i risultati raggiunti (o meno) dagli investimenti pubblici (ed emerge la dimensione del controllo come conoscenza e apprendimento).

- La “scomposizione” in due rami del controllo parlamentare è coerente con la natura di una funzione che è guidata da una pluralità di logiche e come tale può essere esercitata in vista di obiettivi distinti. La “scomposizione” dovrebbe funzionare nell'ottica di una più razionale ripartizione del lavoro fra le Assemblee, nella consapevolezza tuttavia che permangono delle **aree di sovrapposizione** fra i controlli cui le Camere sono chiamate.

- L'attribuzione alla Camera dei Deputati del controllo sull'operato del Governo segna per questa Assemblea una continuità nell'attività di controllo finora svolta, rispetto alla quale possiamo immaginare anche una continuità degli strumenti già previsti dal regolamento parlamentare. Rimane nondimeno auspicabile la riforma di tali strumenti e procedure, come peraltro segnalano le diverse proposte di modifica che si sono succedute nel corso delle ultime legislature. Proposte che in verità sono segnate da un certo ritardo nel **“ripensamento” del controllo parlamentare sul Governo**, rispetto al quale l'attuale processo di riforma costituisce un'occasione da cogliere.

- L'attribuzione al Senato della valutazione delle politiche pubbliche presenta al contempo un lato debole e un lato forte. Entrambi sono collegati all'**assenza del rapporto fiduciario** tra Governo e Senato delle Autonomie. Tale assenza, da una parte, allontana l'organo dalla contrapposizione tra maggioranza e opposizione e facilita l'esercizio della funzione in esame, che rischia di essere “pregiudicata” se guidata da un approccio *partisan*. Non è un caso che le Assemblee legislative impegnate nella valutazione delle politiche pubbliche si attrezzino di organi o strumenti che prevedono la “neutralizzazione” della contrapposizione tra maggioranza e opposizione nell'esercizio di tale funzione. Al contempo c'è il rischio che una funzione esercitata da un organo politicamente “debole” possa essere inefficace, possa cioè non riuscire ad avere ricadute nel processo decisionale statale. In questo secondo caso la prassi e l'esperienza comparata mostrano che solo la qualità del lavoro svolto e la solidità delle conclusioni raggiunte garantiscono l'efficacia della attività in esame e l'influenza dell'organo che la esercita nel processo decisionale. Detto in altri termini: la bassa legittimazione politica della funzione esercitata da una Camera che non è legata al Governo dal rapporto fiduciario può essere

compensata dal “merito” del lavoro svolto, un esempio in proposito è proprio la House of Lords inglese.