



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2016

«La valutazione delle politiche pubbliche:
i nuovi compiti del Senato in prospettiva
comparata»

a cura di

Paolo Caretti e Massimo Morisi

giugno 2016

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I - III
I. Il Parlamento europeo.	1 - 112
II. Il Regno Unito.	113 - 228
III. La Francia.	229 - 362
IV. Gli Stati Uniti.	363- 474

Introduzione alla Ricerca

Secondo un indirizzo ormai consolidato, la ricerca collettiva che ogni anno i borsisti sono tenuti a svolgere, in parallelo alla frequenza dei corsi, ha sempre riguardato temi legati all'attività delle assemblee elettive: da quella legislativa nelle sue diverse forme a quella di indirizzo e controllo dell'Esecutivo. Si è trattato di ricerche di taglio comparatistico, volte a mettere a confronto regole e prassi proprie del nostro Parlamento con quelle proprie di altri Parlamenti.

Quest'anno oggetto della ricerca è stata un'attività parlamentare sin qui mai esercitata perché del tutto nuova e prevista, per la prima volta dal testo della riforma costituzionale da poco varata dalle Camere. Nel nuovo testo dell'art. 55 Cost, al comma 5 si legge infatti che il Senato "valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori".

Sulla carta si presenta come una funzione fondamentale per migliorare le scelte politiche sin dal momento della loro formulazione e per verificarne i risultati, a posteriori, sul piano della loro applicazione (il che implica appunto un monitoraggio dell'azione degli organi amministrativi coinvolti nella fase di attuazione delle politiche pubbliche. La disposizione ora richiamata accentua ancor di più il rilievo di questa funzione valutativa riferendola non solo alle politiche pubbliche nazionali, ma anche a quelle dell'Unione europea.

La ricerca ha messo in luce alcuni aspetti preliminari del tema e sottolineato i principali problemi che l'esercizio di una funzione di questo tipo presenta, alla luce dell'esperienza

maturata al riguardo in alcune esperienze straniere (Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti) e in quella del Parlamento europeo.

Tra li aspetti preliminari, va sottolineata la non coincidenza tra la valutazione di una politica pubblica con la valutazione della correttezza formale di un singolo testo legislativo(drafting) o con l'impatto che esso è destinato ad avere nel tessuto normativo preesistente.

Una politica pubblica può realizzarsi con uno o più interventi normativi, tutti da sottoporre a valutazione alla luce degli obiettivi che si intendono raggiungere e dei risultati effettivamente conseguiti. Ciò significa valutare alla luce di una serie di indicatori prevalentemente di ordine economico (rapporto costi-benefici, impatto economico, sociale e ambientale) e dei risultati emersi da un processo di consultazione degli stakeholder la validità o meno dell'intervento pubblico programmato in un determinato settore (valutazione ex ante), nel verificare successivamente (valutazione ex post), a distanza di un certo periodo di tempo, se i risultati conseguiti corrispondano o meno a quelli voluti e, in quest'ultima ipotesi, nell'evidenziare le ragioni che l'hanno determinata (errori nelle valutazioni iniziali, ritardo nell'implementazione normativa, inefficienza della pubblica amministrazione e così via).

La valutazione ex ante ed ex post, ove esercitata dal Parlamento, può essere una funzione di supporto per l'esercizio dell'attività legislativa (arricchendone la capacità valutativa delle proposte del Governo), di esercizio più consapevole della tradizionale funzione di controllo, ma più in generale una funzione di supporto ad un miglioramento dei processi di decisione politica e ad una loro più trasparente conoscibilità da parte dell'opinione pubblica.

Tra i problemi principali che una funzione così complessa presenta si possono richiamare i seguenti.

In primo luogo, l'esigenza di poter disporre di specifiche professionalità (non solo giuridiche, ma economiche, statistiche, informatiche) in grado di muoversi con consapevolezza nella raccolta e valutazione di dati e informazioni, secondo criteri e modelli che vanno definiti.

In secondo luogo, l'esigenza di disporre di canali di informazione indipendenti e distinti da quelli utilizzati dal Governo.

In terzo luogo, l'esigenza di sciogliere quello che forse è il nodo più complicato: è possibile che questa funzione sia svolta direttamente e in proprio dal Parlamento (o da una Camera) o è preferibile, secondo quanto è avvenuto in Gran Bretagna, che gli organi parlamentari incaricati della valutazione si avvalgano della collaborazione di un'Agenzia di valutazione esterna? Si tratta di problemi non semplici da risolvere che dovranno essere affrontati per tempo in sede di attuazione della riforma in discussione se non si vuole correre il rischio che questa nuova funzione resti solo sulla carta.

In questa prospettiva, la ricerca condotta quest'anno nell'ambito del Seminario parlamentare costituisce un primo contributo di messa a punto del tema.

I

Il Parlamento europeo

di

Chiara Cordova

Maria Elena de Tura

Livia Lampariello

Marialuisa Palermo

Silvia Piccione

Ilenia Scarlato

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE ALL'INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La valutazione quale elemento essenziale delle politiche europee in materia di *better regulation*. - 1.1. Introduzione. - 1.2. Cenni storici. - 1.2.1. L'influenza dell'OCSE. - 1.2.2. Le principali iniziative intraprese in sede UE tra il 2000 ed il 2010. - 1.2.3. Il ruolo del Parlamento europeo. - 1.3. L'intervento della Commissione Juncker: "*Better regulation for better results*". - 1.3.1. Il contenuto della "*Better Regulation Agenda 2015*": quali le novità? - 1.4. "*Better Law-Making*": l'Accordo interistituzionale del 13 aprile 2016 (cenni) - 2.1. Il procedimento legislativo nell'Unione Europea: istituzioni e competenze. - 2.1.1 La Commissione europea. - 2.1.2 Il Parlamento europeo. - 2.1.3. Il Consiglio. - 2.1.4. La procedura legislativa ordinaria e l'Accordo interistituzionale del 2016. - 2.2. Strumenti di partecipazione pubblica all'elaborazione delle politiche europee - 2.2.1. Iniziativa dei cittadini europei - 2.2.2. Consultazioni pubbliche - 2.2.3. Dialoghi con i cittadini - 2.2.4. Petizioni al Parlamento europeo - 2.2.5 La Commissione al lavoro - notifiche - 2.2.6. Registro per la trasparenza - 2.2.7. Denunce formali - 2.3. Metodi e finalità della valutazione delle politiche pubbliche. - 2.3.1 Commissione europea. - 2.3.2. Parlamento - 2.3.3. Consiglio europeo. - 2.4. Riflessioni conclusive. - 3. Il Parlamento europeo e la valutazione *ex-ante* - 3.1. Introduzione - 3.2. Il ruolo del Parlamento europeo nella valutazione di impatto *ex-ante* - 3.3. Le Unità deputate alla valutazione di impatto *ex-ante* - 3.3.1. L'Unità per la valutazione di impatto *ex-ante* - 3.3.2. L'Unità per il valore aggiunto europeo e il c.d. costo della "non-Europa" - 3.4. Modelli e tendenze della valutazione - 3.5. La partecipazione degli Stati membri al processo valutativo - 3.6. Il Parlamento europeo e la valutazione in *itinere* - 3.6.1. L'Unità per la prospettiva scientifica e l'Unità per le tendenze globali - 4. La partecipazione del Parlamento europeo alla fase di valutazione *ex-post* - 4.1. Il ruolo del Parlamento europeo nella valutazione *ex-post* - 4.2. Il nuovo controllo dell'adeguatezza della regolamentazione: dal programma REFIT alla piattaforma REFIT- 4.3. La "*Better Law-making*": il nuovo Accordo interistituzionale "*Legiferare meglio*" - 4.4. La partecipazione degli Stati membri alla fase della valutazione *ex-post* - 4.5. Considerazioni conclusive. - 5. Un esempio di valutazione delle politiche pubbliche europee: un'agenda per la riforma della politica di coesione. - 5.1. La valutazione dei Fondi Strutturali europei quale esempio di valutazione delle politiche pubbliche: sua genesi e rilevanza. 5.2. - Il Rapporto indipendente redatto da Fabrizio Barca: un *reportage* sull'attuale stato della politica di coesione europea. 5.2.1. Bilancio dei successi e dei fallimenti della politica di coesione europea: prospettive di ottimizzazione. - 5.2.2 Il ruolo dell'*evaluation* per un utilizzo coerente e proficuo dei Fondi Strutturali. - 5.2.3. L'eredità del Rapporto Barca nell'agenda del Parlamento Europeo - 6. Un caso di studio: la valutazione del Parlamento europeo sugli effetti delle politiche di *austerity* in Italia. - 6.1. La valutazione in seno all'Unione Europea delle politiche degli Stati membri: un sistema di *governance* multilivello. - 6.2.1. Lo studio del Parlamento europeo sulle politiche di *austerity* in Italia: l'approccio metodologico. - 6.2.2. La valutazione sugli effetti delle politiche di *austerity* in Italia con specifico riferimento alle misure in materia di istruzione, salute, lavoro e pensioni. - 6.2.3. Le proposte concrete formulate a livello sovranazionale. - 6.3. La risposta dei *policy makers* nazionali. - 6.4. Considerazioni conclusive.

1. LA VALUTAZIONE QUALE ELEMENTO ESSENZIALE DELLE POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI BETTER REGULATION.

di Chiara Cordova

SOMMARIO: 1.1. Introduzione. - 1.2. Cenni storici. - 1.2.1. L'influenza dell'OCSE. - 1.2.2. Le principali iniziative intraprese in sede UE tra il 2000 ed il 2010. - 1.2.3. Il ruolo del Parlamento europeo. - 1.3. L'intervento della Commissione Juncker: "*Better regulation for better results*". - 1.3.1. Il contenuto della "*Better Regulation Agenda 2015*": quali le novità? - 1.4. "*Better Law-Making*": l'Accordo interistituzionale del 13 aprile 2016 (cenni).

1.1. Introduzione.

Negli ultimi anni, si è diffuso, a diversi livelli di governo, un crescente interesse per il tema della valutazione delle politiche pubbliche¹, che ha occupato un ruolo di primaria rilevanza

¹ Precisamente, per "valutazione" si intende l'attività diretta a verificare in che misura gli obiettivi di un programma sono stati raggiunti e, quindi, ad acquisire informazioni utili, che consentono di esprimere un giudizio

tanto nell'agenda nazionale² quanto in quella europea³. Seguendo l'esperienza di quanto accaduto in altri Paesi (europei e non), difatti, numerose norme hanno previsto lo svolgersi di attività valutative di varia natura⁴ e la creazione di strutture tecniche incaricate di indagare l'efficacia degli interventi adottati dagli enti pubblici per affrontare i problemi della collettività. In questo contesto, una funzione sempre più attiva nella promozione e nell'uso di strumenti di valutazione viene esercitata dalle Assemblee legislative, le quali hanno la necessità di ottenere dati ed informazioni al fine di capire se ed in quale misura le politiche da loro attuate abbiano ottenuto i risultati desiderati e quali siano gli eventuali aspetti da modificare. Tuttavia, questo ruolo di preminenza generalmente attribuito ai Parlamenti nazionali risulta attenuato se si esamina la situazione esistente all'interno dell'Unione europea⁵, ove la questione della valutazione ha dapprima conosciuto l'interesse

sull'azione pubblica adottata ed eventualmente di migliorarla, ben potendo essa incidere sulla programmazione delle politiche e delle azioni future. Tradizionalmente, i primi esperimenti di valutazione delle politiche pubbliche si sviluppano negli Stati Uniti a partire dagli anni '60, mentre in Europa fanno il loro ingresso molto più tardi, ossia da quando, a partire dalla seconda metà degli anni '90, gli effetti della crisi economico-finanziaria mondiale hanno determinato all'interno dei singoli Paesi la necessità di contenere la spesa pubblica e di verificare il modo in cui il denaro pubblico veniva impiegato attraverso appunto il ricorso a pratiche valutative, compiute sia da alcune importanti istituzioni internazionali, come l'OECD o la stessa Commissione europea, che da associazioni di valutatori nate nel settore privato, a riprova dell'importanza assunta da questa attività anche in tale realtà. Il motivo per il quale gli studi valutativi si affermano dapprima negli USA e solo sul finire del secolo scorso nel nostro continente è stato ben messo in evidenza da N. STAME, la quale ha affermato che *“negli USA la valutazione si sviluppò prima poiché non vi era una tradizione di intervento negli affari sociali e se ne voleva provare l'efficacia”*, a differenza di quanto accadeva nell'Europa continentale, ove, al contrario, *“l'intervento pubblico era parte integrante del sistema istituzionale, del quale per molto tempo non si dubitò del risultato e, pertanto, non si avvertì il bisogno di sottoporlo a valutazione”*, cit. in M. PALUMBO, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, 2002, pag.23.

²Questa nuova attenzione emerge con chiarezza nel recente disegno di riforma costituzionale, che all'art. 55 Cost., come modificato, prevede l'attribuzione al Senato di una nuova funzione consistente proprio nella *“valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni e nella verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori”*.

³Nell'ambito dell'Unione europea, l'interesse per la valutazione viene tradizionalmente collegato all'obiettivo di migliorare la qualità della regolazione (cd. *Better Regulation*), il cui perseguimento viene ritenuto di massima importanza non solo per cogliere la percezione che hanno i cittadini delle politiche adottate, ma anche da un punto di vista economico, posto che la chiarezza legislativa di un Paese può essere letta come uno dei fattori di sviluppo in grado di attrarre investimenti. Già dalla pubblicazione nel 2011 della cd. *Relazione Niebler* sull'importanza di *“garantire valutazioni di impatto indipendenti”*, il Parlamento europeo ha espresso il suo favore circa lo sviluppo e l'interesse che andava manifestandosi in merito al processo di valutazione di impatto nelle istituzioni europee, visto come un rilevante aiuto per il miglioramento della qualità della legislazione. Più di recente, tale strumento è stato potenziato con il nuovo pacchetto di misure sulla *Better Regulation* del 19 maggio 2015 e, soprattutto, con il nuovo Accordo interistituzionale *“Legiferare Meglio”*, firmato il 13 aprile 2016, con cui, in una ottica di raccordo e collaborazione tra le tre principali istituzioni europee, viene previsto, tra l'altro, il rafforzamento delle attività di valutazione e delle strutture delegate a compierle.

⁴Generalmente si distingue tra tre tipi di valutazione: *ex ante*, in itinere ed *ex post*.

⁵Come noto, rispetto alle Assemblee legislative nazionali (le quali sono organi titolari della funzione legislativa, cui spetta cioè il potere di emanare le leggi), il Parlamento europeo riveste un ruolo diverso, partecipando all'adozione degli atti legislativi dell'Unione europea con modalità differenti, che nel corso del tempo sono mutate da una partecipazione esclusivamente consultiva ad una co-decisione su un piano di parità con il Consiglio, come previsto dal Trattato di Nizza prima e successivamente dal Trattato di Lisbona. Solo dall'entrata in vigore di quest'ultimo, infatti, ai sensi dell'art. 294 TFUE la procedura di co-decisione è divenuta la procedura legislativa ordinaria. Per quanto concerne, poi, le altre funzioni esercitate dal Parlamento europeo, va ricordato che il Trattato di Maastricht gli ha riconosciuto un potere di iniziativa legislativa (oggi confermato anche dal Trattato di Lisbona all'art. 225 TFUE), limitato però alla facoltà di chiedere alla Commissione di presentare una proposta. Inoltre, esso

della Commissione, come organo esecutivo, promotore del processo legislativo e responsabile dell'attuazione delle decisioni politiche da parte degli organi legislativi⁶. In tale grande "sistema politico"⁷, originariamente è stata proprio la Commissione la prima istituzione europea ad interessarsi al tema dell'analisi e della valutazione⁸ delle decisioni pubbliche, intese come strumenti utilizzabili per il perseguimento di una più ampia strategia tendente alla semplificazione ed al miglioramento della qualità della regolazione (la cd. *Better regulation*⁹). Ciò in quanto questo organo, nato per garantire l'applicazione dei Trattati e per operare in vista della realizzazione del mercato comune, ha visto nel corso del tempo un ampliamento delle proprie competenze, che ha di per sé comportato, insieme ad una serie di innovazioni importanti, anche una proliferazione della regolazione comunitaria, risultante talora eccessiva sia in termini quantitativi, che per il grado di minuziosità, tecnicismo e leggibilità delle disposizioni, oltre che per l'opacità dei suoi processi decisionali¹⁰. Per tale ragione, già da tempo la stessa Commissione ha cominciato a porsi il problema della qualità delle regole, che con l'inizio del nuovo secolo è divenuto l'obiettivo centrale delle politiche di tutti i Paesi europei, anche alla luce degli apporti in tal senso forniti dalle principali organizzazioni internazionali (soprattutto, come vedremo, l'OCSE). Queste ultime, in particolare, hanno veicolato la convinzione che la qualità della regolazione, oltre ad essere un elemento fondamentale dello Stato di diritto¹¹, è tra i fattori

dispone di vari poteri di controllo: ad esempio, l'articolo 233 TFUE gli attribuisce il potere di esaminare la relazione generale annuale, mentre gli artt. 290 e 291 TFUE gli assegnano una funzione di controllo, esercitata di concerto con il Consiglio, sugli atti delegati e sugli atti di esecuzione della Commissione. Per maggiori informazioni sul Parlamento europeo si veda la pagina <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuld=FTU1.3.2.html>.

⁶ Per un approfondimento sul ruolo e le funzioni della Commissione europea, cfr. la voce "Commissione europea" disponibile online sul portale dell'Unione europea all'indirizzo http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_it.htm.

⁷ Così viene definita l'Unione europea in A. LA SPINA - E.ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011, p.94.

⁸ Sul punto si precisa come per molto tempo la Commissione europea abbia fatto ricorso unicamente a valutazioni *ex-ante*; è solo dal 2013, con l'istituzione presso il Segretariato del Parlamento europeo della Direzione Generale per i servizi di ricerca parlamentare (l'EPRS), che sono state create altresì apposite Unità, aventi il compito di effettuare delle analisi e delle valutazioni indipendenti, autorevoli ed oggettive sulle politiche europee durante tutto il loro ciclo legislativo, dal momento iniziale (prima ancora cioè che la Commissione europea presenti formalmente una proposta legislativa) fino alla valutazione del concreto impatto della legislazione stessa.

⁹ In italiano l'espressione *better regulation* si traduce con "legiferare meglio". Da notare che, in sede UE, la Commissione tende generalmente a parlare di "migliore regolazione", mentre il Parlamento utilizza appunto l'espressione "Legiferare meglio (*Better Law-Making*)". In merito, si specifica che l'ultimo Accordo interistituzionale, firmato ad aprile 2016, originariamente conteneva il titolo "*Better regulation*", poi modificato con "Legiferare meglio", nell'intento di porsi in linea con i precedenti Accordi interistituzionali del 2003 e del 2005.

¹⁰ A. LA SPINA - E. ESPA, *op. cit.*, pp. 94-95.

¹¹ La qualità delle regole è considerata dai più attenti studiosi un elemento essenziale dello Stato di diritto. "Laws of good quality, precise and transparent statutes, are essential of rule of law" si legge in KARPEN, *Law Drafting and the Legislative training course for law drafters*, (a cura di) MADER e MOLL, in *The Learning Legislator*, Baden-Baden, 2009, p. 9. In tal senso, si esprime anche lo Statuto dell'European Association of Legislation (ora International Association of Legislation), ove è possibile leggere appunto "Good laws are the basis for liberty and prosperity". Peraltro, a favore della semplificazione e della qualità della legislazione si pronunciava già Francesco Carnelutti, il quale, in occasione di un Convegno organizzato dall'Università di Torino nel 1956, aveva avuto modo di affermare che "*la società è intossicata di regole giuridiche e appare estremamente difficile disintossicarla. Le regole giuridiche procurano agli uomini qualcosa come un paradiso artificiale, con tutte le illusioni e gli*

chiave per la competitività dei Paesi e per la loro capacità di attrarre investimenti¹². Per molto tempo, cioè, si è ritenuto che l'esistenza di legislazioni troppo stringenti potesse incidere negativamente sulla *performance* economica dei singoli sistemi, nonché sull'efficacia delle loro politiche, determinando il grande divario competitivo esistente tra gli stessi. Ed è proprio partendo da questa constatazione che, dagli anni '90, il tema della qualità della regolamentazione e della semplificazione amministrativa si è imposto a livello comunitario sul presupposto che il conseguimento di questi obiettivi potrebbe contribuire al rilancio della competitività, all'aumento della crescita economica ed al miglioramento dei rapporti tra cittadini ed istituzioni. Concretamente, poi, il raggiungimento di questi fini si è tradotto per le istituzioni europee nella necessità di adottare una serie di iniziative volte ad implementare le politiche di *better regulation*¹³ o, secondo un linguaggio più moderno, di *smart regulation*. Al riguardo, è però opportuno precisare come inizialmente il dibattito europeo in materia si sia incentrato quasi esclusivamente sui problemi di qualità redazionale dei testi (il cd. *drafting* formale) e sugli strumenti ed i metodi proposti dalla tecnica legislativa, piuttosto che sulla questione di come governare le politiche regolative in un sistema multilivello, quale è quello dell'Unione europea. Solo in un secondo momento¹⁴, si è riscontrata l'esigenza di seguire il percorso delle regole nel loro intero ciclo di vita (il cd. *life-cycle management of regulations*), che va dalla definizione dell'esistenza di una nuova regolazione alla formulazione delle alternative ad essa, all'analisi di impatto delle alternative, alla valutazione *ex-post* nel quadro di una manutenzione costante delle regole stesse.¹⁵ È solo a partire dall'inizio del nuovo secolo, infatti, che nel sistema europeo si è avvertita la necessità di sviluppare un nuovo modello di valutazione, che non si limitasse all'analisi *ex-ante*, ma considerasse altresì il controllo *ex-post* degli effetti prodotti dalle politiche attuate, realizzabile attraverso il coinvolgimento diretto di tutte le istituzioni europee nelle politiche finalizzate alla semplificazione della legislazione. Questo obiettivo, come vedremo, è stato conseguito attraverso una serie di Accordi interistituzionali adottati dal 2003 ad oggi, destinati a garantire la collaborazione e l'interazione, oltre che con i

inconvenienti dei paradisi artificiali. Occorre il coraggio di semplificare l'ordinamento ed invertire la rotta che fino ad ora l'umanità ha percorso", basata sulla formula corrente "sempre più diritto", F. CARNELUTTI, voce *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in "Il diritto dell'economia", 1956, pp. 1190-1191.

¹² M. DE BENEDETTO – M. MARTELLI – N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 11.

¹³ Per quanto attiene alle caratteristiche del movimento sulla *better regulation*, si rileva come esso tende a concentrarsi essenzialmente sulla riduzione al minimo dei costi della regolamentazione, dando a tal fine rilevanza allo strumento dell'*impact assessment*. La differenza tra esso e quella che può essere considerata come la sua evoluzione successiva, ovverosia la cd. *smart regulation*, risiede nel fatto che quest'ultima, invece, richiede il ricorso ad una combinazione di strumenti per la qualità della regolazione, quali l'attenzione alla produzione di regole che (oltre a rispondere a determinate esigenze) siano anche vantaggiose per i destinatari, il coinvolgimento di vari attori nella funzione di controllo (ad esempio, i gruppi di pressione), l'attenzione al ciclo della regolazione.

¹⁴ In particolare, dopo i Consigli europei di Feira e di Lisbona del 2000 sono stati assunti degli impegni ufficiali, che hanno portato le istituzioni europee e gli Stati membri a delineare una strategia comune e complessa, definita come cd. "strategia di Lisbona", che prevede l'adozione di programmi concreti per il miglioramento della qualità della regolazione, la quale, come detto, ricopre un ruolo importante anche allo scopo di migliorare la competitività europea. L'obiettivo concordato tra tutti i Paesi era, infatti, quello di trasformare, nel giro di un decennio, l'Unione europea nel sistema economico più competitivo del mondo.

¹⁵ M. DE BENEDETTO – M. MARTELLI – N. RANGONE, *op. cit.* p. 17.

singoli Parlamenti nazionali¹⁶, anche tra le stesse tre principali istituzioni europee. Tramite tali accordi, quindi, si è determinata una maggiore partecipazione del Parlamento europeo nello svolgimento di valutazioni *ex-ante*, in *itinere* ed *ex-post*, specie dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁷, ossia da quando quest'ultimo organo è divenuto a tutti gli effetti co-legislatore insieme al Consiglio dell'Unione europea¹⁸. Gradualmente, infatti, anche il Parlamento ha iniziato a manifestare il proprio interesse per il tema della valutazione, tanto che, tra il 2011 ed il 2014, esso ha adottato una serie di risoluzioni finalizzate ad un rafforzamento delle tecniche di esame usate¹⁹. Precisamente, con tali atti, come verrà specificato nel presente lavoro, si è inteso sia garantire lo svolgimento di attività valutative indipendenti da parte di Direzioni ed Unità appositamente create, che valorizzare il ruolo cruciale delle valutazioni di impatto *ex-ante* e dei controlli *ex-post* nel percorso verso una buona *governance* europea²⁰. L'obiettivo di questo report è, pertanto, quello di fornire una panoramica completa delle principali iniziative intraprese in sede UE in materia di valutazione delle politiche pubbliche, attività diffusasi, come visto, solo di recente ed il cui utilizzo si è rivelato fondamentale nel quadro delle politiche finalizzate alla *better regulation* ed alla creazione di un più forte dialogo tra potere legislativo ed esecutivo. Per queste ragioni, il presente contributo, partendo dalla ricostruzione delle più importanti fasi storiche e normative che hanno portato all'adozione della nuova Agenda europea "*Better regulation for better results*" e al nuovo Accordo interistituzionale "*Better Law-Making - Legiferare meglio*" (i cui contenuti saranno oggetto di un'approfondita disamina), si propone di indagare le procedure e gli strumenti predisposti dalle istituzioni europee per promuovere ed incentivare il ricorso alle attività di valutazione. Ampio spazio verrà, quindi, dedicato all'analisi delle strutture, dei metodi e dei programmi (ad esempio, il programma REFIT) di cui, a partire dal 2012, il Parlamento europeo si è dotato per l'esecuzione di valutazioni *ex-ante*, in *itinere* ed *ex-post*, aventi ad oggetto sia le proposte legislative della

¹⁶ Al 2003 risale il primo Accordo interistituzionale "*Legiferare meglio – The Interinstitutional Agreement on Better Law-Making – IIA*", siglato tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio al fine di favorire ed agevolare il coordinamento tra le tre istituzioni europee in materia di *better regulation*, poi modificato nel 2005 con la comunicazione della Commissione "*Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea – Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*" COM(2005) 97, con cui è stato aggiornato e completato il Piano d'azione fissato nel 2002. Entrambi questi documenti sono stati da ultimo sostituiti dal nuovo Accordo interistituzionale "*Legiferare meglio – Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*", firmato dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea il 13 aprile 2016.

¹⁷ Legge 2 agosto 2008, n.130, *Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea ed alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007*.

¹⁸ Il Consiglio dell'Unione europea, noto anche come Consiglio dei Ministri europei, è l'istituzione all'interno della quale si incontrano i ministri dei governi di ciascun Paese dell'UE per discutere, modificare ed adottare le legislazioni e coordinare le politiche. Per un approfondimento sul punto si consulti la pagina http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_it.htm.

¹⁹ Il riferimento è alla risoluzione dell'8 giugno 2011, sulla garanzia di valutazioni indipendenti, seguita poi dalla risoluzione del 4 febbraio 2014, sulla adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e proporzionalità, e, più recentemente, dalla risoluzione del 27 novembre 2014, sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione di impatto, nonché sul ruolo del "test PMI".

²⁰ Sul punto, cfr. Nota Breve n. 2 marzo 2015, "*Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo*", redatta dal Servizio per la qualità degli Atti Normativi del Senato della Repubblica italiana, disponibile online alla pagina <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00907083.pdf>.

Commissione²¹, che gli eventuali emendamenti presentati. Inoltre, sarà proposta una riflessione sul problema ancora oggi molto attuale del cd. deficit democratico delle istituzioni dell'Unione europea (delle quali verranno brevemente analizzati il funzionamento e le competenze), nonché sulla necessità di avviare delle procedure tali da garantire l'esistenza di un processo decisionale più trasparente e partecipato dalle parti interessate (*rectius* i cittadini europei e i cd. *stakeholders*)²². Allo scopo, poi, di sottolineare ed evidenziare l'importanza che la pratica valutativa ha ormai assunto nel sistema europeo, si è ritenuto utile l'inserimento nel presente lavoro di due “*case studies*” idonei a fungere da esempi concreti di valutazione delle politiche pubbliche compiute (e in alcuni casi commissionate) dalle medesime istituzioni europee, che permettono di maturare una maggiore comprensione e del ruolo rivestito dallo strumento dell'*evaluation* in sede UE e delle tecniche adoperate per il suo svolgimento. In questa ottica, l'attenzione è stata rivolta anzitutto all'ambito delle politiche di coesione, realizzate attraverso l'erogazione di Fondi Strutturali e finalizzate alla riduzione del differenziale sviluppo economico esistente tra le diverse regioni UE, poiché esse rappresentano il campo in cui la valutazione ha conosciuto una maggiore applicazione²³. Per tale motivo, il primo caso riguarderà l'esame del cd. Rapporto Barca²⁴ (la cui influenza è ancora oggi riscontrabile nell'Agenda del Parlamento europeo), che consentirà di verificare il ruolo e l'incidenza che la valutazione ha avuto nello studio dell'utilizzo degli stessi Fondi e dei risultati, oltre che degli insuccessi, che ne sono conseguiti, proponendo delle prospettive di ottimizzazione. Infine, sarà esaminato un caso specifico di valutazione in seno al Parlamento europeo, consistente in uno studio, realizzato dalla Direzione Generale delle Politiche interne dell'Unione, sull'impatto delle politiche di *austerity* poste in essere in Italia nel periodo della crisi economica²⁵. Tale analisi è risultata notevolmente interessante sia per le scelte metodologiche e gli approcci generali adottati dal Parlamento europeo nello svolgimento di queste verifiche, che per il controllo sull'impatto e sulla rilevanza che a livello sovranazionale le misure previste hanno avuto sul piano dei diritti fondamentali, quali la salute, l'istruzione ed il lavoro. Da ultimo, l'importanza di questo contributo è stata altresì individuata nel ruolo primario che al suo interno ha ricoperto l'esame del dato controfattuale, ossia la verifica del modo in cui a livello nazionale sono state recepite le conclusioni e le proposte formulate dal Parlamento europeo sulla base dei dati raccolti in sede di analisi.

²¹ Sulle quali, peraltro, già la Commissione svolge le proprie valutazioni di impatto.

²² In merito, si rinvia al II Capitolo del presente report curato da Silvia Piccione.

²³ Dal 1988, infatti, per i vari soggetti che utilizzano tali Fondi (Stati, Regioni, partner privati) è divenuto obbligatorio eseguire valutazioni dei programmi finanziati, mentre la Commissione ha promosso valutazioni tematiche e trasversali in diversi paesi. Nel corso del tempo, quindi, la previsione dell'obbligo di valutare i programmi finanziati dai Fondi Strutturali ha avuto indubbiamente l'effetto di estendere la pratica valutativa nell'azione politica ed amministrativa. In questo modo, la valutazione si è trasformata in un importante strumento democratico, il cui scopo principale è quello di informare l'opinione pubblica sull'efficacia e sull'efficienza dei Fondi pubblici, nonché quello di accrescere l'informazione e la partecipazione dei cittadini.

²⁴ Tale Rapporto sarà oggetto di uno specifico e dettagliato esame a cura di Marialuisa Palermo, contenuto nel V Capitolo del presente Report.

²⁵ Nello specifico, in questo esempio di valutazione eseguita dal Parlamento europeo l'attenzione è stata posta sui maggiori interventi legislativi adottati in Italia tra il 2008 e il 2014 in materia di politiche di *austerity* (*ex multis*, il Decreto legge 112/2008, cd. “Decreto Brunetta”, e la legge 92/2012, cd. “Legge Fornero”). Per l'approfondimento del caso si rimanda al VI Capitolo del presente contributo curato da Maria Elena De Tura.

1.2. Cenni storici.

In sede UE, come detto, l'interesse per la valutazione delle politiche pubbliche si inserisce in un quadro generale diretto al miglioramento della qualità delle regole, che si fonda essenzialmente su tre pilastri: la semplificazione normativa; la riduzione degli oneri amministrativi; l'analisi di impatto²⁶. In particolare, le prime due attività hanno lo scopo precipuo di ridurre le difficoltà interpretative della legislazione emanata a livello comunitario, facilitandone la (corretta) attuazione. Con l'analisi di impatto, invece, si intende fornire informazioni in merito alle modalità attraverso cui l'opera di semplificazione viene concretamente realizzata, per poter così individuare i punti critici da migliorare in futuro²⁷. Muovendosi in una simile prospettiva, sin dal principio, la Commissione ha utilizzato un approccio finalizzato alla creazione di regole chiare, coerenti, facili da applicare, sostenute da valutazioni di impatto e contributi delle parti interessate, conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità²⁸, idonee a realizzare gli obiettivi politici comuni dell'Unione e a fornire valore aggiunto per i cittadini europei, evitando al contempo inutili oneri amministrativi. Nello sviluppo di tale programma, l'Unione europea si è in gran parte ispirata alle analoghe strategie adottate nei Paesi di tradizione anglosassone (specie Regno Unito e Stati Uniti), ove, dagli anni '90 del secolo scorso, è invalsa la tendenza a ricorrere a strumenti (quali, appunto, le valutazioni) idonei a garantire l'esistenza di una legislazione di migliore qualità, capace di procurare benefici a tutti i soggetti coinvolti nelle decisioni pubbliche e di evitare loro costi inutili e sproporzionati, abbandonando le pratiche di *deregulation* precedentemente impiegate²⁹. Su un piano strettamente storico, non è facile identificare una "data di partenza" degli sforzi in questo senso compiuti dall'Unione europea, sebbene in linea generale sia possibile farli risalire alla seconda metà degli anni '80. Già nel 1986, infatti, si registra un primo intervento in materia da parte della Commissione con l'istituzione del *Business Impact Assessment System* (BIAS), incaricato di

²⁶ Intendendo per "analisi di impatto" sia la valutazione *ex-ante* che il controllo *ex-post* delle decisioni pubbliche adottate.

²⁷ In tal senso, E. MAINARDI, *Unione europea. REFIT: semplificare per crescere*, 2013, in www.federalismi.it, pp.2-3.

²⁸ I principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sanciti dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea (testo consolidato), si configurano come le regole base per garantire la qualità della regolazione. In particolare, il principio di sussidiarietà obbliga a considerare la cd. "opzione zero", cioè a prendere in esame l'opportunità di non adottare alcun provvedimento, contribuendo in tal modo a contenere la produzione normativa. Il principio di proporzionalità, invece, comporta l'esecuzione di valutazioni e di studi di fattibilità (cd. valutazioni *ex-ante*) e di verifiche *ex-post*, vale a dire di monitoraggi costanti sull'impatto della legislazione, concorrendo così a favorire, seppur potenzialmente, una maggiore efficacia della normativa e delle politiche europee ad essa connesse.

²⁹ E' importante, infatti, non confondere la *better regulation* con la semplice "deregolamentazione" (*deregulation*), ossia con quel processo per cui i governi e gli Stati cessano di eseguire i controlli sul mercato ed eliminano le restrizioni presenti nel sistema economico, al fine di incoraggiare le operazioni del mercato stesso, che in tal modo potrebbe essere considerato come un organismo autoregolatore. Per un maggior approfondimento sul punto e sulle esigenze sottese allo sviluppo di pratiche atte al miglioramento della regolazione (le quali vedono, da un lato, le richieste di protezione da parte dei destinatari delle legislazioni, dall'altro, le domande di promozione della competitività e di riduzione della burocrazia) si veda S. WEATHERILL, *Better Regulation*, Hart Publishing, 2007; R. BALDWIN, *Better Regulation: Is it Better for Business?*, London, 2004; R. BALDWIN *et al.*, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 2012, pp. 333-334.

realizzare una prima analisi di impatto su tutte le proposte di legge atte ad incidere in maniera significativa sulle imprese ed il settore economico, ma il cui funzionamento si è rivelato ben presto troppo macchinoso e poco trasparente. Nell'intento, perciò, di creare un migliore contesto regolamentare per le imprese e a fronte dei risultati insoddisfacenti conseguiti dal BIAS, dalla fine degli anni '90 sempre la Commissione ha promosso delle iniziative rivolte al potenziamento della valutazione delle proposte all'interno di questo organo. Allo scopo, quindi, di semplificare ulteriormente la legislazione per il mercato interno, nel 1997 si è giunti al lancio del progetto *Simpler Legislation for the Simple Market* (SLIM), il cui fine era quello di rafforzare la qualità della valutazione *ex post* della regolazione, oltre che alla creazione del *Business Environment Simplification Task* (BEST), avente il compito di realizzare degli interventi in grado di semplificare il contesto in cui operavano le imprese, e del *Business Test Panel*, quale strumento complementare per migliorare le procedure di analisi *ex ante* sull'impatto della regolazione comunitaria³⁰. Ma è soprattutto in seguito al Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 che la riforma della regolamentazione, insieme alla semplificazione ed al miglioramento dell'intero contesto normativo europeo, è stata indicata come una delle priorità della Comunità³¹. Sulla base delle conclusioni ivi formulate, è, infatti, emersa la tendenza a considerare il tema della qualità delle regole quale parte integrante dei piani di azione delle istituzioni dell'Unione europea, in grado di sostenere lo sviluppo economico e l'uso efficiente delle risorse di un paese, oltre che la certezza del diritto, l'osservanza della legge e l'efficienza della giustizia.

1.2.1. *L'influenza dell'OCSE.*

Determinante per l'inserimento di questi obiettivi nell'Agenda europea è stato altresì il contributo proveniente dall'OCSE³², che a livello internazionale è stato il primo organo ad introdurre il tema della qualità della regolazione, ovvero della *better regulation*. Nel 1995³³, infatti, con l'approvazione da parte del Consiglio dell'OCSE della Raccomandazione "*Improving the Quality of Government Regulation*" sul miglioramento della qualità della regolamentazione, si invitavano i Paesi membri ad introdurre nei loro sistemi delle misure efficaci e delle procedure comuni per assicurare la qualità e la trasparenza della regolazione. A tal fine, nell'intento di agevolare ed indirizzare l'operato dei singoli Stati, alla

³⁰ A. LA SPINA – E. ESPA, *op. cit.*, p. 303.

³¹ R. LÖFSTEDT, *The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, in *The Journal of Risk and Uncertainty*, 2004, 28(3), p. 237.

³² L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (OCSE), con sede a Parigi, è un'organizzazione internazionale di studi economici composta da 34 Paesi membri, aventi in comune un sistema di governo di tipo democratico ed un'economia di mercato. Essa svolge una funzione di natura prevalentemente consultiva, consentendo durante le sue assemblee di aprire un confronto tra le varie esperienze politiche, di identificare le pratiche commerciali utilizzate ed il coordinamento delle politiche locali ed internazionali degli Stati membri, di addivenire alla risoluzione di problemi comuni.

³³ Invero, già dall'inizio degli anni '90 l'OCSE aveva mostrato un interesse per la valutazione degli approcci seguiti da ogni Stato nell'applicazione di iniziative di riforma della regolazione, istituendo a tal fine un'apposita struttura, il *Public Management Service Committee* (PUMA), a cui fu affidato il compito di elaborare dei programmi di miglioramento delle *performance* delle istituzioni pubbliche; per un approfondimento sul ruolo avuto dall'OCSE in tema di *better regulation* si veda A. LA SPINA – E. ESPA, *op. cit.*, pp.295-296.

Raccomandazione era allegata una lista, la cd. *Cheklis for Regulatory Decisionmaking*³⁴, contenente una serie di principi e di criteri di riferimento, espressi sotto forma di quesiti, che ogni governo avrebbe dovuto considerare nell'elaborazione di una nuova regolamentazione o nella modifica di quella esistente. Contemporaneamente, l'OCSE avviava un programma specifico pluriennale, volto ad indicare le politiche, le istituzioni e gli strumenti fondamentali per il miglioramento della qualità delle regole nei singoli Stati, sulla cui attuazione nel 1997 è stato pubblicato un apposito Rapporto, il cd. *Report on Regulatory Reform*³⁵. Nello specifico, esso conteneva al suo interno gli studi di settore e tematici prodotti in materia di *better regulation*, nonché una serie di raccomandazioni in cui si sottolineava l'importanza dell'impiego dell'AIR (Analisi di Impatto della Regolazione) nel perseguimento dell'obiettivo del miglioramento della qualità della regolazione e delle condizioni di competitività dello sviluppo economico di ogni Paese. Proseguendo su questa linea, nel 1998 l'OCSE avviava un nuovo programma di *Country Reviews* concernente l'esame delle varie modifiche dei sistemi di regolamentazione sviluppate³⁶, con la finalità di creare un'ampia ed approfondita rassegna delle esperienze di riforma economica, di governo ed amministrativa maturate negli Stati membri e di aiutare i governi a migliorare la *performance* economica in termini di innovazione, crescita e progresso sociale³⁷. Più recentemente, la necessità di riforme strutturali per il miglioramento della *performance* e della qualità delle regole è stata nuovamente ribadita dall'OCSE nel 2005 in occasione della pubblicazione di alcuni principi-guida (risultanti oggi centrali nei piani di azione dell'Unione europea), con cui è stata riconosciuta la rilevanza nelle azioni promosse dallo stesso organo internazionale dei seguenti aspetti: la coerenza delle politiche, la *governance* multilivello, la valutazione *ex ante* delle decisioni pubbliche, l'attuazione di politiche per la concorrenza delle *public utilities*, l'apertura dei mercati, la gestione dei rischi, l'implementazione della regolamentazione.

³⁴ Sul punto cfr. M. DE BENEDETTO – M. MARTELLI – N. RANGONE, *op. cit.*, p. 18, ove viene specificato il contenuto di questa lista, in cui si definisce un percorso che evidenzia le più frequenti carenze delle regolazioni, ritenendo che le stesse potrebbero essere limitate attraverso un processo decisionale che nello sviluppo delle politiche pubbliche rivolga la sua attenzione alle seguenti domande: 1. Il problema è definito in modo corretto?; 2. Si giustifica un intervento pubblico?; 3. La regolazione è la forma migliore di intervento pubblico?; 4. C'è una base giuridica per la regolazione?; 5. Qual è il livello appropriato di governo per questa azione?; 6. I benefici della regolazione giustificano i costi?; 7. La distribuzione degli effetti nella società è trasparente?; 8. La regolazione è chiara, consistente, comprensibile ed accessibile ai destinatari?; 9. Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di presentare il loro punto di vista?; 10. Come si raggiungerà un livello accettabile di conformità?.

³⁵ Si veda *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, 1997, disponibile online alla pagina <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>.

³⁶ Tale iniziativa è stata poi estesa anche ad altri Paesi che non rientrano nell'OCSE (ad esempio la Russia nel 2005, il Brasile nel 2008 e la Cina nel 2010). Dal 2001, peraltro, l'OCSE ha avviato una collaborazione sulla riforma della regolazione con l'APEC (*Asian Pacific Economic Cooperation*), che ha poi portato all'adozione di *Common General Conclusions*, condivise da gran parte dei Paesi del mondo.

³⁷ Nella organizzazione di questi programmi, l'OCSE si è anche dotata di apposite strutture facenti capo al *Public Governance Committee* (PGC), che al suo interno opera attraverso due gruppi di lavoro: il *Regulatory Management and Reform Working Party*, composto da funzionari stessi dell'OCSE, responsabili per le politiche della regolamentazione, ed il *Group on Regulatory Policy*, che valuta nel corso della revisione delle strategie adottate il livello e l'efficacia delle riforme della regolamentazione introdotte nei Paesi membri. Dal 2009 è stato poi istituito il *Regulatory Policy Committee*, formato dai delegati dei Governi dei Paesi membri competenti per le politiche inerenti la qualità della regolamentazione, che si riunisce in due sessioni annuali, una in inverno ed una in primavera.

1.2.2. Le principali iniziative intraprese in sede UE tra il 2000 ed il 2010.

A livello comunitario, la proliferazione delle iniziative avviate sin dagli anni '80 in materia di *better regulation* e valutazione non aveva però prodotto gli effetti sperati, finendo piuttosto col creare un sistema fortemente frammentato. A fronte di tali considerazioni e delle indicazioni provenienti dalle organizzazioni internazionali, la Commissione nel 2000 adottava un programma di rinnovamento e di riorganizzazione dell'ambiente regolatorio comunitario, formalmente presentato durante il Consiglio europeo di Lisbona dello stesso anno. In particolare, al termine di quest'ultimo, conformemente agli obiettivi ivi individuati, l'Unione europea manifestava la propria volontà di divenire “*il sistema economico più competitivo e dinamico del mondo, in grado di sostenere la crescita economica fornendo maggiori e migliori posti di lavoro ed una più ampia coesione sociale*”³⁸. Per questa ragione, nel corso del Consiglio europeo stesso, era stato chiesto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri, in accordo con i loro rispettivi poteri, di predisporre una strategia di miglioramento e di semplificazione dell'ambiente regolatorio, meglio nota come “strategia di Lisbona”, includendovi anche la *performance* delle amministrazioni pubbliche sia di livello europeo che nazionale. Essa, quindi, individuava gli scopi primari che l'Unione avrebbe dovuto conseguire per accrescere il suo livello di competitività, tra i quali figurava anche la *better regulation*³⁹. Per realizzare, dunque, quanto previsto a Lisbona, nel novembre dello stesso anno la Commissione costituiva il cd. *Mandelkern Group*⁴⁰, dal nome del suo Presidente, un collegio di 16 esperti, a cui affidava il compito di formulare delle proposte per elaborare uno strumento di valutazione della qualità della regolazione. I lavori del Gruppo portarono, poi, l'anno successivo all'adozione della prima relazione influente sul miglioramento della regolazione a livello europeo, il cd. Rapporto Mandelkern⁴¹, nel quale veniva ribadito quanto già emerso precedentemente circa la necessità di una semplificazione della legislazione dell'UE, idonea a contribuire alla realizzazione del mercato unico europeo. Tale rapporto, innanzitutto, sottolineava come “una migliore regolamentazione costituisca il mezzo essenziale per il raggiungimento degli obiettivi individuati a Lisbona”, chiarendo dopo come questo scopo potesse essere facilmente conseguito sulla base di alcuni principi-guida, quali la proporzionalità, la sussidiarietà, la trasparenza, l'accessibilità e la semplificazione. Inoltre, esso indicava una serie di strumenti fondamentali da adottare per ottenere delle regole di maggiore qualità, tra i quali rilevavano soprattutto la consultazione delle parti interessate (cd. *stakeholders*) e la

³⁸ Il Consiglio di Lisbona, infatti, si era prefissato l'obiettivo di rendere, entro il 2010, l'Europa l'economia più competitiva del mondo.

³⁹ Per un approfondimento sul punto cfr. D. ARRISCHI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia*, 2011, pp. 23 ss., disponibile online sul sito www.osservatorioair.it.

⁴⁰ Il “Mandelkern Group” era composto dai migliori esperti di regolamentazione degli Stati membri e presieduto da D. Mandelkern, da cui poi il nome. Esso ha avuto un ruolo chiave in ambito europeo nello sviluppo degli strumenti di valutazione idonei al conseguimento dell'obiettivo del miglioramento della qualità delle regole, tanto da divenire punto di riferimento essenziale per il gruppo consultivo di alto livello creato in una riunione multilaterale dei Ministri della Pubblica Amministrazione dell'Unione Europea nel 2000.

⁴¹ Per un approfondimento sul contenuto del Rapporto, si veda *Mandelkern Report*, alla pagina http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

valutazione di impatto della regolazione⁴². Invero, già alcuni mesi prima della presentazione del Rapporto Mandelkern, la Commissione, in occasione della pubblicazione del Libro Bianco su “La *governance* europea” del 2001⁴³, si era soffermata su alcuni dei temi inerenti la necessità di un miglioramento della qualità della legislazione e di un rafforzamento della cultura della valutazione e dell’*accountability*, a livello sia europeo che nazionale. Nel *Preparatory Work for the White Paper* si dava, infatti, conto dell’inadeguatezza del sistema BIA così come era stato congegnato, elencandone le criticità e raccomandando, tra l’altro, l’uso di analisi economiche più approfondite (come l’analisi costi-benefici), ma anche una maggiore attenzione alle esperienze internazionali sviluppatesi in materia, così da poterne trarre utili modelli di riferimento⁴⁴. In tal senso, si evidenziava altresì l’esigenza della previsione di una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali e delle parti coinvolte nel processo di integrazione europea, interventi questi ultimi ritenuti essenziali per poter stimolare un ampio dibattito pubblico sulle politiche dell’UE⁴⁵. I passi successivi furono intrapresi dalla stessa Commissione, che, sulla base delle indicazioni fornite dal Mandelkern Group e degli impegni assunti durante il Consiglio europeo di Göteborg⁴⁶, nel 2002 presentava un *Action Plan*⁴⁷ per la riorganizzazione dell’ambiente regolativo, accompagnato da una comunicazione finalizzata alla creazione di un nuovo tipo di valutazione di impatto. In questo modo, si introduceva in ambito europeo un modello di analisi delle regole più completo ed articolato di quello precedentemente usato, diretto alla preliminare valutazione non solo dell’impatto economico in senso stretto, ma anche di quello sociale ed ambientale di tutte le proposte aventi un effetto di regolazione, anche se non vincolanti. A fronte di ciò, la Commissione procedeva all’integrazione di tutte le forme di analisi sino a quel momento impiegate, allo scopo di costituire una più ampia valutazione di impatto integrata, la cd. *Integrated Impact Assessment* (IIA), destinata ad entrare in vigore dall’1 gennaio 2003 per concorrere a semplificare e migliorare il contesto normativo ed a promuovere “una cultura del dialogo e della partecipazione” all’interno dell’UE⁴⁸. La procedura di valutazione

⁴² Al riguardo, si precisa che dalla pubblicazione del Rapporto Mandelkern nel 2001 ad oggi, l’analisi di impatto, la semplificazione, la consultazione degli *stakeholders* e la migliore attuazione delle politiche europee continuano a configurarsi come i capisaldi delle decisioni dell’UE sulla *Better Law-Making*.

⁴³ Accessibile online in forma di opuscolo all’indirizzo http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

⁴⁴ *Preparatory Work for the White Paper* – Testo di preparazione al Libro Bianco su “La *governance* Europea”, Bruxelles, 2002, pp. 91- 92.

⁴⁵ Sul punto, D. JANČIĆ, *The Juncker Commission’s Better Regulation Agenda and Its Impact National*, in *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, Max Weber Programme (MWP 2015/18), (a cura) di C. FASONE – D. FROMAGE – Z. LEFKOFRIDI, 2015, p. 47.

⁴⁶ Si veda la comunicazione COM (2002) 276, pag. 2 e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo indirizzata al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle Regioni, *Towards a Global Partnership for Sustainable Development* – “Verso un Partenariato globale per lo sviluppo sostenibile”, COM (2002) 82.

⁴⁷ *Action Plan on Simplifying and Improving the Regulatory Environment*, COM (2002) 278 def. Nello specifico, l’*Action Plan* si legava al nuovo *driver* politico dell’UE, sancito durante i summit di Göteborg e Laeken del 2001, che aggiungeva alla “strategia di Lisbona” una terza dimensione relativa allo sviluppo sostenibile. Quest’ultima si basava sulla creazione di “*meccanismi intesi a garantire che tutte le principali politiche proposte comprendessero una valutazione d’impatto sotto il profilo della sostenibilità riguardo alle potenziali ripercussioni economiche, sociali e ambientali*”, come si legge nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Göteborg del 15 e 16 Giugno 2001, p. 5.

⁴⁸ Precisamente, l’introduzione di questo modello comportava l’onere di una considerazione iniziale nel processo di regolamentazione sia della competitività che dello sviluppo sostenibile, obiettivi che si collocavano tra le priorità

integrata si poneva, quindi, come obiettivo un approccio trasversale al *policy-making*, in grado di considerare aspetti economici, ambientali e sociali all'interno dei più generali valori di competitività, di sviluppo sostenibile e di trasparenza. Parallelamente, alla diffusione di queste iniziative si accompagnava l'esigenza da più parti riscontrata di un intervento diretto di tutti i principali organi europei (dunque, non solo la Commissione), nonché degli Stati membri, nell'attuazione della strategia elaborata in materia di *better regulation*, che solo così avrebbe potuto ottenere il successo desiderato. In considerazione di siffatta necessità, dunque, dopo i Consigli europei di Siviglia del 2002 e di Bruxelles del 2003, per la prima volta le tre istituzioni europee hanno manifestato la loro volontà di assumere degli impegni interistituzionali e di adottare delle iniziative comuni per migliorare la qualità del *law-making* sia a livello europeo che statale. A tale scopo, nel dicembre 2003 è stato siglato l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio – *The Interinstitutional Agreement on Better Law-Making – IIA*" tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio, con cui si è sottolineata l'importanza del coordinamento delle tre istituzioni nell'*iter* legislativo, nel rispetto dei principi generali di legittimità democratica, sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto. In particolare, l'accordo sanciva l'importanza di un sistematico utilizzo dell'analisi di impatto come strumento di garanzia della buona qualità della legislazione in termini di chiarezza, semplicità ed efficienza⁴⁹. Si trattava, pertanto, di uno strumento che cominciava ad occupare una posizione centrale nel processo decisionale europeo, di cui si iniziavano a cogliere i meccanismi e le potenzialità ed attorno al quale si ricomponavano le iniziative comuni di Commissione, Parlamento e Consiglio. Nonostante ciò, molti punti continuavano ad essere però irrisolti, come dimostrato nel *report* sul funzionamento dell'*Integrated Impact Assessment System* pubblicato dalla Commissione nel 2004⁵⁰, nel quale si riportavano sia i primi risultati positivi prodotti dal nuovo modello di analisi di impatto, che i suoi aspetti di debolezza e minore sviluppo. Precisamente, si rilevava il bisogno di un'applicazione più sistematica dello strumento valutativo all'interno di tutti i servizi della Commissione, soprattutto per la valorizzazione della dimensione

dell'Agenda europea. Tale sistema si muoveva poi lungo un "doppio binario", poiché prevedeva lo svolgimento di una "valutazione di impatto preliminare" per tutte le iniziative della Commissione proposte nella strategia annuale o nel Programma di lavoro che richiedevano un certo grado di regolamentazione per la loro attuazione, ed una "valutazione di impatto estesa", la cd. "*extended impact assessment*" (VIE) per un certo numero di proposte selezionate. Quest'ultima, a sua volta, implicava lo svolgersi di una valutazione approfondita sull'impatto sociale, economico ed ambientale delle diverse opzioni politiche, la quale doveva essere accompagnata da una proposta e da una sintesi dell'attività di consultazione incentrata anche sulle questioni politiche ed etiche legate alla proposta. Veniva poi precisato che l'impatto previsto doveva essere stimato in termini qualitativi, quantitativi ed eventualmente monetari. Le opzioni politiche alternative, invece, dovevano essere valutate in base a criteri quali, ad esempio, la rilevanza del problema, l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi, la coerenza con gli obiettivi economici, sociali ed ambientali più ampi, l'interazione con altri interventi comunitari esistenti e previsti, il costo o le risorse necessarie e la semplicità d'uso dell'opzione proposta: così in A. RENDA, *European Union and Better Law-Making: Best Practices and Gaps*, pubblicata come parte del *Policy Department C study for the AFCO Committee*, 2015, p. 9.

⁴⁹ Inoltre, esso specificava che la Commissione avrebbe continuato ad essere l'organo titolare dell'attività di sviluppo del sistema di valutazione di impatto integrata e che tutti i risultati di tali analisi sarebbero stati messi integralmente e liberamente a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e del pubblico. Si prevedeva poi che, qualora si fosse applicata la procedura di codecisione, il Parlamento europeo e il Consiglio avrebbero potuto, sulla base di criteri e procedure definiti in comune, procedere ad analisi d'impatto sugli eventuali emendamenti di merito da essi presentati, sia in prima lettura, sia nella fase di conciliazione. Sul punto cfr. D. ARRISCHI, *op. cit.*, pp.30-31.

⁵⁰ SEC(2004)1377, Bruxelles, 21 Ottobre 2004.

economica, sociale ed ambientale. Ancora una volta, quindi, le azioni intraprese a livello europeo non avevano prodotto risultati concreti, richiedendo al contrario degli ulteriori sforzi per il rafforzamento ed il miglioramento delle strategie di analisi di impatto. A conferma di ciò, anche nel corso della revisione di medio termine della “strategia di Lisbona”, all’inizio del 2005, si specificava chiaramente che la *performance* economica dell’UE continuava ad essere incerta e che le riforme previste non erano riuscite a materializzarsi, malgrado l’attenzione rivolta ai temi relativi alla qualità normativa. Di fronte al persistere di questi segnali preoccupanti, si decideva allora di avviare una sorta di processo di transizione nel sistema europeo in materia di *better regulation*: si ritenne, infatti, che il raggiungimento di un maggiore livello di occupazione e crescita e la riduzione degli oneri amministrativi della regolamentazione si sarebbero potuti ottenere soltanto spostando l’attenzione dallo sviluppo sostenibile alla competitività e dalla valutazione di impatto integrata a quella economica⁵¹. Così facendo, sostanzialmente la Commissione modificava il valore politico della *better regulation*, che, da elemento costitutivo della *good governance*, diventava elemento di sostegno delle politiche di promozione della competitività. Coerentemente alle modifiche inaugurate, veniva altresì preannunciata l’introduzione di importanti novità nelle procedure di analisi di impatto, delle quali si rilanciava il ruolo integrante nell’ambito della “strategia di Lisbona”, riassumili in tre azioni chiave finalizzate a:

1. definire ed applicare migliori strumenti di regolamentazione nel sistema UE;
2. realizzare una collaborazione più stretta con gli Stati membri, idonea, a sua volta, a garantire un’applicazione coerente dei principi della *better regulation*;
3. rafforzare il dialogo fra istituzioni europee, Stati membri e parti interessate⁵².

⁵¹ Nello specifico, nella sua comunicazione *Working together for Growth and Jobs – A New Start for the Lisbon Strategy* (“Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona”), COM (2005) 24 del 2 febbraio 2005, la Commissione affermava “*a new approach to regulation should seek to remove burdens and cut red tape unnecessary for reaching the underlying policy objectives. Better Regulation should be a cornerstone for decision making at all levels of the Union*”, con ciò volendo appunto ancora una volta sottolineare la necessità di rimuovere gli oneri amministrativi esistenti e di ridurre la burocrazia. Ad essa si collegava poi una comunicazione di marzo 2005, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union* (“Una migliore regolamentazione per la crescita e l’occupazione nell’Unione europea”), COM (2005) 97, con cui si definivano i risultati dei primi anni di attuazione del sistema IIA come “i primi passi di quello che doveva divenire uno sforzo permanente”.

⁵² In particolare, la nuova strategia intrapresa dalla Commissione prevedeva la sottoposizione di tutte le iniziative legislative e delle più importanti proposte non legislative inserite nel *Legislative Work Programme* del 2005 ad analisi di impatto integrata. Inoltre, essa intendeva valorizzare maggiormente il principio di trasparenza attraverso la pubblicazione di *Impact Assessment Roadmaps*, che avrebbero permesso di indicare le aree da analizzare e di pianificare le analisi successive. La Commissione si proponeva altresì di sfolire e semplificare il *corpus* regolatorio esistente, mediante un esame delle proposte legislative pendenti che erano rimaste bloccate per un periodo di tempo significativo, che non erano state sottoposte ad analisi di impatto o i cui esiti avevano mostrato debolezze. Ancora, si ribadiva come l’analisi di impatto a livello europeo non fosse esclusiva responsabilità della Commissione, precisando a questo proposito che, in caso di utilizzo della procedura di codecisione, il Parlamento e il Consiglio non potevano esimersi dal fare analisi di impatto sui loro principali emendamenti prima che questi fossero presentati. Veniva, inoltre, annunciato il lancio, a partire dal 2006, di una *independent evaluation of the Impact Assessment system* a sostegno del sistema di valutazione esterna alle analisi di impatto eseguite dalla Commissione stessa. Da ultimo, quest’ultima manifestava l’intenzione di creare due *network* di esperti: il primo composto da esperti di regolazione degli Stati membri, col compito di sviluppare un set coerente di indicatori per il monitoraggio del progresso e della

I nuovi approcci introdotti in materia di IA, previsti nei vari documenti presentati dalla Commissione agli inizi del 2005, avrebbero poi trovato conferma all'interno delle nuove *Impact Assessment Guidelines*, esecutive dall'aprile del medesimo anno, che costituivano il documento di base a cui dover fare riferimento per le procedure di analisi di impatto⁵³. Al loro interno, peraltro, era sancito uno dei principi cardine della valutazione di impatto, ovvero sia quello dell' "analisi proporzionata", secondo cui il livello di profondità e di dettaglio di ogni IA doveva corrispondere ai probabili impatti dell'intervento proposto⁵⁴. Di conseguenza, si prevedeva che le IA della Commissione variassero tra di loro in modo considerevole in base alla metodologia utilizzata ed al grado di accuratezza in esse presente. Ciò nonostante, il sistema adottato dalla Commissione continuava a sortire dei risultati scarsi ed incerti, specie per l'alto livello di contrasto esistente tra il valore attribuito al sistema di valutazione stesso e la qualità delle analisi prodotte dalle Direzioni Generali della Commissione. A ben vedere, infatti, le procedure impiegate risultavano ancora molto lontane dal divenire quello strumento virtuoso prospettato a Lisbona, che avrebbe permesso all'Unione europea di accrescere il grado di efficienza, efficacia e qualità della sua legislazione. Per tale ragione, si decideva di procedere ad una rinegoziazione dell'Accordo interistituzionale del 2003, che ha condotto nel novembre del 2005 la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio alla sottoscrizione dell'*Interinstitutional Common Approach to Impact Assessment*. Quest'ultimo statuiva non tanto l'adozione, come in passato, di una "metodologia comune" alle tre istituzioni, quanto, invece, la condivisione tra esse di una struttura comune per le valutazioni di impatto. Specificatamente, esso stabiliva il principio fondamentale per cui ognuna delle tre istituzioni avrebbe avuto la responsabilità di valutare le proprie proposte o le modifiche ad esse, oltre al compito di scegliere gli strumenti da utilizzare per le proprie IA⁵⁵. Successivamente, nel 2006, si giungeva alla creazione di un nuovo organismo, l'*Impact Assessment Board* (IAB), incaricato di fornire consulenza e controllo in materia di qualità della regolazione e valutazione di impatto esclusivamente alla Commissione. Si disponeva, infatti, che lo IAB svolgesse inizialmente funzioni di controllo della qualità delle IA della Commissione, competenze che sarebbero state gradualmente ampliate, così da renderlo anche organo di supporto per la scelta delle metodologie e delle

qualità dell'ambiente regolatorio; il secondo caratterizzato dalla presenza di esperti in *Better Regulation*, chiamati a fornire consigli alla Commissione e ad aiutarla nella scelta dei metodi di valutazione più adeguati ai singoli casi. Così in D. ARRISCHI, *op. cit.*, pp. 41-42; A. RENDA, *op. cit.*, p. 10.

⁵³ Nelle *Guidelines* del 2005, la procedura di valutazione di impatto veniva presentata come un insieme di sei fasi consequenziali, che i funzionari dovevano seguire. Di preciso, il primo *step* riguardava l'individuazione del problema e delle sue cause. Nella seconda e terza fase, invece, si procedeva alla definizione degli obiettivi ed all'individuazione delle opzioni di *policy*. Il passo successivo portava, poi, all'analisi di impatto vera e propria, per la quale il documento in questione proponeva una lista di potenziali impatti da valutare, considerando anche quelli che si sarebbero prodotti fuori dall'UE. Il quinto passaggio era, invece, costituito da un confronto tra le opzioni selezionate e la scelta di quella preferita. Infine, l'ultima fase riguardava la futura valutazione ed il monitoraggio. Da ultimo, si precisava che gli esiti delle analisi sarebbero stati pubblicati successivamente in uno specifico *report*, della lunghezza massima di trenta pagine.

⁵⁴ Così in A. LA SPINA – E. ESPA, *op. cit.*, p. 303.

⁵⁵ Ciò coerentemente a quanto disposto al par. 2 del documento, che espressamente sanciva la tutela al ruolo decisionale e all'autonomia di ognuno dei tre organi, oltre alla coerenza con i loro ruoli istituzionali e le loro responsabilità. Per un approfondimento sul contenuto dell'Accordo interistituzionale del 2005 si veda *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment*, Bruxelles, 2005, alla pagina http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/ia_in_other/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf.

procedure nella fase di preparazione delle IA stesse. Ed ancora, nel 2009 veniva pubblicato un nuovo documento di ridefinizione delle linee-guida individuate nel 2005, in questo modo sostituite⁵⁶. Tale modifica nasceva dalla necessità di considerare le diverse esperienze maturate in questo settore dai servizi della Commissione, dello IAB, dell'*High Level Group of National Experts on Better Regulation*⁵⁷, nonché le indicazioni provenienti dalla valutazione esterna sul sistema di analisi di impatto della Commissione pubblicata nel 2007 e dalla consultazione pubblica tenutasi a metà del 2008⁵⁸. Le nuove *Guidelines* hanno accolto al loro interno molti dei suggerimenti formulati negli anni passati e nel corso della consultazione pubblica, quali il maggior ricorso alla consultazione degli *stakeholders* nelle valutazioni, la presentazione di un *executive summary*, la valorizzazione del principio di sussidiarietà, il rafforzamento dell'analisi di impatto e così via. Alle linee guida, è seguita la pubblicazione della comunicazione *Third Strategic of Better Regulation in the European Union* del gennaio 2009, in cui è stata messa in risalto l'importanza della qualità delle nuove iniziative intraprese ed è stata altresì comunicata l'estensione dell'obbligo della valutazione di impatto anche alle proposte non incluse nel programma legislativo e di lavoro annuale⁵⁹, diversamente da quanto accaduto sino ad allora. Un ulteriore importante sviluppo in ambito europeo è costituito dal recente passaggio dalla *better regulation* alla *smart regulation*. Nel 2010, infatti, la Commissione ha aggiornato l'Agenda europea avviando questa trasformazione, che ha portato ad una vera e propria razionalizzazione dell'intero ciclo delle politiche pubbliche, dalla loro proposta legislativa, all'attuazione, valutazione e revisione⁶⁰. Nel documento era prevista una nuova forma di responsabilità condivisa da tutte le istituzioni dell'UE e dagli Stati membri ed il potenziamento dello strumento della consultazione delle parti interessate, per lo svolgimento della quale si stabiliva un prolungamento dei termini da otto a dodici settimane a decorrere dal 2012. Come osservato in dottrina⁶¹, quest'ultimo punto è risultato pienamente conforme a quanto sancito dal Trattato di Lisbona sulla democrazia partecipativa, che impone alle istituzioni europee l'obbligo di mantenere un dialogo con i cittadini, le associazioni rappresentative e la società civile mediante consultazioni pubbliche e scambi di opinioni (art. 11 TUE)⁶². Allo

⁵⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm.

⁵⁷ Sempre nel 2006, la Commissione istituiva questo gruppo di regolatori esperti a livello nazionale per la consultazione sulle strategie di semplificazione e per facilitare la collaborazione tra gli Stati membri e le istituzioni europee per lo sviluppo delle misure di *Better regulation* a livello nazionale ed europeo.

⁵⁸ Con un comunicato stampa il 4 Giugno 2008 la Commissione annunciava l'avvio di una consultazione degli interessati sulla proposta di revisione degli orientamenti per la valutazione d'impatto allo scopo di colmare le lacune individuate nelle linee guida del 2005, soprattutto a fronte della loro scarsa operatività.

⁵⁹ A. LA SPINA – E. ESPA, *op. cit.*, p.304.

⁶⁰ Commissione europea, *Smart Regulation in the European Union*, COM (2010) 543 final.

⁶¹ D. JANČIĆ, *op. cit.*, p. 47.

⁶² Art. 11 TUE: "1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.

3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.

scopo, infine, di intensificare il dialogo politico tra le stesse istituzioni europee, nel pieno rispetto del loro impegno a cooperare proficuamente, sempre nel 2010 è stato firmato dai Presidenti della Commissione e del Parlamento europeo un Accordo quadro⁶³, destinato a rivedere il precedente Accordo del 2005 e, di conseguenza, a regolare nuovamente i rapporti tra i due organi attraverso l'instaurazione di una sorta di "partenariato speciale", il cui contenuto risulta oggi confermato dall'ultimo Accordo interistituzionale, firmato il 13 aprile 2016.

1.2.2. *Il ruolo del Parlamento europeo.*

Gli sviluppi successivi a livello europeo hanno imposto una nuova riflessione sul sistema di valutazione impiegato, resasi necessaria alla luce delle continue criticità emergenti, legate essenzialmente a due fattori: da un lato, al mancato svolgimento di analisi di impatto su tutte le più importanti proposte legislative e su quelle che seguivano la procedura di "comitatologia"⁶⁴; dall'altro, al continuo rifiuto da parte della Commissione di ricorrere ad esperti esterni incaricati di svolgere le stesse analisi, in grado di garantirne un elevato livello di indipendenza. In un simile contesto, un ruolo decisivo è stato rivestito dal Parlamento europeo⁶⁵, che si è gradualmente prefisso lo scopo di rendere la valutazione di impatto quale

4. I cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati".

⁶³ Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, 20.11.2010, rinvenibile sul sito www.eur-lex.europa.eu, che al Titolo IV contiene una serie di disposizioni destinate a regolare la collaborazione tra le due istituzioni in materie di procedure e di pianificazione legislativa, disciplinando, in particolare, al Capo III gli aspetti concernenti il *law-making* e le valutazioni di impatto.

⁶⁴ Con il termine «comitatologia» si intende l'insieme delle procedure attraverso le quali la Commissione europea esercita le competenze di esecuzione conferitele dal legislatore unionale, con l'assistenza dei comitati di rappresentanti dei paesi dell'UE. Questi ultimi sono presieduti da un funzionario della Commissione e forniscono un parere sull'attuazione degli atti proposti dalla Commissione. Il regolamento (UE) n. 182/2011, che mette in pratica l'art. 291 TFUE, stabilisce i principi generali relativi ai meccanismi di controllo dei Paesi membri in merito all'esercizio delle competenze di esecuzione da parte della Commissione. In base ad esso, i comitati possono utilizzare due tipi di procedure: una di esame e l'altra consultiva. La scelta della procedura per un comitato spetta al legislatore unionale e dipende dalla natura delle competenze di esecuzione che sono previste nel regolamento, nella direttiva o nella decisione di base.

⁶⁵ Invero, i primi interventi del Parlamento europeo in questo settore risalgono già al 2001, allorché alla pubblicazione del Libro Bianco su "La *governance* europea" seguì un lungo periodo di dibattiti e tensioni a livello istituzionale, in cui un ruolo attivo fu ricoperto proprio da tale organo. In particolare, con una apposita risoluzione, esso lamentava la mancanza di cooperazione fra gli organi comunitari nella definizione dell'agenda europea per la *Better Regulation*, sostenendo che la Commissione agisse da sola in materia di riforma della *governance* europea ed invitandola, di conseguenza, a consultare il Parlamento ed il Consiglio prima dell'adozione di misure potenzialmente capaci di interferire con l'esercizio della loro funzione legislativa. Questa prima iniziativa parlamentare ha poi condotto, come visto, al primo Accordo interistituzionale sulla *Better Law-Making* del 2003, che appunto prevedeva una più stretta collaborazione tra le principali istituzioni europee. Anche quest'ultimo, tuttavia, non è stato capace di produrre i risultati auspicati, ma al contrario è stato seguito da una serie di iniziative intraprese singolarmente dalle tre istituzioni, dinanzi alle quali si è resa opportuna una revisione dello stesso nel 2005. Sulla predetta risoluzione del 2001, si veda Parlamento europeo, *Report on the Commission White Paper on European Governance*, (COM(2001)428- C5-0454/2001- 2001/2181(COS)), 29 Novembre 2001, p. 8.

parte integrante della sua normale attività legislativa, potenziandola mediante la previsione di un costante monitoraggio e di controlli *ex-post* aventi ad oggetto lo stato di implementazione delle politiche adottate dalla Commissione, oltre alle modifiche di iniziativa parlamentare eventualmente presentate. Già da tempo, in realtà, il Parlamento europeo, preoccupato di preservare le proprie prerogative legislative, aveva iniziato a mostrare il suo interesse per i temi legati alla riforma della regolazione, manifestando una diffidenza iniziale nei confronti del sistema di valutazione di impatto introdotto a livello europeo. I primi anni di attuazione dell'Accordo interistituzionale sul miglioramento della legislazione, difatti, non sono stati semplici per questo organo. Le ragioni di tali difficoltà sono ben spiegate da Renda, il quale al riguardo ha osservato come “...parte dei problemi riscontrati dal Parlamento si ricollegasse al fatto che nessun sistema di valutazione di impatto era stato sufficientemente testato in ogni Assemblea nazionale”⁶⁶. A ciò si aggiungeva lo scetticismo da più parti espresso circa la possibilità di una completa realizzazione del sistema IA in un ambiente come quello europeo. Proprio per questa ragione, le prime analisi di impatto effettuate dal Parlamento hanno assunto la forma di semplici note informative e ricerche, carenti di quella struttura generale e di quelle indicazioni specifiche di opzioni politiche di norma incluse in un documento IA. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è però assistito ad una specie di inversione di tendenza in seno al Parlamento europeo, che ha iniziato a comprendere l'importanza di eseguire delle proprie valutazioni di impatto, complete ed indipendenti, e l'urgenza di predisporre delle apposite misure deputate ad un loro rafforzamento. A tal fine, nel giugno del 2011, esso ha adottato una risoluzione, nota come cd. “Relazione Niebler”⁶⁷, in cui era messa in evidenza proprio la rilevanza di offrire “valutazioni di impatto indipendenti”, intese come un importante mezzo di supporto per l'attuazione delle strategie tendenti al miglioramento della qualità della legislazione. Nell'ottica, quindi, di rafforzare la capacità delle commissioni parlamentari di impegnarsi in valutazioni di varia natura, il Rapporto Niebler suggeriva l'istituzione all'interno del Parlamento stesso di una struttura autonoma, a cui affidare il compito di svolgere le procedure di analisi in modo indipendente, obiettivo ed autorevole. Così, nel 2012, in seguito ad una decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo, è stata creata presso il Segretariato⁶⁸ di quest'ultimo organo una nuova Direzione (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value – IMPA*), chiamata a fornire una più ampia gamma di servizi alle commissioni parlamentari sulla valutazione di impatto, nonché ad offrire servizi completamente nuovi in materia di valore aggiunto europeo⁶⁹. Essa ha da subito iniziato a rivedere le cd. *roadmaps* e gli altri

⁶⁶ A. RENDA, *op. cit.*, p.10.

⁶⁷ Si veda il *Report on Guaranteeing Independent Impact Assessments* alla pagina www.europarl.europa.eu.

⁶⁸ Il Segretariato ha il compito di coordinare l'attività legislativa e di organizzare le sessioni plenarie e le riunioni del Parlamento. Inoltre, fornisce assistenza tecnica, giuridica e di esperti agli organi parlamentari ed ai membri del Parlamento, assistendoli nell'esercizio del loro mandato; infine, si occupa dei servizi di interpretariato e traduzione per tutte le riunioni ed i documenti ufficiali. Al suo interno, il Segretariato comprende l'Ufficio del Segretario Generale, 12 Direzioni Generali ed il Servizio Giuridico.

⁶⁹ Cfr. J. DUNNE, *Introduction to the Directorate for Impact Assessment and European Added Value*, in *Ex-Ante Impact Assessment work in the European Parliament, July 2014 – June 2015*, a cura della DG EPRS – *Directorate General for Parliamentary research Services*, 2015, p.5. Sulla struttura interna della Direzione IMPA, la quale si

documenti per la IA adottati dalla Commissione, oltre a svolgere delle valutazioni di impatto sugli emendamenti di iniziativa parlamentare. Il primo anno di attività della struttura ha altresì rivelato incoraggianti progressi sulla capacità dei piccoli gruppi di esercitare pressioni sulla Commissione nell'intento di produrre delle migliori analisi di impatto⁷⁰. Nel novembre 2013, tale Direzione ha costituito, insieme ad altre Unità di ricerca e documentazione già esistenti presso il Segretariato, il nuovo Servizio europeo per la ricerca parlamentare (EPRS), il quale ha contribuito con le sue attività ad accrescere e migliorare la capacità del Parlamento europeo di avviare politiche di controllo e supervisione sull'operato del potere esecutivo. Ciò è stato reso possibile soprattutto grazie allo svolgimento da parte di tale organo di proprie valutazioni *ex-ante* ed *ex-post* sulla legislazione UE, che hanno consentito di analizzare la necessità e l'efficacia delle politiche attuate a livello europeo⁷¹. E' evidente, dunque, come negli ultimi anni un ruolo fondamentale nella promozione e nell'impiego di pratiche valutative in sede europea sia stato occupato dal Parlamento, la cui azione ha inciso in maniera considerevole sulla definizione delle politiche pubbliche e, più in generale, sul miglioramento complessivo della qualità del processo legislativo. Peraltro, come anticipato nell'introduzione, più di recente, il Parlamento è nuovamente intervenuto in questi settori mediante l'adozione di due risoluzioni (rispettivamente, nel febbraio 2014 e nel novembre 2014): nella prima è valorizzato ancora una volta il ruolo cruciale che le valutazioni, sia *ex-ante* che *ex-post*, eseguite dalle commissioni parlamentari hanno sulla regolamentazione dell'Unione europea; nella seconda, invece, è proposta una revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione di impatto. Precisamente, in quest'ultimo atto il Parlamento ha riconosciuto l'importanza delle analisi di impatto della Commissione allo scopo di garantire la qualità della legislazione, ribadendo però la necessità di un uso più sistematico di quelle parlamentari e della creazione di servizi indipendenti specializzati⁷². Su questi ultimi punti, come vedremo di seguito, dal 2014 è intervenuta la Commissione Juncker, introducendo delle significative novità all'interno dell'Agenda europea per la *better regulation*.

1.3. *L'intervento della Commissione Juncker: "Better Regulation for Better Results"*.

Nel tentativo di realizzare il cambiamento democratico promesso e di raggiungere gli obiettivi prestabiliti a livello europeo, il 19 maggio 2015 la Commissione, sotto la responsabilità del Primo Vice-Presidente Frans Timmermans, ha adottato un nuovo pacchetto di misure sulla *better regulation*, volto ad aumentare la trasparenza del processo decisionale europeo, migliorare la qualità della legislazione e promuovere una revisione regolare e costante di quella esistente⁷³. E' stata così introdotta la nuova "*Better Regulation*

compone di sette Unità incaricate di svolgere valutazioni *ex-ante*, in *itinere* ed *ex-post*, si rimanda ai Capitoli III e IV del presente report, curati rispettivamente da Livia Lampariello ed Ilenia Scarlato.

⁷⁰ A. RENDA, *op. cit.*, p. 11.

⁷¹ J.DUNNE, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁷² Cfr. Nota Breve n. 2 marzo 2015, "*Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo*", già citata.

⁷³ I lavori per l'adozione della nuova Agenda europea hanno avuto inizio in seguito all'elezione del Parlamento europeo di maggio 2014, allorquando Jean-Claude Juncker, per presentare la sua candidatura alla presidenza della Commissione europea, formulava dieci proposte, confluite nel programma "*Agenda for Jobs, Growth, Fairness and*

*Agenda*⁷⁴, che, in linea con le precedenti iniziative, continua ad avere come fini principali il rilancio dell'economia europea, il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali, oltre che delle tre istituzioni europee, e la maggiore partecipazione dei cittadini e delle parti interessate nelle procedure dell'Unione stessa. Al suo interno, pertanto, resta ferma l'intenzione, già emersa in passato, di sostenere l'impiego dello strumento delle consultazioni dei cd. *stakeholders*, di semplificare la regolazione attraverso il potenziamento di pratiche valutative idonee all'individuazione ed alla conseguente eliminazione degli elementi non necessari, onerosi ed obsoleti, di ridurre la burocrazia e gli adempimenti amministrativi esistenti per l'attività economica⁷⁵. La decisione di intervenire nuovamente in tale ambito nasce dall'urgenza di superare i problemi non ancora risolti in sede UE nel contesto delle strategie adottate in materia di *better regulation*. Oltre dieci anni dopo il lancio del primo pacchetto di misure, infatti, in questo campo continuavano a prodursi risultati insoddisfacenti, determinati fondamentalmente da due elementi. Innanzitutto, dalla riluttanza più volte dimostrata dalla Commissione europea a nominare un organismo esterno ed indipendente, cui affidare lo svolgimento delle valutazioni di impatto. In secondo luogo, dalle frequenti critiche mosse allo IAB, giudicato come un organo troppo piccolo e poco attrezzato per poter svolgere un controllo significativo sulle analisi di impatto presentate dai servizi interni alla Commissione⁷⁶. Dinanzi a queste difficoltà, quindi, l'intervento della Commissione Juncker si colloca non solo nella direzione di assicurare un dialogo più costruttivo tra istituzioni e parti interessate, ma anche di modificare e migliorare i metodi, le strutture, i dati ed i criteri decisionali utilizzabili per lo svolgimento di attività valutative in seno alle istituzioni europee. A tal fine, la nuova Agenda europea sulla *better regulation* introduce diverse misure indirizzate a coprire l'intero ciclo politico, basandosi su meccanismi già esistenti, ora potenziati. In particolare, essa si compone di diverse comunicazioni della Commissione relative alle consultazioni ed alla indicazione di nuove linee-guida per le valutazioni, di proposte di decisioni finalizzate all'istituzione della piattaforma REFIT e di un organismo di controllo regolamentare (destinato a sostituire lo IAB), di una bozza di Accordo interistituzionale (recentemente approvato in via definitiva), diretto a modificare i due precedenti accordi del 2003 e del 2005.

1.3.1. *Il contenuto della "Better Regulation Agenda 2015": quali le novità?*

Sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione Juncker, il primo campo in cui si agisce con le modifiche apportate nel 2015 è quello rivolto al rafforzamento, come detto,

Democratic Change", destinate a configurarsi come le "ten priorities" della Commissione stessa. Il suo scopo era quello di intervenire nuovamente in materia di *better regulation*, nella convinzione che il miglioramento del *modus operandi* delle istituzioni rappresentasse lo strumento cruciale per restituire fiducia nel progetto europeo a cittadini ed imprese. Sul contenuto dell'Agenda europea, cfr. A. DEBYSER, *The ten priorities of the Juncker Commission: one year on*, 2015, pp.10 ss., pubblicato per l'EPRS; Nota di aggiornamento *La nuova agenda della Commissione europea sulla better regulation*, Lente sull'UE n. 34, maggio 2015, disponibile online sul sito www.confindustria.eu.

⁷⁴ Commissione europea, *Better regulation for better results - An EU agenda*, COM (2015) 215 final, consultabile alla pagina www.ec.europa.eu.

⁷⁵D. JANČIĆ, *op. cit.*, pp. 45 ss.

⁷⁶A. RENDA, *op. cit.*, p.13.

del dialogo con cittadini e cd. *stakeholders*, i quali saranno coinvolti nell'intero ciclo di vita di una politica, a cominciare dal suo inizio. Nello specifico, ogniqualvolta la Commissione avvia l'elaborazione di una nuova proposta o la modifica di quelle già esistenti, è prevista l'apertura per un periodo di 12 settimane di consultazioni, mediante le quali tutti i soggetti interessati hanno l'opportunità di esprimere i propri input⁷⁷. Non solo, in quanto nell'intento di agevolare la loro partecipazione, è stata anche lanciata una nuova piattaforma, denominata "Ridurre la burocrazia - Dite la vostra!", che costituisce un canale aperto per chiunque intenda fornire un'opinione su aspetti della legislazione europea risultanti onerosi e degni di miglioramento. Ed ancora, nell'ottica di rendere il processo decisionale più trasparente e responsabile, l'Agenda prescrive che ogni nuova proposta legislativa dovrà essere accompagnata da un "*explanatory memorandum*". Quest'ultimo non è altro che un documento molto dettagliato, nel quale si dovrà indicare sia il modo in cui sono stati applicati i principi della *better regulation* nella formulazione della proposta stessa, che la maniera in cui essa intende soddisfare i criteri di proporzionalità e sussidiarietà posti alla base della normativa europea. Per quanto attiene alle valutazioni di impatto⁷⁸, le recenti misure modificano le linee-guida sulla migliore regolamentazione al fine di rispondere alla necessità di incrementare la competitività e la sostenibilità dell'Unione europea nel suo complesso. Precisamente, lo scopo di questa variazione è quello di consentire che il lavoro svolto dalla Commissione possa essere valutato in base agli impatti che esso produce in termini economici, sociali ed ambientali. Al fine, poi, di garantire l'esistenza di valutazioni indipendenti, si dispone che la verifica dell'adeguatezza e della qualità delle analisi di impatto effettuate dalla Commissione sia compiuta da un nuovo organo di controllo regolamentare, il *Regulatory Scrutiny Board* (RSB)⁷⁹, che sostituisce il precedente *Impact Assessment Board* (IAB). Ad esso spetterà il compito di giudicare le valutazioni di impatto svolte su ogni nuova proposta legislativa ed anche sulla normativa già in vigore. Tali controlli, tra l'altro, dovranno essere condotti durante tutto l'arco di vita di una politica per poter assicurare che essa rimanga adatta allo scopo perseguito (cd. "*fit for purpose*"⁸⁰). In questo modo, dunque, si ampliano ulteriormente le iniziative finalizzate al monitoraggio ed alla valutazione *ex-post* della legislazione UE esistente. Per gli stessi fini, l'Agenda del 2015 include altresì una proposta di decisione ed una comunicazione sulla costituzione della

⁷⁷Al riguardo, si precisa che, tra l'altro, la Commissione ha aperto la possibilità di procedere alla consultazione delle parti interessate anche per quanto concerne la formulazione di atti delegati e di esecuzione. Si tratta ovviamente di misure eccezionali, alle quali poter ricorrere in casi di urgenza o qualora sia coinvolto un interesse finanziario delle parti stesse. Sul punto cfr. *Better Regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 final, p. 67.

⁷⁸Si prevede, inoltre, lo svolgimento di valutazioni di impatto anche su atti delegati e di esecuzione idonei a produrre impatti significativi.

⁷⁹La garanzia di indipendenza del nuovo RSB è data già solo dalla sua composizione. Difatti, per la prima volta l'organo di controllo sarà formato da un Presidente e da sei membri, i quali si dedicheranno a tempo pieno a questa mansione e saranno liberi da ogni tipo di responsabilità all'interno della Commissione. Peraltro, tre dei membri saranno assunti al di fuori dalle istituzioni europee con contratti rinnovabili.

⁸⁰ Infatti, sebbene una norma possa risultare ben costruita al momento della sua adozione, si potrebbero tuttavia verificare in seguito dei fattori tali da non renderla idonea al perseguimento degli effetti previsti, determinandone così la revisione in corso di applicazione. Il principio in esame si tradurrà, pertanto, in un'analisi degli impatti, anche inattesi, che una politica ha prodotto in diversi ambiti, nonché nella ricerca di nuove soluzioni in grado di ridurre gli eventuali eccessivi oneri burocratici imposti dalla legislazione vigente.

piattaforma REFIT⁸¹, destinata a potenziare l'analogo programma *Regulatory Fitness and Performance Programme*, introdotto nel sistema europeo già dal 2012⁸². Precisamente, le misure varate stabiliscono che all'interno della piattaforma dovranno convergere le direttive provenienti dagli *stakeholders* sulle modalità per migliorare la regolamentazione europea. molta attenzione è, poi, posta sulla fase di implementazione della normativa UE all'interno dei territori nazionali. Una delle più importanti novità del pacchetto riguarda, infatti, l'intenzione della Commissione di elaborare dei veri e propri "piani di attuazione" (*implementation plans*), aventi la finalità di assistere gli Stati membri nella trasposizione ed applicazione della legislazione europea⁸³. Attraverso questa previsione, di preciso, le istituzioni europee hanno cercato di frenare il fenomeno del cd. *gold plating*, chiedendo alle autorità nazionali di evitare qualsiasi forma ingiustificata di ricorso ad esso ovvero di indicare le ragioni per cui, in alcuni casi, decidono di servirsene. Altro obiettivo, infine, è la revisione degli Accordi interistituzionali del 2003 e del 2005, per il cui raggiungimento il nuovo pacchetto di misure prevedeva espressamente una bozza di proposta, modificata prima della recente entrata in vigore nell'aprile 2016, su cui ci si soffermerà, seppur brevemente, nel paragrafo successivo. In definitiva, dunque, le più rilevanti innovazioni presenti nell'Agenda europea per la *better regulation* del 2015 sono rappresentate dalla maggiore inclusione politica di cittadini e cd. *stakeholders* nell'ambito delle procedure europee, dalla previsione del principio "*fit for purpose*" e di norme di facile utilizzo (cd. "*user-friendly*"), oltre che dalla manifesta intenzione delle istituzioni di voler sfruttare maggiormente i vantaggi della tecnologia dell'informazione per compiere un ulteriore passo in avanti nella realizzazione della democrazia partecipativa. In questo senso, dunque, è possibile affermare che l'intervento della Commissione Juncker risponde precipuamente all'esigenza di conciliare la diversità degli interessi colpiti dalla produzione legislativa dell'UE con i principi di buon governo, i quali, a loro volta, mirano a garantire l'esistenza di un processo decisionale più efficiente e responsabile⁸⁴.

1.4. "Better Law-Making": l'Accordo interistituzionale del 13 aprile 2016 (cenni).⁸⁵

Come già accennato, il pacchetto di misure introdotte nel maggio 2015 dalla Commissione Juncker mira, tra l'altro, a realizzare l'obiettivo di una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo e di una più ampia cooperazione tra

⁸¹ Sulla composizione, la struttura ed il funzionamento della piattaforma REFIT si rimanda al Capitolo IV del presente lavoro curato da Ilenia Scarlato.

⁸² In particolare, il programma REFIT è stato appunto introdotto dal 2012 allo scopo di verificare l'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione europea, in modo da controllare che i risultati da essa prodotti fossero conformi a quelli attesi dal legislatore.

⁸³ Questa misura risponde in maniera efficace alla necessità di porre un freno al ricorso al cd. *gold plating* in sede di recepimento della normativa europea. Con tale espressione si fa riferimento a quella pratica, molto diffusa, con cui gli Stati membri, nell'esercizio della loro discrezionalità nella fase di trasposizione a livello nazionale della legislazione europea, introducono ulteriori disposizioni non richieste e non necessarie (ad es. aumentando gli obblighi di comunicazione previsti, stabilendo ulteriori requisiti procedurali o disponendo l'applicazione di regimi sanzionatori più rigorosi).

⁸⁴ D. JANČIĆ, *op. cit.*, p. 51.

⁸⁵ Per una approfondita disamina del contenuto del recente Accordo si rinvia al Capitolo IV del presente report a cura di Ilenia Scarlato.

le tre principali istituzioni dell'UE stessa. Analogamente a quanto accaduto in passato, infatti, si è ritenuto che la questione concernente la responsabilità di una migliore regolamentazione non riguardasse la sola Commissione, ma anche le altre istituzioni co-legislatrici, ovvero il Parlamento ed il Consiglio. Partendo da questo presupposto, in occasione dell'adozione della recente Agenda europea sulla *better regulation*, la Commissione ha avanzato altresì la proposta di un rinnovamento dei precedenti accordi interistituzionali del 2003 e del 2005, presentando a tal fine una bozza per il nuovo Accordo "Legiferare Meglio – *Better Law-Making*"⁸⁶. Quest'ultima è stata accolta dalle tre istituzioni, le quali hanno così confermato la loro volontà di assumere degli impegni interistituzionali e di cooperare assieme nel processo legislativo, in modo da contribuire a renderlo più trasparente e responsabile. Tuttavia, il testo originariamente presentato è stato nel corso dei mesi soggetto a varie modifiche, che hanno portato il 13 aprile 2016 alla firma da parte dei Presidenti dei tre organi del nuovo accordo, entrato così in vigore⁸⁷. Senza voler entrare nel merito del suo contenuto, si vuole qui evidenziare semplicemente come, in linea con quanto previsto in generale dall'Agenda europea del 2015 per la *better regulation*, nella sua struttura esso intenda intervenire nelle varie fasi che costituiscono l'intero ciclo di vita di una politica. Al suo interno sono, difatti, presenti disposizioni atte a rafforzare la collaborazione tra le tre istituzioni in materia di programmazione dei lavori, consultazioni, valutazioni di impatto, ma anche per quanto concerne l'attuazione e l'applicazione delle politiche europee, gli strumenti legislativi, gli atti delegati e di esecuzione adottati. Nella sostanza, però, il novo Accordo non introduce novità radicali rispetto a quanto previsto dal quadro normativo precedente, ribadendo più che altro principi già consolidati. Di per sé, quindi, esso non fa altro che codificare la prassi esistente, causando al contempo un mutamento nell'interpretazione dell'equilibrio istituzionale tradizionale, di cui concorre a determinare l'evoluzione dinamica. A prima vista, invero, il risultato prodotto dal nuovo Accordo è il capovolgimento degli equilibri precedentemente stabiliti tra le stesse istituzioni, con il Consiglio che appare ora come il vincitore di questo gioco interistituzionale, risultando il suo ruolo considerevolmente potenziato grazie all'accoglimento di tutte le istanze da quest'ultimo avanzate durante i negoziati⁸⁸. Il tutto a discapito degli altri co-legislatori. La recente intesa comune, infatti, da un lato, configura un Parlamento che ottiene il rafforzamento e la sistematizzazione delle proprie valutazioni di impatto, perdendo però quella "posizione di vantaggio" che aveva ottenuto nei confronti del Consiglio grazie all'Accordo quadro del 2010 sul "partenariato speciale" con la

⁸⁶ I negoziati tra le tre istituzioni sono stati lanciati ufficialmente il 25 giugno 2015; il testo è stato poi perfezionato in data 8 dicembre 2015 ed approvato dal Consiglio e dalla Commissione nello stesso mese. Nel marzo 2016 si è giunti, infine, all'approvazione anche da parte del Parlamento europeo.

⁸⁷ *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*, 13 aprile 2016, disponibile su www.ec.europa.eu.

⁸⁸ Ad esempio, in base al nuovo Accordo il Consiglio, assieme agli esperti nazionali, potrà partecipare alle procedure di formazione degli atti delegati, mentre le altre due istituzioni conserveranno piena discrezionalità nella scelta di ricorrere ad atti delegati o di esecuzione. Sempre su iniziativa del Consiglio, da ultimo, è stata rivista la norma dettata in materia di *gold plating*, nella parte in cui si invitavano gli Stati membri a rendere note le parti aggiunte alla normativa europea in fase di trasposizione a livello nazionale. Su pressione di tale organo, infatti, è stato eliminato l'inciso in cui si richiedeva agli Stati di motivare tali aggiunte.

Commissione⁸⁹. Dall'altro, invece, raffigura la Commissione come un organo fortemente svuotato delle sue prerogative iniziali, soggetto a controlli più penetranti sul suo operato da parte degli altri co-legislatori, anche per quanto concerne l'esercizio di poteri delegati ed il conferimento di atti di esecuzione. Ad ogni modo, però, quelle appena riportate sono solo delle semplici considerazioni, che non consentono ancora di esprimere dei concreti giudizi sull'efficacia dell'Accordo da ultimo siglato e sui rapporti che *de facto* esso instaurerà tra le stesse istituzioni europee. L'unica certezza ad oggi è che il modo in cui sono state attuate le politiche in materia di *better regulation* in sede UE si rivela come una delle pratiche più efficienti al mondo. Al riguardo, basti pensare al grado di pervasività raggiunto dal processo decisionale europeo e dalle consultazioni o anche al crescente uso da parte dei principali organi dell'Unione di valutazioni *ex-ante*, in *itinere* ed *ex-post* in tutto il ciclo della politica. Prerogative queste risultanti sostanzialmente rafforzate dalla nuova *Better Regulation Agenda* del 2015 e dall'Accordo interistituzionale del 2016, che in generale meritano, quindi, di essere accolti positivamente.

2. ORGANI E STRUMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELL'UNIONE EUROPEA.

di *Silvia Piccione*

SOMMARIO: 2.1. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NELL'UNIONE EUROPEA: ISTITUZIONI E COMPETENZE. - 2.1.1 LA COMMISSIONE EUROPEA. - 2.1.2 IL PARLAMENTO EUROPEO. - 2.1.3. IL CONSIGLIO. - 2.1.4. LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA E L'ACCORDO INTERISTITUZIONALE DEL 2016. - 2.2. STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA ALL'ELABORAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE - 2.2.1. INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI - 2.2.2. CONSULTAZIONI PUBBLICHE - 2.2.3. DIALOGHI CON I CITTADINI - 2.2.4. PETIZIONI AL PARLAMENTO EUROPEO - 2.2.5 LA COMMISSIONE AL LAVORO - NOTIFICHE - 2.2.6. REGISTRO PER LA TRASPARENZA - 2.2.7. DENUNCE FORMALI - 2.3. METODI E FINALITÀ DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE. - 2.3.1 COMMISSIONE EUROPEA. - 2.3.2. PARLAMENTO - 2.3.3. CONSIGLIO EUROPEO. - 2.4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE.

2.1. Il procedimento legislativo nell'Unione Europea: istituzioni e competenze.

Si ritiene preliminarmente opportuno soffermarsi sul rapporto intercorrente tra gli attori istituzionali dell'Unione Europea coinvolti nel processo legislativo, al fine di ragionare su come oggi viene esercitato il potere di legiferare dalle Assemblee legislative. Tra gli obiettivi della presente ricerca vi è quello di mettere in luce il cambio di schemi nel tradizionale rapporto, in Europa, tra potere esecutivo e assemblea rappresentativa.

Il principio di democrazia rappresentativa (art. 10 TUE⁹⁰), su cui il funzionamento dell'Unione si fonda, si articola nella rappresentanza diretta dei cittadini tramite il

⁸⁹ Il nuovo Accordo, difatti, permette al Consiglio (non incluso nell'Accordo quadro del 2010) di accedere al "partenariato speciale" tra Parlamento europeo e Commissione in sede di programmazione annuale e di ritiro delle proposte.

⁹⁰ L'articolo 10 del Trattato sull'Unione europea (TUE) recita così: " 1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di

Parlamento europeo, e indiretta, secondo cui gli Stati membri sono rappresentati dai rispettivi governi all'interno del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri.

Nonostante la progressiva trasformazione dell'Unione europea abbia incrementato notevolmente i poteri del Parlamento, organo come detto direttamente eletto dai cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, ciò non ha risolto completamente il problema del deficit democratico dell'Unione.

Di fatto, prima, vige una confusione di poteri che si ripercuoteva sugli atti dell'Unione: atti legislativi ed esecutivi, *regulations*, *soft law*, *guidelines*, strategie, azioni comuni e così via. Ciò incideva negativamente sulla trasparenza della regolazione, sull'efficienza degli apparati chiamati ad applicare gli atti dell'Unione, sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee poiché di fatto limitava le responsabilità di ciascuna istituzione verso l'altra e di tutte le istituzioni nei confronti dei cittadini.

La necessità di riflettere su un cambiamento del metodo di governare, che da arte dovrebbe divenire scienza, sembra quindi imporsi: se il metodo di governare sarà infatti ispirato a criteri razionali e la scelta delle politiche pubbliche sarà trasparente e "scientifica", la forbice sociale tra cittadini e istituzioni potrebbe, forse, ridursi⁹¹.

Guardando allora alla dimensione sovranazionale, osserviamo come il Trattato di Lisbona ha cercato di colmare tale deficit democratico valorizzando la partecipazione dei Parlamenti nazionali nella formazione e attuazione delle norme, prevedendo un loro ruolo di partecipazione maggiore, e altresì una diretta informazione dalla Commissione.

In occasione dell'entrata in vigore (dicembre 2009) del Trattato, dell'inizio della VII legislatura europea, dell'insediamento della nuova Commissione e dell'avvio della nuova Strategia EU 2020 il Parlamento europeo, ha rinnovato la richiesta di un accordo interistituzionale teso a "istituire e formalizzare un percorso democratico ed efficace": un percorso che includa l'impegno da parte della Commissione e del Consiglio di non decidere in merito a modifiche alla Strategia, proponendo nuove misure, sanzioni efficaci (per gli Stati membri inadempienti) e incentivi (per i Paesi più virtuosi) nei prossimi anni, senza previa consultazione formale delle Assemblee parlamentari, statali e sovranazionali.

Così, il tradizionale binomio Parlamento - sovranità popolare e la legittimazione dal basso delle normative assunte a livello europeo potrebbero risultare rinvigoriti.

Da ciò si deduce, altresì, che la sfida democratica a livello europeo oggi, deve essere giocata sulla capacità da parte di tutte le istituzioni coinvolte, europee e nazionali, di

governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. 4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione".

⁹¹ S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di "Italiadecide", Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013, pag. 8. A sostegno dell'opinione espressa da Cassese si riporta, per completezza, quanto segue: "*Fin da quando Frederik Taylor introdusse lo "scientific management" nel settore privato, si è cominciato a capire che anche la gestione pubblica può essere retta da criteri razionali e da sequenze ordinate. Così è nato il "public management". Questo si è arricchito nell'ultimo ventennio di tecniche di "policy evaluation" e "policy analysis". Queste non danno benefici immediati, come tutte le politiche strumentali. Ma sono l'unica garanzia per assicurarsi l'attuazione degli indirizzi politici finali*".

alimentare virtuosamente un circuito di interscambio politico che risulti adeguato alle grandi questioni oggetto delle varie *policies*⁹².

Tuttavia, la nota azione di riterritorializzazione del potere politico che perseguiva l'obiettivo di garantire *multilevel governance*, inteso quale processo decisionale multilivello (Europa-Stato-Regioni), ha di fatto ulteriormente ampliato i poteri degli esecutivi e dei rispettivi leader, tanto da esser stato elaborato il concetto di marginalizzazione del potere parlamentare nazionale. Le ragioni di questo fenomeno sono rintracciabili nel carattere tecnico delle norme di derivazione europea e nella tempestività con cui devono essere attuate le norme europee che richiedono processi decisionali spediti. Il processo decisionale comunitario si fonda sul Consiglio Europeo, composto da esponenti dei Governi degli Stati membri e, per la peculiarità delle relazioni internazionali, ha visto *naturaliter* l'affermazione degli esecutivi⁹³.

Poiché però il Consiglio dei ministri dell'Unione Europea nomina i membri della Commissione, più importante organo esecutivo, si crea, in base anche a quanto detto fin ora, un meccanismo di responsabilità indiretta e la legittimazione del primo dipenderà dai risultati politici ottenuti dal secondo organo. Questa legittimità orientata all'output, come definita da Sharp⁹⁴, ha indotto allora la Commissione a compiere valutazioni delle proprie politiche pubbliche, già dal 1993, relativamente all'individuazione delle politiche di coesione, i Fondi Strutturali⁹⁵.

Infatti, in assenza di adeguate procedure di elaborazione delle nuove proposte normative, il nodo sarebbe rimasto evidente e aperto, e gli effetti negativi che ne derivavano in termini di disconnessione della responsabilità politica rischiavano di incrinare quel buon funzionamento della democrazia europea a cui i Parlamenti nazionali sono chiamati a concorrere, sia mediante i loro "poteri europei", sia mantenendo lungo i giusti binari il rapporto fiduciario con il rispettivo Governo e anche la dialettica con le autonomie territoriali⁹⁶.

Per garantire l'effettività e la garanzia dei diritti stabiliti nella Carta UE, la Commissione, organo garante dell'attuazione dei Trattati UE, ha allora previsto un nuovo meccanismo di

⁹² M. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, pag. 102.

Dall'introduzione di M. DECARO su "Il nuovo ruolo dei Parlamenti e il rafforzamento della legittimità democratica": "(segue) La nuova configurazione del coordinamento fra le politiche di bilancio nazionali è la migliore dimostrazione dell'evoluzione in corso: dalla tradizionale distinzione fra fase ascendente e discendente di formazione delle decisioni europee, si sta passando ad una dinamica, assai più fluida, per così dire circolare fra le diverse sedi, nazionali ed europee, di definizione delle politiche di riforma, ma anche di controllo sulla relativa attuazione".

⁹³ P. ACCARDI *et al.*, tesi, "Dalla centralità del Parlamento alla centralità del Governo: l'evoluzione della forma di Governo a Costituzione invariata". MINISTERO DELL'INTERNO, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, XXV Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto.

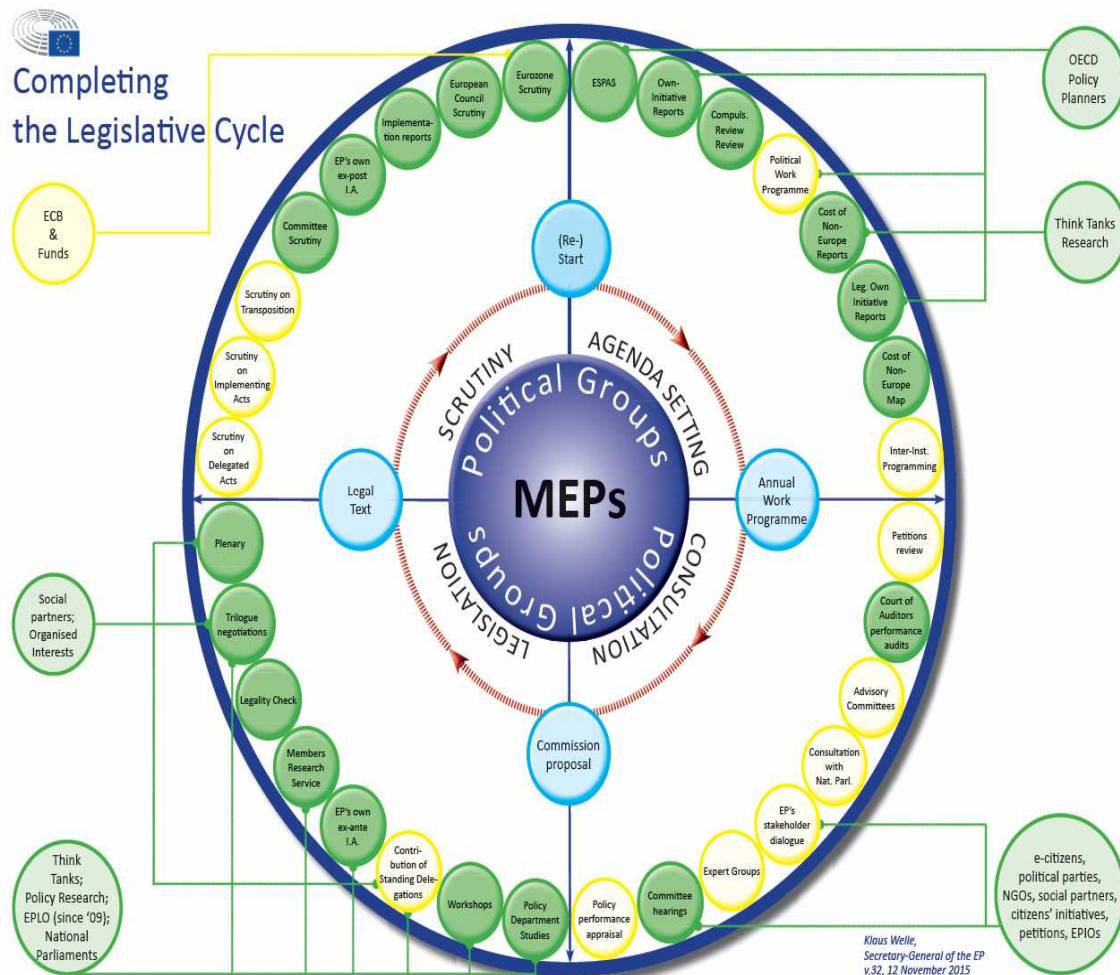
⁹⁴ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 51 ss.

⁹⁵ Si rimanda al capitolo V a cura di Marialuisa Palermo per un approfondimento sulla politica di coesione e sui Fondi Strutturali UE.

⁹⁶ N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*. Rivista elettronica Amministrazione in cammino diretta dal Prof. G. Di Gaspare ISSN 2038 - 3711

analisi normativa, ovvero la valutazione dell'impatto delle proposte legislative dell'UE, estendendo tale valutazione anche alla cooperazione con le altre istituzioni durante il processo legislativo, e in particolare al Parlamento.

Le politiche pubbliche di organismi complessi come le moderne società non sono un esempio di “one stop shopping”, non si realizzano “uno actu” ma sono il frutto di una lunga sequenza, le cui fasi principali sono le seguenti: la scelta delle politiche pubbliche, che oggi chiamiamo formazione dell’agenda; la preparazione del progetto, con la formulazione e la decisione della politica (sia essa contenuta in una legge o in altro atto); la sua attuazione concreta in via esecutiva; l’esame dei risultati ottenuti dalla politica una volta posta in esecuzione; l’eventuale correzione o riformulazione, sulla base della lezione che si trae dall’analisi dei risultati. Il processo legislativo– come si vede anche graficamente nell’immagine riportata alla pagina seguente – è circolare⁹⁷.



⁹⁷ S. CASSESE, *op. cit.*, p. 3.

Prima di passare ad osservare come vengono strutturate le valutazioni di politiche pubbliche all'interno del procedimento legislativo dell'Unione Europea, si ritiene allora preliminarmente opportuno soffermarsi brevemente sul funzionamento dei c.d. tre pilastri istituzionali in esso coinvolti: Commissione Europea, Parlamento Europeo e Consiglio Europeo dei Ministri.

2.1.1. *La Commissione Europea*

La Commissione europea, è composta da un Commissario per Stato membro che rimane in carica per 5 anni, così come il suo Presidente, che dal 2014 è democraticamente eletto dal popolo.

Il Presidente, in attuazione dei trattati dell'UE, ha il compito di definire gli orientamenti politici, di attribuire ai singoli commissari responsabilità specifiche (per es. mercato interno, politica regionale, trasporti, ambiente, agricoltura, commercio, ecc.) e di cambiare le loro attribuzioni o limitarne la portata, di conferire ai vicepresidenti poteri di delega, guida e coordinamento dei lavori nel loro settore di competenza.

Ai vicepresidenti sono affidati progetti prioritari definiti con chiarezza che possono essere adattati, se necessario, per tenere conto dello sviluppo di nuovi progetti. In questo modo il collegio opera, con flessibilità, in stretta collaborazione.

I componenti della Commissione sono nominati dal Consiglio Europeo di comune accordo con il Presidente della Commissione, e devono ricevere in quanto organo collegiale la fiducia del Parlamento Europeo.

I commissari non hanno poteri decisionali individuali, tranne quando la Commissione li autorizza ad adottare misure sotto la loro responsabilità nel settore di loro competenza, secondo la cosiddetta "procedura di abilitazione". In questo caso, si assumono la responsabilità politica e giuridica per conto della Commissione.

I commissari aiutano i vicepresidenti a presentare le proposte al collegio, che di solito delibera per consenso. Anche il collegio può votare. In questo caso, le decisioni sono adottate a maggioranza semplice. Ogni commissario dispone di un voto.

La Commissione detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa europea su quasi tutte le materie, coordina i lavori per l'attuazione delle politiche UE e per l'assegnazione dei fondi e, in generale, rappresenta e tutela gli interessi dell'UE.

Dal punto di vista organizzativo è suddivisa in direzioni generali (DG) e servizi, in base alle politiche di sua competenza. I servizi si occupano di questioni amministrative più generali o hanno un mandato specifico, come la lotta antifrode o l'elaborazione di statistiche.

La Commissione opera secondo il principio della responsabilità collettiva⁹⁸ che determina una maggior qualità delle decisioni, adottate di comune accordo dal collegio dei commissari, poiché ogni proposta è sottoposta all'attenzione di tutti i commissari; l'indipendenza dell'istituzione; la condivisione della responsabilità politica da parte di tutti i commissari, anche quando le decisioni sono adottate a maggioranza.

Il collegio dei commissari è, altresì, collettivamente responsabile dinanzi al Parlamento europeo.

⁹⁸ Per maggiori dettagli consultare il sito: http://ec.europa.eu/about/working-as-college/index_it.htm

La valutazione sull'attuazione delle politiche e iniziative dell'UE, che ha come finalità il controllo del raggiungimento degli obiettivi prefissati e il perfezionamento delle stesse, è una competenza attribuita alla Commissione Europea.

Una simile valutazione mira ad offrire informazioni utili per programmare, definire ed attuare le politiche dell'UE, accrescere la legittimità delle decisioni e la responsabilità di coloro che le prendono, migliorare la trasparenza e il controllo democratico, indicare dove l'azione a livello dell'Unione produce un valore aggiunto, individuare dove è possibile semplificare e ridurre gli oneri burocratici.

Ogni proposta significativa di nuove disposizioni o di revisione di quelle esistenti presentata dalla Commissione deve fondarsi su una valutazione della situazione e del quadro normativo esistente, che serve poi da base per la valutazione d'impatto⁹⁹.

2.1.2. Il Parlamento Europeo

Il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei cittadini degli Stati membri eletti a suffragio universale diretto da tutti i cittadini dell'Unione ogni cinque anni, così come il presidente che per prassi rimane in carica due anni e mezzo. Ogni singolo Stato stabilisce le proprie regole elettorali, la ripartizione del territorio in circoscrizioni elettorali e alcuni aspetti della ripartizione dei seggi.

Il Trattato di Lisbona prevede che il Parlamento europeo debba eleggere il presidente della Commissione europea, sulla base di una proposta fatta dal Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni europee (art. 17, par. 7 del TUE¹⁰⁰).

Il Parlamento europeo condivide il potere legislativo con il Consiglio dell'Unione europea, che ha funzioni simili a quelle di una "camera bassa".

Il Parlamento europeo ha tre funzioni principali: legislazione, supervisione e bilancio. Infatti adotta la legislazione dell'UE, insieme al Consiglio dell'UE, sulla base delle proposte della Commissione europea, decide sugli accordi internazionali, decide in merito agli allargamenti, rivede il programma di lavoro della Commissione e le chiede di presentare proposte legislative.

Esercita il ruolo di supervisore svolgendo un controllo democratico su tutte le istituzioni dell'UE, eleggendo il presidente della Commissione e approvando la Commissione in quanto organo. Può votare una mozione di censura, obbligando la Commissione a

⁹⁹ Si rimanda al capitolo III a cura di Livia Lampariello per un approfondimento sulla valutazione di impatto; si consiglia altresì la consultazione del sito: http://ec.europa.eu/atwork/evaluating/index_it.htm

¹⁰⁰ Articolo 17 par. 7 del Trattato sull'Unione europea (TUE): "*Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma. Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata*".

dimettersi; concede il discarico, vale a dire approva il modo in cui sono stati spesi i bilanci dell'Unione europea; esamina le petizioni dei cittadini e avvia indagini; discute la politica monetaria con la Banca centrale europea; rivolge interrogazioni alla Commissione e al Consiglio; effettua monitoraggio elettorale; elabora il bilancio dell'Unione europea, insieme al Consiglio, approva il bilancio di lungo periodo dell'UE e il "quadro finanziario pluriennale"¹⁰¹.

Il lavoro del Parlamento europeo si articola nella fase di preparazione ed esame delle proposte legislative e in quella di adozione delle medesime. La prima è compiuta da 20 commissioni e 2 sottocommissioni, ognuna delle quali si occupa di un determinato settore. Gli eurodeputati e i gruppi politici possono presentare emendamenti o respingerli. Le proposte sono anche discusse all'interno dei gruppi politici. La seconda fase si svolge invece nelle sessioni plenarie in cui gli eurodeputati si riuniscono nell'emiciclo per esprimere un voto finale sulla proposta legislativa e gli emendamenti proposti. Di solito si svolgono a Strasburgo, sede ufficiale del Parlamento europeo, per quattro giorni al mese, ma talvolta vengono organizzate sessioni supplementari a Bruxelles, dove invece hanno luogo la maggioranza delle attività svolte dal Parlamento europeo.

A sostegno dei lavori svolti nella fase di esame delle proposte legislative, all'interno del Segretariato del Parlamento è istituita una Direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare. Il *Directorate-General for Parliamentary Research Services - EPRS*, è diviso in tre direzioni: - la direzione del servizio di ricerca per i membri; - la direzione della biblioteca; - la direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*), suddivisa in 7 Unità che saranno descritte nei prossimi capitoli e sono così articolate:

1. Unità per la valutazione di impatto *ex-ante*
(*Ex-Ante Impact Assessment Unit*);
2. Unità per il valore aggiunto europeo
(*European Added Value Unit*);
3. Unità per la valutazione di impatto *ex-post*
(*Ex-Post Impact Assessment Unit*);
4. Unità per la valutazione dei risultati delle politiche
(*Policy Performance Appraisal Unit*);
5. Unità per la sorveglianza del Consiglio europeo
(*European Council Oversight Unit*);
6. Unità per la prospettiva scientifica
(*Scientific Foresight Unit*);
7. Unità per le tendenze globali
(*Global Trends Unit*).

2.1.3 Il Consiglio Europeo dei ministri.

Il Consiglio europeo, organo la cui funzione è dare un indirizzo generale alle politiche europee, è composto da un rappresentante per ogni Paese, ossia il Capo di Stato per le

¹⁰¹ Consultare il sito per maggiori dettagli sul Parlamento Europeo: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_it.htm#goto_4

repubbliche semipresidenziali o presidenziali e il Capo di Governo per monarchie o repubbliche parlamentari, e questi possono decidere di farsi assistere da un Ministro, competente per materia; vi fa parte inoltre il Presidente del Consiglio europeo stesso, e il Presidente della Commissione che, a sua volta, può scegliere di farsi assistere da un membro della Commissione, mentre l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune partecipa ai lavori.

Il Consiglio detiene, altresì, il potere legislativo insieme al Parlamento europeo, con funzioni simili a quelle di una "camera alta".

2.1.4. *La procedura legislativa ordinaria e l'Accordo interistituzionale del 2016.*

Da una compiuta analisi storica svolta all'inizio del presente contributo¹⁰², si può trarre la conclusione che il ruolo del Parlamento europeo è cambiato progressivamente nelle procedure decisionali dell'Unione, e ciò è avvenuto al fine di accrescere la legittimazione democratica delle istituzioni politiche europee¹⁰³. L'estensione della procedura di codecisione, ribattezzata «procedura legislativa ordinaria» (articoli 289 e 294 TFUE¹⁰⁴), a

¹⁰² Si rimanda al capitolo I a cura di Chiara Cordova per la ricostruzione storica delle principali iniziative intraprese dall'Unione europea in questo settore.

¹⁰³ Si rimanda al paragrafo 2.1. a cura della sottoscritta Silvia Piccione per una riflessione sul deficit democratico europeo.

¹⁰⁴ Articolo 289 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE):

"1. La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294.

2. Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale.

3. Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi.

4. Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti".

Articolo 294 TFUE: *"1. Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue.*

2. La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio.

Prima lettura

3. Il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio.

4. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.

5. Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

6. Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione.

Seconda lettura

7. Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo:

a) approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;

b) respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, l'atto proposto si considera non adottato;

un gran numero di articoli, introdotta dal Trattato di Lisbona del 2009, ha quindi consacrato il nuovo ruolo del Parlamento europeo che, in qualità di colegislatore, insieme al Consiglio dell'Unione Europea, dovrà altresì rendersi garante della buona qualità della normazione¹⁰⁵. Pertanto la procedura legislativa ordinaria¹⁰⁶ include oggi il voto a maggioranza qualificata (VMQ) in seno al Consiglio (articolo 294 TFUE). Tuttavia, essa non si applica a vari settori importanti, come la politica fiscale in materia d'imposizione diretta o gli aspetti transnazionali del diritto di famiglia, per i quali in Consiglio è richiesta l'unanimità. Prima di proporre nuove iniziative, la Commissione compie studi di impatto finalizzati all'accertamento delle possibili conseguenze economiche, sociali e ambientali, individuando vantaggi e svantaggi delle alternative plausibili.

A tal fine, in ossequio al principio di massima trasparenza e leale collaborazione, la Commissione consulta le parti interessate come le organizzazioni non governative, le amministrazioni locali e i rappresentanti dell'industria e della società civile, mediante la

c) propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.

8. Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata:

a) approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato;

b) non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione.

9. Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo.

Conciliazione

10. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.

11. La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.

12. Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato.

Terza lettura

13. Se, entro tale termine, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato.

14. I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

Disposizioni particolari

15. Quando, nei casi previsti dai trattati, un atto legislativo è soggetto alla procedura legislativa ordinaria su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia, il paragrafo 2, il paragrafo 6, seconda frase e il paragrafo 9 non si applicano.

In tali casi, il Parlamento europeo e il Consiglio trasmettono alla Commissione il progetto di atto insieme alle loro posizioni in prima e seconda lettura. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono chiedere il parere della Commissione durante tutta la procedura, parere che la Commissione può altresì formulare di sua iniziativa. Se lo reputa necessario, essa può anche partecipare al comitato di conciliazione conformemente al paragrafo 11".

¹⁰⁵ http://europa.eu/scadplus/constitution/parliament_it.htm

¹⁰⁶ Si rimanda al link seguente per il dettaglio delle fasi del procedimento legislativo: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.4.1.html

procedura di consultazione pubblica di cui si parlerà in seguito. Gruppi di esperti danno indicazioni sugli aspetti tecnici. In questo modo la Commissione si accerta che le proposte legislative soddisfino i bisogni dei diretti interessati ed evitino inutili formalità burocratiche. I parlamenti nazionali possono esprimere formalmente le loro riserve se ritengono che sarebbe meglio affrontare una questione a livello nazionale piuttosto che europeo, e questo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali costituisce una novità rilevante dell'Accordo interistituzionale raggiunto nel 2016 dai tre pilastri del processo legislativo, che si impegnano altresì a cooperare secondo i principi di legittimità democratica, sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto.

Tale *iter* legislativo procede mediante l'esame di Parlamento europeo e Consiglio che, esaminando le proposte della Commissione, possono proporre emendamenti. Se Consiglio e Parlamento non riescono ad accordarsi sugli emendamenti, si passa a una seconda lettura, durante la quale il Parlamento e il Consiglio possono riproporre degli emendamenti sebbene il Parlamento ha il potere di bloccare la normativa proposta se non trova un accordo con il Consiglio. In questo caso, si invoca l'intervento di un comitato di conciliazione che cerca di trovare una soluzione. Quindi, prima di adottare una decisione, il Consiglio deve prendere sempre atto del parere del Parlamento e, se necessario, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni. È obbligato a farlo, dato che l'assenza di tale consultazione rende l'atto illegittimo e passibile di annullamento da parte della Corte di giustizia¹⁰⁷. Qualora il Consiglio intenda modificare la sua proposta in maniera sostanziale, è tenuto a consultare nuovamente il Parlamento¹⁰⁸.

Se le due istituzioni invece si trovano d'accordo sugli emendamenti, la normativa proposta può essere adottata. Sia il Consiglio che il Parlamento possono poi bloccare la proposta legislativa durante la lettura finale¹⁰⁹.

L'odierno processo decisionale europeo, è quindi caratterizzato da una forte dinamica interistituzionale tra i tre pilastri descritti e a riprova di ciò è opportuno focalizzare la nostra attenzione sul contenuto dell'intervenuto accordo "Legiferare meglio" del 2016, cui si rimanda per la parte descrittiva al capitolo precedente.

In questa sede, tuttavia, si rilevano alcuni punti salienti che tale accordo ha ribadito relativamente all'*iter* di formazione delle nuove proposte normative europee:

- le tre istituzioni dovranno infatti rafforzare la cooperazione nella fase di programmazione pluriennale e annuale, ossia nella fase di scambio di opinioni prima e dopo l'adozione del programma di lavoro della Commissione, nonché nelle consultazioni interistituzionali sulle intenzioni della Commissione di ritirare una proposta legislativa che, in questo caso la obbliga ad esplicitare la motivazione dell'eventuale ritiro;
- le richieste d'iniziativa del Parlamento europeo e del Consiglio (in base, rispettivamente, agli articoli 225 e 241 TFUE¹¹⁰) formulate alla Commissione, secondo

¹⁰⁷ Si veda la sentenza nelle cause 138 e 139/79 Corte di Giustizia europea.

¹⁰⁸ Si rimanda alla sentenza nella causa 65/90 della Corte di Giustizia europea.

¹⁰⁹ http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index_it.htm

¹¹⁰ Art. 225 TFUE: "A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo";

l'accordo, dovranno essere rapidamente e attentamente da essa considerate entro tre mesi, motivando anche l'eventuale scelta di non formulare ulteriori proposte;

- per salvaguardare le prerogative del Parlamento, l'accordo prevede ora esplicitamente scambi di opinioni trilaterali qualora venga proposta una modifica alla base giuridica che comporta un cambiamento dalla procedura legislativa ordinaria alla procedura legislativa speciale o alla procedura non legislativa;
- è previsto, inoltre, che il Parlamento europeo e il Consiglio siano liberi di effettuare valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato "se lo ritengono opportuno e necessario", non in modo vincolante;
- è ribadito l'impegno della Commissione a effettuare sistematicamente valutazioni di impatto in relazione agli atti delegati e di esecuzione aventi un impatto potenziale rilevante¹¹¹.

Mediante tale accordo vengono infatti individuati gli strumenti per legiferare meglio, per migliorare la qualità della normativa, tra cui nel presente contributo si porrà attenzione sulla valutazione d'impatto *ex-ante*, strumento che consente di prendere decisioni ben fondate ma che non sostituisce il processo decisionale politico, la consultazione delle parti interessate e la valutazione *ex-post* delle norme. Tuttavia, pur non essendo vincolati dagli studi d'impatto della Commissione, il Parlamento e il Consiglio devono comunque prenderli in considerazione nella formazione della loro decisione politica¹¹².

Ogni pilastro istituzionale coinvolto nel "*policy making process*" si è dotato di strumenti idonei ad effettuare analisi sulla qualità della normazione e delle politiche pubbliche proposte.

Infatti uno studio della qualità della regolazione si è rivelato determinante affinché un organo di rappresentanza, a maggior ragione se espressione di un potere sovranazionale, garantisca l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza, incentivando altresì la competitività sul mercato e, di conseguenza, lo sviluppo economico.

2.2. Partecipazione all'elaborazione delle politiche europee¹¹³.

Se la valutazione delle politiche pubbliche si rivela infatti uno strumento utile sotto il profilo della legittimazione e del controllo democratico da parte della cittadinanza europea, l'individuazione dei migliori strumenti per coinvolgere il più possibile la cittadinanza nelle scelte politiche dell'Autorità sovranazionale assume ancor più determinante centralità.

Art. 241 TFUE: "*Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio*".

¹¹¹ Per un quadro più ampio delle novità introdotte dall'accordo istituzionale del 2016 si consiglia, al fine consultivo, del seguente documento multimediale : <http://www.europeiunite.eu/aree-tematiche/il-consiglio-affari-generalis-approva-laccordo-interistituzionale-sulla-better-law-making-26-03-2016/>

¹¹² Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVII legislatura, *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, aprile 2016, pag. 16.

¹¹³ http://europa.eu/eu-law/have-your-say/index_it.htm#goto_1

In seguito a quanto sin qui osservato, analizziamo allora alcuni strumenti che l'Unione Europea mette a disposizione di ogni cittadino, appartenente a qualsiasi Stato membro, che abbia interesse a contribuire all'indirizzo delle politiche europee.

2.2.1. *Iniziativa dei cittadini europei*¹¹⁴.

Dal 1° aprile 2012 i cittadini dell'UE tale iniziativa, istituita dal trattato di Lisbona, consente a un milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell'UE di chiedere alla Commissione europea di proporre una normativa in uno qualsiasi dei settori di sua competenza.

Nell'arco di tempo di un anno, un comitato di almeno sette cittadini dell'UE residenti in almeno sette diversi Stati membri, raccolgono firme e organizzano l'iniziativa dei cittadini.

Le firme, un numero minimo per Paese, devono essere autenticate dalle autorità competenti di ciascuno Stato membro. Gli organizzatori di importanti iniziative partecipano all'incontro organizzato dal Parlamento europeo. La Commissione ha tre mesi per esaminare l'iniziativa e decidere come intervenire.

Le norme e le procedure che disciplinano questo nuovo strumento figurano in un regolamento dell'UE adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea nel febbraio 2011.

Quando gli organizzatori dell'iniziativa legislativa raccolgono un milione di firme, la Commissione ne esamina attentamente il contenuto e, entro 3 mesi dalla data in cui l'ha ricevuta, i rappresentanti della Commissione incontrano gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa; gli organizzatori hanno la possibilità di presentare la loro iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo; la Commissione adotta una risposta formale in cui illustra le eventuali azioni che intende proporre a seguito dell'iniziativa dei cittadini e le sue motivazioni per agire o meno in tale senso. La risposta, sotto forma di una comunicazione, è adottata dal Collegio dei commissari e pubblicata in tutte le lingue dell'Unione Europea.

Si rileva tuttavia che l'esito della raccolta delle firme nelle forme previste per l'iniziativa legislativa dei cittadini, non vincola la Commissione a proporre un atto legislativo. Se la Commissione decide però di presentare la proposta, ha inizio la normale procedura legislativa: a seguito dell'esame di Parlamento europeo e Consiglio, oppure in alcuni casi soltanto il Consiglio, se adottata, avrà forza di legge.

2.2.2. *Consultazioni pubbliche.*

Dal 1° gennaio 2012 la Commissione europea ha prolungato la durata del periodo delle consultazioni, espressione della volontà di tutela della trasparenza nel processo decisionale, concedendo ai cittadini, alle imprese e alle organizzazioni non governative almeno 12 settimane, e non più 8, per formulare osservazioni sulle nuove politiche e normative e agevolandone quindi la partecipazione, fin dalle prime fasi, alla definizione delle politiche dell'Unione.

¹¹⁴ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

La tua voce in Europa è lo sportello unico della Commissione europea che consente, durante le varie fasi del processo legislativo, di accedere a tutte le consultazioni e offre l'opportunità di formulare commenti e pareri sulle politiche dell'UE.

All'interno del ciclo legislativo le consultazioni pubbliche proposte possono essere diverse. All'inizio del processo di elaborazione e poi di preparazione, esse si sviluppano mediante la formulazione di commenti e suggerimenti sulle "tabelle di marcia" e sulle "valutazioni d'impatto", con la possibilità di esprimere il proprio parere su aspetti fondamentali delle proposte della Commissione in fase di preparazione, nonché su elementi chiave delle valutazioni e verifiche dell'adeguatezza delle normative vigenti.

A seconda dell'iniziativa, sono previsti diversi tipi di consultazione, come ad esempio quelle pubbliche o quelle mirate.

Al termine dell'elaborazione di una nuova iniziativa legislativa previa adozione del progetto da parte del Collegio, è possibile formulare commenti sulle proposte della Commissione.

Più avanti nel processo legislativo è anche possibile presentare osservazioni sui progetti di atti delegati e importanti atti di esecuzione.

Ad ogni modo, nelle diverse fasi della procedura legislativa, oltre a quanto già detto, la Commissione deve consultare il Comitato economico e sociale europeo (in cui sono rappresentate varie organizzazioni socioeconomiche) e il Comitato delle regioni (in cui siedono rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali) e sollecitare il parere dei parlamenti e governi nazionali.

Infine, con lo scopo di incentivare l'interesse della cittadinanza a rendere la normativa europea più efficace ed efficiente, in qualsiasi momento, è possibile esprimere alla Commissione il proprio parere collegandosi alla pagina [*Lighten the load – Have your say*](#).

2.2.3. *Dialoghi con i cittadini*¹¹⁵.

Sono occasioni di confronto create su impulso del Presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker, che invita i membri del Collegio ad avere un ruolo politicamente attivo negli Stati membri, in cui i rappresentanti delle istituzioni europee illustrano e chiariscono il programma comune, incentivando l'apporto di nuove idee da parte della cittadinanza e invitando ad incontrare tutti gli interlocutori interessati.

2.2.4. *Petizioni al Parlamento europeo*.

Ai sensi dell'articolo 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ogni cittadino europeo gode del diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo, individualmente o in associazione con altri, su una materia che rientra nel campo d'attività dell'Unione europea e che lo concerne direttamente. Tale diritto di petizione è riconosciuto anche alle società, organizzazioni o associazioni con sede sociale nell'Unione europea.

Una petizione può assumere la forma di una denuncia o di una richiesta e può fare riferimento a questioni d'interesse pubblico o privato.

¹¹⁵ http://ec.europa.eu/citizens-dialogues/index_it.htm

Il contenuto della petizione può riguardare una richiesta personale, un reclamo, un'osservazione riguardo all'applicazione della normativa comunitaria o invitare il Parlamento europeo a pronunciarsi su una determinata questione.

Scopo quindi di queste petizioni è quello di offrire al Parlamento europeo la possibilità di attenzionare eventuali violazioni dei diritti dei cittadini europei da parte di uno Stato membro, di autorità locali o di un'istituzione.

2.2.5. La Commissione al lavoro – notifiche.

"La Commissione al lavoro – Notifiche" è un altro strumento che è sorto per consentire a chiunque sia interessato alle politiche europee di partecipare in tempo utile al processo decisionale dell'UE, ricevendo informazioni sulle tabelle di marcia appena pubblicate e sulle consultazioni pubbliche lanciate sul sito "La vostra voce in Europa", relativamente a tutti i settori di attività dell'Unione e così di essere meglio informato e preparato a seguire l'elaborazione e le fasi successive di una proposta di legge.

2.2.6. Registro per la trasparenza.

La Commissione ha altresì istituito un servizio di segnalazione per le iniziative future. Circa un anno prima che queste siano adottate, le organizzazioni, grazie all'iscrizione effettuata precedentemente al registro per la trasparenza, potranno usufruire di questo servizio di segnalazione ricevendo informazioni, nei loro settori di interesse, sulle *roadmap* riguardanti tali nuove iniziative.

2.2.7. Denunce formali

Lo strumento qui analizzato dispiega i suoi effetti in un ventaglio di situazioni che potrebbero verificarsi. Infatti, a seconda della violazione che sarà invocata sarà opportuno rivolgersi ad un'Autorità piuttosto che ad un'altra. Se si ritiene che la legislazione dell'Unione non sia applicata correttamente, la denuncia sarà destinata alla Commissione europea; se si ritiene che una delle istituzioni dell'Unione Europea abbia agito illegalmente o abbia commesso un errore amministrativo, ciò si denuncerà formalmente al Mediatore Europeo; nell'ipotesi di frode riguardante i finanziamenti erogati dall'Unione Europea, l'Ufficio competente a ricevere la denuncia sarà l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

In ogni caso, i cittadini potranno rivolgersi ai centri *Europe Direct*, distribuiti su tutto il territorio dell'UE, al fine di ricevere ausilio nelle procedure e indicazioni relativamente all'opportunità di presentare la denuncia ad un'istituzione piuttosto che ad un'altra.

Infine, va rammentato che tutte le sedi locali di rappresentanza della Commissione europea e gli *Europe Direct* sono promotori di consultazioni pubbliche online, consultazioni mirate, riunioni, incontri, seminari, gruppi di rappresentanti delle piccole e medie imprese (PMI) e forum di discussione online.

2.3. *Metodi e finalità della valutazione delle politiche pubbliche nel procedimento legislativo.*

Per quanto sopra descritto, possiamo affermare che la Commissione, il Parlamento e il Consiglio, nella fase di analisi delle nuove norme, effettuano valutazioni d'impatto e consultano ampiamente le parti interessate, fornendo una molteplicità di strumenti, al fine di individuare, con sufficiente attendibilità, le conseguenze economiche, sociali e ambientali che deriverebbero dall'adozione delle stesse.

Sebbene ciascuna delle tre istituzioni è libera di organizzare i propri lavori di valutazione, di individuare quali siano le necessarie risorse organizzative interne e quali standard comuni siano maggiormente idonei per il controllo della qualità, ogni istituzione può scambiare con le altre le *best practices* individuate, per migliorare ulteriormente le procedure e garantire una maggior coerenza dell'attività di valutazione d'impatto nel suo insieme, oltre che favorire lo scambio di informazioni metodologiche relative a valutazioni compiute e a risultati raggiunti.

2.3.1. *Commissione Europea.*

Per far sì che gli strumenti di analisi scelti conducano a valutazioni trasparenti, indipendenti e uniformi sotto il profilo dei metodi adottati si è ritenuto di istituire un nuovo comitato per il controllo normativo presso la Commissione Europea ("*Regulatory Scrutiny Board*") e di individuare metodologie comuni da applicare.

Questa esigenza è sorta poiché si era consolidata presso la Commissione europea, istituzione che storicamente ha effettuato la maggior parte delle valutazioni delle politiche pubbliche, una tendenza alla frammentazione delle metodologie utilizzate, che spaziavano dall'analisi quantitativa costi-benefici sostenuta dal Segretariato Generale all'analisi a criteri multipli delle diverse Direzioni generali, con l'adozione di criteri anche molto eterogenei.

Per quanto riguarda il metodo, oggi allora la Commissione europea ha redatto un elenco di quesiti chiave ai quali una valutazione d'impatto deve assicurare una risposta:

"1. *What is the problem and why is it a problem?*

2. *Why should the EU act?*

3. *What should be achieved?*

4. *What are the various options to achieve the objectives?*

5. *What are their economic, social and environmental impacts and who will be affected?*

6. *How do the different options compare in terms of their effectiveness and efficiency (benefits and costs)?*

7. *How will monitoring and subsequent retrospective evaluation be organised?*¹¹⁶".

Tali quesiti confermano la scelta da parte della Commissione del modello integrato di valutazione d'impatto, che prende in considerazione gli effetti sociali e ambientali insieme a

¹¹⁶"1. Qual è il problema e perché è un problema? 2. Perché dovrebbe agire l'Unione europea? 3. Cosa dovrebbe essere raggiunto? 4. Quali sono le varie opzioni per raggiungere gli obiettivi? 5. Quali sono i loro impatti economici, sociali e ambientali, e su chi ricadranno? 6. Come comparare le diverse opzioni in termini di efficacia e di efficienza (costi e benefici)? 7. Come saranno organizzati il monitoraggio e la successiva valutazione retrospettiva".

quelli economici. Le diverse opzioni devono essere confrontate sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza in termini di rapporto costi/benefici¹¹⁷.

La Sezione III delle nuove *Better Regulation Guidelines*¹¹⁸ e le Sezioni II e III del *Better Regulation "Toolbox"*¹¹⁹ descrivono analiticamente la procedura e i metodi utilizzati dalla Commissione nelle analisi d'impatto.

Alcune acquisizioni metodologiche si rinvengono nelle più recenti indicazioni della Commissione europea¹²⁰, in particolare con riferimento alle valutazioni da compiere sulla gestione dei Fondi Strutturali¹²¹.

Si riafferma che dalla valutazione deriva l'elemento di apprendimento della situazione attuale e potenziale di un determinato settore della società e quindi della legislazione da adottare o migliorare e, valutare una politica pubblica non significa compiere un giudizio insindacabile. La necessità di una pluralità di approcci metodologici a seconda del quesito di interesse risulta anzi fondamentale per una osservazione completa, e da più punti di vista, della realtà sulla quale la norma in formazione andrebbe ad incidere. Poiché la valutazione è un'attività che richiede risorse e tempo e va progettata scegliendo con ponderazione su cosa concentrarsi (il piano delle valutazioni) assume importanza la pianificazione delle attività. L'avvio della valutazione di impatto contemporaneamente all'attività di programmazione contribuirà a rendere la valutazione e i suoi esiti parametri di valutazione delle scelte e di confronto sulle azioni pubbliche intraprese.

Altrettanto fondamentale per un approccio metodologico coerente è indagare il nesso empirico tra azioni e risultati, riferendosi anche a valutazioni compiute su esperienze di intervento concluse ma di interesse tematico attuale, anche se formalmente appartenenti a un ciclo di programmazione diverso e pregresso (la valutazione *ex-post* è quella da cui si impara di più).

Per questi motivi, esplicitare le azioni in congiunzione a risultati specifici migliora il campo anche per gli esercizi di valutazione *ex-ante* sui progetti, perché dà un segnale chiaro sulla utilità economica e sociale da raggiungere e disciplina e orienta per questa via anche le analisi costi benefici o altra metodologia applicativa.

2.3.2. Parlamento Europeo.

Il Parlamento europeo svolge, oggi, un ruolo attivo rispetto agli studi d'impatto, sia nella forma del controllo delle analisi *ex-ante* ed *ex-post* della Commissione europea, sia con autonomi approfondimenti degli effetti delle misure in discussione. A tal fine utilizza vari strumenti: sintesi e disamine delle analisi d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione; analisi d'impatto complementari o sostitutive rispetto a quelle della

¹¹⁷ Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVII legislatura, *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, aprile 2016.

¹¹⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm#

¹²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/the-programming-period-2014-2020-guidance-document-on-monitoring-and-evaluation-european-regional-development-fund-and-cohesion-fund

¹²¹ http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/133620_comunicato27dicembre.htm&img=new

Commissione, nel caso siano ritenute incomplete o insoddisfacenti; analisi d'impatto di modifiche sostanziali che il Parlamento intende adottare e studi sul funzionamento della legislazione vigente. Si rimanda ai capitoli successivi per un focus sull'esercizio di tale valutazione da parte del Parlamento europeo.

2.3.3. Consiglio dell'Unione europea.

Il Consiglio dell'Unione europea ha tradizionalmente prestato scarsa attenzione allo strumento delle analisi d'impatto. Più recentemente, nelle Conclusioni del Consiglio Competitività del 4 dicembre 2014, è stata affermata l'esigenza di prendere in considerazione le analisi d'impatto della Commissione europea nella fase iniziale del dibattito all'interno dei gruppi di lavoro sulla base di una *check list* indicativa, così da consentire alla Commissione di spiegare e alle delegazioni di comprendere meglio gli obiettivi e gli effetti delle proposte legislative. Nelle stesse conclusioni, il Consiglio ha ribadito il proprio sostegno al rafforzamento della valutazione *ex-post* della legislazione europea, con riguardo agli esiti attesi in base all'analisi di impatto della proposta legislativa iniziale, ricorrendo a dati e contributi forniti dagli Stati membri e dalle parti interessate. È, stata, invece, respinta la proposta, presentata da oltre un terzo dei Governi, di istituire presso il Segretariato del Consiglio un'unità amministrativa per l'analisi d'impatto. Nel complesso, il Consiglio sta sviluppando nei confronti degli studi d'impatto un approccio a più livelli. Innanzitutto, nei propri lavori fa un uso più attento delle analisi d'impatto della Commissione. Ha sviluppato un dialogo più stretto con il Parlamento europeo come colegislatore, ai fini della presa in considerazione dell'impatto delle modifiche alle proposte legislative della Commissione europea. Infine, presta maggiore considerazione alle informazioni fornite dagli Stati membri ai fini della valutazione dell'impatto delle proposte.

2.4. Riflessioni conclusive.

Dall'analisi condotta si può concludere, alla luce di quanto scritto, che la diffusione e accessibilità degli studi valutativi sono risultate vantaggiose per alimentare la discussione del pubblico, il dibattito politico e una creatività inaspettata nella formulazione delle proposte normative.

La valutazione di politiche pubbliche è un esercizio applicato di scienza sociale utile a controllare gli standard di qualità della legislazione, da monitorare *ex-ante*, in *itinere* ed *ex-post*, secondo procedure e metodologie individuate.

Oggi, a livello europeo, tale competenza è distribuita tra tutti gli attori istituzionali coinvolti nel procedimento legislativo. Il Parlamento europeo ha acquisito uno spazio maggiore nello svolgimento di questi studi di impatto della legislazione, e quel deficit democratico europeo che la cittadinanza percepiva appare ridotto.

L'attribuzione del ruolo di valutatori alle assemblee rappresentative, nonostante queste abbiano vissuto un depauperamento in termini di iniziativa politica, mira a ricostituire il tradizionale rapporto di rappresentanza democratica poiché mediante la formulazione e la verifica competente dell'attendibilità degli studi svolti e delle proposte formulate dal potere esecutivo, i Parlamenti possono dar voce all'elettorato.

Valutare una politica pubblica è diventato quindi per i Parlamenti, nazionali e sovranazionale, non solo uno strumento fondamentale per migliorare la qualità della legislazione, ma anche per vigilare su adeguatezza ed efficacia dell'intervento normativo, soprattutto se di iniziativa governativa, rispetto agli obiettivi prefissati politicamente e alle aspettative espresse dai cittadini mediante gli strumenti di partecipazione pubblica al *policy making process*.

3. IL PARLAMENTO EUROPEO E LA VALUTAZIONE EX-ANTE

di *Livia Lampariello*

SOMMARIO: 3.1. Introduzione – 3.2. Il ruolo del Parlamento europeo nella valutazione di impatto *ex-ante*. - 3.3. Le Unità deputate alla valutazione di impatto *ex-ante* - 3.3.1. L'Unità per la valutazione di impatto *ex-ante* - 3.3.2. L'Unità per il valore aggiunto europeo e il c.d. costo della “non-Europa” – 3.4. Modelli e tendenze della valutazione – 3.5. La partecipazione degli Stati membri al processo valutativo – 3.6. Il Parlamento europeo e la valutazione in *itinere* – 3.6.1. L'Unità per la prospettiva scientifica e l'Unità per le tendenze globali

3.1. Introduzione

La qualità della legislazione è un tema di centrale importanza nell'architettura istituzionale dell'Unione europea.

Numerosi studi internazionali hanno da tempo individuato nelle analisi di impatto dei veri e propri strumenti atti a migliorare la qualità della normazione, sia per quanto riguarda la verifica dell'adeguatezza e dell'efficacia dell'intervento normativo rispetto agli obiettivi perseguiti, sia sotto il profilo della legittimazione e del controllo democratico delle decisioni.

All'interno del ciclo politico dell'Unione europea, lo strumento dell'analisi d'impatto svolge una funzione importante, sia nella fase dell'elaborazione della proposta legislativa da parte della Commissione europea, sia in quella di approvazione dell'atto da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. L'analisi d'impatto *ex-ante*, in particolare, nel consentire la verifica dei risultati attesi da una certa politica, permette inoltre una migliore attuazione ed un più efficace controllo del recepimento della normativa europea da parte degli Stati membri.

Tra le varie istituzioni dell'Unione quella che per prima ha rivolto attenzione al tema dell'analisi di impatto è stata senza dubbio la Commissione, tale interesse si inseriva nella più generale esigenza di implementare le politiche di *better regulation*¹²², basate sulla convinzione secondo cui una cattiva regolamentazione influisce in modo negativo oltre che sulla certezza del diritto, sull'osservanza della legge, sull'efficienza della giustizia e sull'uso efficiente delle risorse di un paese¹²³.

¹²² Per un approfondimento dettagliato si rinvia al Capitolo I del presente report a cura di Chiara Cordova.

¹²³ È inoltre interessante notare come il perseguimento di una normazione qualitativa è tanto più importante in un sistema multilivello come quello dell'Unione europea. Infatti, la cura della qualità redazionale dei testi legislativi è considerata dalle istituzioni europee indispensabile affinché la legislazione possa essere compresa meglio e attuata

Il presente contributo sarà, però, incentrato sul Parlamento europeo che, solo di recente, è stato coinvolto nel processo valutativo *ex-ante*.

3.2. Il ruolo del Parlamento europeo nella valutazione di impatto *ex-ante*

Se, come abbiamo visto, è stata la Commissione ad interessarsi in primo luogo alle tematiche relative alla *better regulation*, tuttavia negli ultimi anni anche il Consiglio dell'Unione Europea¹²⁴ ed il Parlamento europeo hanno posto maggiore attenzione verso questo specifico ambito.

In particolare, il Parlamento europeo anche a causa del suo rinnovato ruolo di co-decisore legislativo¹²⁵ ha, negli ultimi anni, rivolto specifica attenzione ai temi della *better regulation* ed in particolare all'analisi di impatto della legislazione.

Infatti, nel giugno 2011, il Parlamento ha adottato il c.d. “*Niebler report*”¹²⁶, il quale partendo dal preliminare assunto secondo cui le valutazioni d'impatto rappresentano uno strumento fondamentale di cui il legislatore dovrebbe servirsi per poter meglio apprezzare le conseguenze delle varie possibilità di intervento, analizza alcuni punti problematici a queste legati. Il report è suddiviso in quattro sezioni. Nella prima vengono presentati i requisiti generali che devono possedere le valutazioni d'impatto a livello europeo. Il Parlamento ritiene che quest'ultime debbano essere realizzate in maniera totalmente indipendente e trasparente, debbano essere applicate a tutte le categorie di proposte legislative ed infine debbano seguire una metodologia chiara. Sottolinea, inoltre, la necessità di valutazioni d'impatto approfondite come condizione preliminare per una legislazione di elevata qualità e per un recepimento, un'applicazione e un'esecuzione corretti

correttamente da ciascuno Stato membro. Gli atti emanati dalle istituzioni europee devono essere formulati in modo comprensibile, coerente e secondo regole uniformi di presentazione e di tecnica legislativa affinché ciascuno Stato possa procedere, ove necessario, ad un'attuazione del diritto interno corretta e tempestiva.

¹²⁴ Com'è noto, il Consiglio dell'Unione europea si riunisce in diverse formazioni a seconda dell'argomento da trattare. Il tema della qualità della regolamentazione compete alla formazione Competitività (c.d. COMPET) creata già a partire dal 2002. Evidentemente tale tema ha natura piuttosto trasversale, quindi non di rado viene affrontato anche da altre formazioni dello stesso Consiglio. Lo strumento utilizzato dalla formazione competitività per fornire indicazioni e raccomandazioni alle altre istituzioni europee e agli Stati membri è un documento di “conclusioni”. Queste, vengono adottate all'unanimità e forniscono indicazioni sulla qualità della normazione. A partire dal 2010 il Consiglio ha individuato quali strumenti per garantire una migliore qualità della regolamentazione, l'utilizzo del test PMI e l'analisi di impatto. Il Consiglio si è anche soffermato sul principio del “*Think small first*” e sul generale problema della trasparenza e dell'accessibilità della normazione, sulla necessità di evitare il fenomeno del *gold-plating* nella fase di trasposizione delle norme europee negli ordinamenti nazionali. È bene sottolineare che le raccomandazioni, le richieste o gli inviti sono indirizzati per lo più alla Commissione, in misura minore verso gli Stati membri e solo marginalmente al Parlamento europeo. Inoltre, non bisogna dimenticare che, nel corso degli anni l'interesse del Consiglio per la valutazione *ex-ante* si è mano a mano spostato verso la valutazione *ex-post* e verso il collegato programma REFIT. A tal proposito cfr. l'approfondimento del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica, *Better regulation for better results*, disponibile online <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/921083/index.html>.

¹²⁵ Il trattato di Lisbona, entrato in vigore l'1 dicembre 2009, rafforza il ruolo del Parlamento europeo, conferisce ai parlamenti nazionali maggiore responsabilità nel determinare l'indirizzo delle politiche europee e attribuisce ai cittadini dell'Unione europea il potere d'iniziativa. Esso, inoltre, rafforza le attribuzioni del Parlamento in qualità di co-legislatore a pieno titolo, dotato di maggiori poteri di bilancio, e attribuisce inoltre a questo un ruolo determinante nell'elezione del Presidente della Commissione europea.

¹²⁶ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti (2010/2016 (INI)).

e precisa, inoltre, che tali valutazioni non possano in alcun caso sostituirsi al dibattito politico e al processo decisionale del legislatore, contribuendo semplicemente alla preparazione tecnica delle decisioni. Infine si rimarca la circostanza per cui gli elementi fondamentali di una buona valutazione d'impatto consistono nell'identificazione dei problemi, nella consultazione delle parti interessate, nella definizione degli obiettivi da raggiungere e nell'elaborazione di opzioni d'intervento strategiche.

La seconda sezione, dedicata alle valutazioni d'impatto della Commissione, ne indica i possibili miglioramenti¹²⁷, essa non è però rilevante ai fini della presente indagine.

Passando alla terza parte del rapporto, in essa si rinviene un approfondimento sulle valutazioni d'impatto realizzate dal Parlamento europeo. Questo, infatti, ha già la facoltà di elaborare le proprie valutazioni e di sottoporre ad un esame approfondito quelle della Commissione¹²⁸. Nella prassi parlamentare, tuttavia, questo si verifica solo di rado. Il Parlamento invita pertanto le sue commissioni competenti ad utilizzare maggiormente lo strumento delle valutazioni d'impatto, al fine di accrescere la qualità dell'intero processo legislativo.

A tal proposito, nella quarta ed ultima sezione, si chiede l'istituzione di una struttura autonoma di valutazione d'impatto all'interno del Parlamento europeo che possa essere utilizzata da tutte le commissioni al fine di migliorare ulteriormente il processo legislativo e creare sinergie fra le varie istituzioni.

Proprio per queste ragioni nel 2013 viene creata la "Direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare" (*Directorate-General for Parliamentary Research Service- EPRS*), dotata di uno staff di circa duecento persone, la quale offre ai deputati analisi e studi sulle questioni politiche inerenti l'Unione allo scopo di affiancarli ed aiutarli nello svolgimento della loro attività parlamentare¹²⁹. Tale Direzione mira, inoltre, ad accrescere la capacità di controllo e sorveglianza da parte di deputati e commissioni parlamentari nei confronti della Commissione e di altri organi dell'esecutivo dell'UE. Tra i vari servizi offerti dalla Direzione rilevano analisi e ricerche personalizzate in risposta a richieste specifiche formulate da singoli deputati, riguardanti le politiche, le problematiche e la legislazione dell'UE, nonché sessioni di briefing personalizzate.

A sua volta il summenzionato organismo si ripartisce in tre direzioni:

- 1) La Direzione del servizio di ricerca per i membri (*Directorate for Member's Research Service*)

¹²⁷ Il Parlamento riconosce che la Commissione, soprattutto grazie all'istituzione del Comitato interno per la valutazione d'impatto (*Impact Assessment Board - IAB*), ha migliorato sostanzialmente la qualità delle proprie valutazioni. Le esperienze dirette, il feedback dei deputati al Parlamento e, non da ultimo, la relazione della Corte dei conti europea dimostrano tuttavia che esiste un ulteriore margine di miglioramento per le valutazioni d'impatto attualmente realizzate dalla Commissione. Ad esempio la Commissione dovrebbe coinvolgere maggiormente le commissioni del Parlamento europeo e fornire le ragioni dettagliate che la inducono, per talune proposte legislative, a rinunciare alla valutazione d'impatto. Inoltre, dovrebbe impegnarsi a prendere posizione sulle valutazioni d'impatto commissionate dal Parlamento al fine di rendere proficua la dialettica interistituzionale sul tema.

¹²⁸ Inizialmente, però, le prime analisi di impatto effettuate dal Parlamento consistevano semplicemente in note informative o ricerche e non analisi strutturate e complete.

¹²⁹ A tal proposito si veda il dossier redatto dal Senato della Repubblica, *Le iniziative del Parlamento europeo*, disponibile al seguente link https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/921083/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione1-h2_h26?part=

2) La Direzione della biblioteca (*Directorate for the Library*)¹³⁰

3) La Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*)

Quest'ultima direzione è quella che più interessa ai fini della nostra analisi¹³¹. La direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto contribuisce a valutare la necessità di un'azione legislativa a livello europeo, nonché a controllare e supervisionare l'attuazione della normativa. Essa è composta da sette unità, di queste sette due si occupano di valutazione c.d. *ex-ante*: l'Unità per la valutazione di impatto *ex-ante* (*Ex- Ante Impact Assessment Unit*) e l'Unità per il valore aggiunto europeo (*European Added Value Unit*), queste verranno esaminate nel proseguo del presente contributo.

In seguito alla creazione della Direzione, il Parlamento oltre a dotarsi di Linee guida per l'analisi di impatto¹³² ha evidenziato, in un'apposita risoluzione¹³³, alcuni possibili miglioramenti del sistema valutativo. In particolare, ha sottolineato l'esigenza di garantire che gli aspetti economici, sociali, amministrativi e ambientali siano tutti valutati dalla Commissione europea con la stessa accuratezza e di utilizzare il test PMI per valutare l'impatto della futura normativa e delle future iniziative amministrative sulle piccole e medie imprese. Ha ribadito inoltre l'importanza di consultare tutti i soggetti interessati in una fase precoce del processo di valutazione di modo che i loro contributi possano essere presi in considerazione nella fase di elaborazione delle valutazioni d'impatto e prima della loro pubblicazione.

Da ultimo, di grande importanza risulta il nuovo accordo interistituzionale "Legiferare meglio" entrato in vigore il 16 aprile 2016. Nello specifico, per quanto riguarda la valutazione *ex-ante* l'accordo non introduce riforme radicali rispetto al precedente quadro normativo, insieme ai tradizionali elementi costitutivi delle valutazioni, si sottolinea però la necessità di determinare ove possibile il "costo della non-Europa". Quanto all'ambito di applicazione delle valutazioni, l'accordo ha esteso l'obbligo di valutazione *ex-ante* a tutte le iniziative legislative e non legislative, a tutti i progetti di atti delegati e agli atti di esecuzione aventi un impatto socio-economico-ambientale significativo, adottati dalla Commissione.

¹³⁰ Offre, tramite servizi in loco ed online l'accesso alle pubblicazioni su questioni europee e nazionali, alle banche dati, nonché circa le notizie e i servizi di informazione.

¹³¹ Nel 2014 la Direzione ha prodotto 69 pubblicazioni di vario tipo e solo nella prima metà del 2015 ha prodotto 64 pubblicazioni. Queste permettono alle commissioni parlamentari di meglio analizzare le varie opzioni legislative da adottare e, più in generale, al Parlamento di esercitare un esame e una sorveglianza sull'esecutivo dell'Unione europea, contribuendo inoltre a migliorare la qualità della regolamentazione.

¹³² Cfr. European Parliament, Conference of Committee Chairs, *Impact Assessment Handbook: Guidelines for Committees*, consultabile al seguente link: https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjw7PiH04LNAhVJrxoKHdPsCU0QFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FEPRS%2Fimpact_assesment_handbook_en.pdf&usq=AFOjCNE3nI4mebDemCzoM_6MQEjqsGibDw&sig2=Z5VDNIokdkGI-lreZMYRZw&bvm=bv.123325700,d.d24

¹³³ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 novembre 2014 sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto e sul ruolo del "test PMI" (2014/2967(RSP)).

3.3. Le Unità deputate alla valutazione di impatto *ex-ante*

3.3.1. L'Unità per la valutazione di impatto *ex-ante*

L'Unità per la valutazione di impatto *ex-ante* supporta le commissioni del Parlamento nel vagliare la qualità, la completezza e l'imparzialità delle analisi di impatto effettuate dalla Commissione, tramite una serie di servizi. In primo luogo l'Unità elabora valutazioni iniziali sulle analisi di impatto della Commissione (*Initial appraisals of European Commission Impact Assessments*), brevi note di circa 4-8 pagine che, oltre a fornire un'introduzione della proposta stessa, esaminano tutte le analisi di impatto realizzate dalla Commissione identificandone i punti di forza e di debolezza e segnalando i problemi che gli Stati membri potrebbero voler indagare ulteriormente. Il Parlamento, al fine di redigere questo tipo di valutazioni, giustifica opportunamente le opzioni selezionate, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e non tralasciando l'analisi ponderata dell'impatto delle proposte in campo economico, sociale e ambientale. Inoltre si serve di consultazioni pubbliche effettuate con il coinvolgimento delle autorità regionali e locali e dei principali *stakeholders*.

Alle valutazioni iniziali si può dare il merito di contribuire a potenziare sia il ruolo del Parlamento come controllore dell'esecutivo che di co-legislatore, garantendo lo sviluppo di una coerente legislazione. È inoltre evidente, la funzione di controllo che esercita il Parlamento sulla Commissione per il tramite di queste valutazioni, infatti esse rappresentano un secondo controllo di qualità rispetto a quello che viene già svolto dal *Regulatory Scrutiny Board (RSB)*, organismo interno alla Commissione ma, nonostante questo, indipendente¹³⁴.

Il lavoro svolto finora dell'Unità per valutazione d'impatto *ex-ante* nel generare valutazioni iniziali suggerisce che negli ultimi anni c'è stato un costante miglioramento della qualità complessiva di quest'ultime. Le debolezze tipiche individuate nella qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione sono generalmente rappresentate da una scarsa definizione del problema, una scelta limitata delle opzioni praticabili e da un orientamento troppo marcato verso l'opzione preferita. Inoltre si rileva la mancanza di informazioni sufficienti per quanto riguarda la situazione o le esperienze dei singoli Stati membri, la valutazione inadeguata del probabile impatto dell'iniziativa sugli stessi, la tendenza a far prevalere l'analisi economica sulla considerazione degli impatti sociali e ambientali ed infine la presentazione deboli dei punti vista delle parti interessate su ciascuna opzione considerata. D'altro canto, però,

¹³⁴ Il Comitato per il controllo normativo (*Regulatory scrutiny board - RSB*) svolge una funzione centrale di controllo e supporto della qualità per le valutazioni d'impatto della Commissione e le sue attività di valutazione. È stato istituito il 1° luglio 2015 e ha sostituito il comitato per la valutazione d'impatto. Esamina e formula pareri su tutti i progetti di valutazioni d'impatto della Commissione e sulle principali valutazioni e controlli dell'adeguatezza ("*check-up*") della normativa esistente. In linea di principio, affinché la Commissione adotti un'iniziativa accompagnata da una valutazione d'impatto, il comitato deve emettere un parere positivo. Il parere accompagna il progetto di iniziativa, insieme alla valutazione d'impatto, lungo l'intero processo decisionale politico della Commissione. Le valutazioni d'impatto e i relativi pareri del comitato sono pubblicati dopo l'adozione della proposta da parte della Commissione. Il comitato è indipendente dai servizi incaricati dell'elaborazione delle politiche. Oltre al presidente, si compone di tre alti funzionari della Commissione e tre membri, selezionati dall'esterno della Commissione in base alle loro competenze. Tutti i membri lavorano per il comitato a tempo pieno, senza altre responsabilità politiche.

sembrano aumentare gli sforzi compiuti in materia di consultazione delle parti interessate e di utilizzo del test PMI per valutare l'impatto di una politica anche sulle imprese di piccole e medie dimensioni; nonostante da un'analisi approfondita non sembra esservi spazio per ulteriori miglioramenti per quanto riguarda la sistematizzazione e la profondità delle analisi compiute dalla Commissione¹³⁵.

In base alle risultanze delle valutazioni iniziali le commissioni possono accettare le conclusioni a cui è giunta la Commissione europea oppure richiedere gli approfondimenti di cui ai seguenti punti:

- valutazioni dettagliate sulla qualità e l'indipendenza di alcune analisi di impatto della Commissione (*Detailed appraisal of European Commission IAs*)
- analisi di impatto sostitutive o complementari sugli aspetti di una proposta non trattate adeguatamente nella valutazione d'impatto iniziale della Commissione (*Substitute or complementary IAs*). Queste analisi, consistenti nel rispondere a preoccupazioni o identificare omissioni segnalate dal Parlamento, possono senza dubbio aiutare la Commissione ad ottenere un quadro più completo delle potenziali implicazioni di una proposta non considerate in sede di prima analisi.
- analisi di impatto su emendamenti proposti dal Parlamento europeo (*IAs on substantive amendments*). Le analisi sugli emendamenti sostanziali spesso contribuiscono a rafforzare la posizione del Parlamento nei negoziati trilaterali e a confermare i presupposti per la presentazione di un emendamento. In altri casi, invece, l'esito di tali valutazioni può portare a riconsiderare se mantenere o meno gli emendamenti in questione, oppure se riconsiderarli creando degli emendamenti c.d. "di compromesso" che tengano conto dei risultati delle analisi di impatto.

Escluse le valutazioni iniziali, che sono realizzate in maniera sistematica, per la realizzazione di tutte le altre valutazioni ed analisi è necessaria una richiesta formale della commissione di merito del Parlamento all'unità per la valutazione di impatto *ex-ante*. Le analisi di impatto sugli emendamenti sono solitamente commissionate ad esperti esterni.

3.3.2. L'Unità per il valore aggiunto europeo ed il costo della non Europa

L'Unità per il valore aggiunto europeo supporta le commissioni del Parlamento nell'identificare i settori nei quali un'azione legislativa a livello europeo potrebbe risultare vantaggiosa e apportare maggiori benefici rispetto all'opzione del non intervento o alle azioni dei singoli Stati.

Essa produce in primo luogo valutazioni sul valore aggiunto europeo (*European Added Value Assessments - EAVAs*) atte a stabilire il potenziale impatto ed identificare i vantaggi delle proposte di iniziativa legislativa del Parlamento alla Commissione.

Tale Unità si occupa, inoltre, della redazione di rapporti sul "costo della non-Europa" (CoNE) tendenti a verificare in quali settori potrebbe essere più efficiente un intervento a livello di Unione europea sebbene tale intervento sia, al momento della verifica, assente.

¹³⁵ Per un approfondimento esaustivo si rinvia all'analisi di J. DUNNE - W. HILLER, *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report for July 2014 - December 2015*, disponibile online al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>.

Infine, l'unità svolge analisi del valore aggiunto relativo alle politiche europee già messe in atto.

Durante il periodo che va dal giugno 2014 al dicembre 2015 l'Unità per il valore aggiunto europeo ha sostenuto le commissioni parlamentari producendo 8 rapporti sul costo della non Europa e 2 valutazioni sul valore aggiunto europeo¹³⁶.

I rapporti sono stati principalmente incentrati in settori di fondamentale importanza quali quello del mercato unico, dell'Unione monetaria europea, dell'unione bancaria, dell'occupazione, dei trasporti, dei diritti dei passeggeri e dell'ambiente e sono stati effettuati al fine di preparare il terreno per future iniziative legislative.

L'unità ha inoltre prodotto una valutazione del valore aggiunto europeo sulle politiche fiscali aziendali nella UE (*corporate tax policies*) come pure una valutazione sulla riforma della legge elettorale europea che ha accompagnato la relazione d'iniziativa legislativa redatto dalla commissione per gli affari costituzionali nell'ambito della procedura legislativa speciale di cui all'articolo 223 del TFUE¹³⁷.

Come si può intuire, strettamente collegato al ruolo dell'Unità sopra esaminata rileva il concetto di "costo della non-Europa". Questo è stato sviluppato per la prima volta, di fatto, proprio in Parlamento più di 30 anni fa da due relazioni, la prima firmata dagli economisti Michel Albert e James Ball e redatta nel 1983¹³⁸ e la seconda stilata da Paolo Cecchini nel 1988¹³⁹, le quali identificarono e cercarono di quantificare i potenziali vantaggi economici

¹³⁶ *Ibidem*, p. 20 ss.

¹³⁷ L'art 223 del TFUE, infatti, prevede che "Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Previa parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio, il Parlamento europeo, di sua iniziativa, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri. Per le norme o le condizioni relative al regime fiscale dei membri o ex membri è richiesta l'unanimità in sede di Consiglio".

¹³⁸ La relazione Albert-Ball, presentata nell'agosto 1983, si rivela una lettura sorprendentemente attuale anche oggi. Anticipa le sfide e le scelte che l'Unione affronta oggi, anche se nel contesto dell'epoca in cui è stata scritta. Sostiene che "l'ostacolo principale alla crescita economica dei paesi europei è quello che si deve chiamare "non-Europa", che scivola lungo il pendio scosceso della non-crescita" e descrive come il mercato che doveva essere comune stava invece diventando "non-comune". La relazione ha dipinto un quadro dell'economia europea in cui il futuro è stato sacrificato sull'altare del presente, dando la priorità a considerazioni nazionali e a breve termine, a scapito di obiettivi collettivi di lungo periodo. L'analisi Albert-Ball suggeriva che "l'assenza di un autentico mercato comune e tutti gli altri ostacoli al commercio equivalgono a un sovrapprezzo finanziario sicuramente pari a circa una settimana di lavoro all'anno in media per famiglia in Europa, o circa 800 ECU all'anno (costo espresso nell'Unità monetaria europea utilizzata all'epoca). In altri termini, ogni lavoratore in Europa lavorava "una settimana ogni anno per pagare la non-Europa, con un costo aggiuntivo nell'ordine del 2% del prodotto nazionale lordo (PNL)". Per approfittare del potenziale effetto moltiplicatore dell'azione comune, la ripresa avrebbe dovuto emergere "a livello comunitario, in caso contrario non ve ne sarebbe stata alcuna".

¹³⁹ Il concetto di "costo della non-Europa" era il leitmotiv della relazione Cecchini dell'aprile 1988, un punto di riferimento che contribuì a formare una logica economica solida per il programma di completamento del mercato unico entro la fine del 1992. Fu stimato che il possibile vantaggio per il PIL comunitario derivante dal programma del 1992 sarebbe stato dell'ordine del 4,5% (e potenzialmente fino a un massimo del 6,5%). L'analisi contenuta nella relazione Cecchini favorì l'intensificazione degli sforzi per il completamento del mercato unico, che sono proseguiti da allora, ma l'idea centrale su cui si fondava sembra essere gradualmente scomparsa dal dibattito, proprio come gli effetti positivi di un mercato più approfondito e più ampio sono ormai considerati scontati.

derivanti dal completamento di un mercato unico europeo, introducendo il concetto del “costo della non-Europa” nell'uso politico comune. Da questi due studi emerge chiaramente come l'assenza di un'azione comune a livello europeo può comportare che, in un settore specifico, si verifichi una perdita di efficienza per l'economia nel suo insieme e/o che un bene pubblico collettivo che potrebbe altrimenti esistere non sia disponibile.

Il concetto è strettamente legato a quello di "valore aggiunto europeo", in quanto il secondo cerca di identificare i vantaggi economici dell'intraprendere, e il primo il costo economico del non intraprendere, un'azione politica a livello europeo in un ambito specifico.

I potenziali vantaggi economici dell'azione possono essere misurati in termini di prodotto interno lordo (PIL) aggiuntivo generato o di risparmi in termini di spesa pubblica o di altro genere, attraverso un'allocazione più efficiente delle risorse all'interno dell'economia.

Per non fare che un esempio, il PIL aggiuntivo potrebbe essere rappresentato dal potenziale effetto moltiplicatore nel tempo dell'allargamento del mercato unico digitale su scala europea; la maggiore efficienza nella spesa pubblica, invece, potrebbe essere illustrata dal migliore coordinamento delle politiche di sviluppo o di difesa nazionali ed europee, dove attualmente esistono duplicazioni o disfunzioni notevoli.

Anche il principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 del TUE¹⁴⁰ si ricollega ai concetti appena esaminati, è proprio la sua applicazione che obbliga a considerare anche la c.d. “opzione zero”, cioè impone di prendere in considerazione l'opportunità di non adottare nessun provvedimento normativo in un determinato campo e di lasciare la regolazione di una materia ai singoli Stati membri.

Recentemente il Parlamento europeo ha riservato grande attenzione al tema del “costo della non-Europa”, commissionando un approfondito studio intitolato “Mappatura del costo della non Europa 2014 -2019”¹⁴¹.

Tale documento riguarda un progetto a lungo termine intrapreso dall'Unità del valore aggiunto europeo del Parlamento, in collaborazione con il Gabinetto del Segretario generale e l'Unità di assistenza alla *governance* economica, teso ad identificare e analizzare il "costo della non-Europa" in determinati ambiti politici. Lo studio è inteso come un contributo alla crescente discussione riguardo alle priorità politiche dell'Unione europea nel ciclo istituzionale quinquennale che va dal 2014 al 2019.

L'analisi si basa in gran parte su una serie di lavori più dettagliati elaborati per le singole commissioni parlamentari dall'Unità Valore aggiunto europeo negli ultimi due anni, sotto forma di valutazioni sul valore aggiunto europeo (riguardo alle iniziative legislative proposte dal Parlamento) e di relazioni sul costo della non-Europa in determinati ambiti

Negli ultimi anni, il dibattito pubblico si è concentrato più spesso sul "costo dell'Europa" invece che sui benefici continuativi per il PIL che si sarebbero potuti ottenere grazie a politiche adeguate a livello europeo. Il potenziale effetto moltiplicatore dell'approfondimento dell'azione europea esistente o della realizzazione di nuove azioni in determinati ambiti resta forte ancora oggi.

¹⁴⁰ Com'è noto la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Quest'ultimo mira ad inquadrare le azioni delle istituzioni dell'UE entro certi limiti. In virtù di principio, l'azione dell'UE deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. In altre parole, il contenuto e la forma dell'azione devono essere in rapporto con la finalità perseguita.

¹⁴¹ Cfr. J. DUNNE, *Mappatura del “costo della non-Europa” 2014 -2019*, in http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET%282014%29510983.

politici. Il documento in oggetto analizza l'opportunità di un intervento europeo in svariati settori che spaziano dal mercato unico digitale, all'unione bancaria, dal partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP), allo spazio unico europeo dei trasporti. Esso contiene una serie di stime riguardo ai possibili benefici economici, in termini di PIL aggiuntivo generato oppure di allocazione più razionale delle risorse pubbliche attraverso un migliore coordinamento della spesa ai livelli nazionale ed europeo, che potrebbero contribuire in modo significativo a stimolare nel tempo l'economia europea. Finora l'analisi suggerisce che l'economia europea potrebbe ottenere, nel tempo, miglioramenti pari a circa 800 miliardi di euro, ovvero il 6% del PIL corrente, grazie a tali misure.

3.4. *Modelli e tendenze della valutazione ex-ante*

L'analisi della revisione dettagliata delle prime valutazioni della Commissione, intrapresa dal Parlamento tra il giugno 2012 e giugno 2015, permette di analizzare e di evidenziare alcune criticità del sistema ma anche di indicarne i punti di forza¹⁴².

Ai sensi delle "Linee Guida per la *better regulation*" varate dalla Commissione, ogni valutazione di impatto inizialmente dovrebbe verificare l'esistenza di un problema, identificarlo nella maniera più precisa possibile, rinvenirne cause e conseguenze e valutare la sua probabilità di persistere in assenza di un intervento da parte dell'UE.

La risposta a queste domande dovrebbe fornire ai politici le informazioni necessarie per decidere se vi è un problema e con quale soluzione sia meglio rispondere. Alla luce di quanto detto la descrizione del problema, nella valutazione d'impatto, dovrebbe essere chiara e specifica, concentrarsi sulle questioni da affrontare per l'iniziativa in esame ed evitare lunghe presentazioni di questioni generali. Nonostante quanto sopra affermato possa risultare piuttosto ovvio, generalmente è proprio questo che viene evidenziato nelle valutazioni effettuate dai servizi del Parlamento. Infatti, solo il 40% delle valutazioni d'impatto analizzate tra giugno il 2012 e il giugno 2015 sono stati considerati di presentare una definizione del problema del tutto soddisfacente.

Secondo gli orientamenti della Commissione, è importante consultare ampiamente tutte le alternative, senza tralasciare alcuna opzione. Risulta essere questa una delle funzioni principali di un processo di valutazione e, quando correttamente eseguito, probabilmente rappresenta la componente della valutazione più apprezzata dagli *stakeholders* esterni. D'altro canto, nell'ipotesi opposta, tende ad essere il più criticato e contribuisce a minare in maniera significativa la credibilità dell'intero esercizio valutativo e la sua utilità per il processo di decisione politica. Dall'analisi esperita dal Parlamento europeo viene evidenziato che, nella stragrande maggioranza dei casi vengono presentate circa tre alternative rispetto alla c.d. opzione zero, in molti casi però le opzioni risultano essere più simili a varianti di quella prescelta piuttosto che a valide alternative. Questa impressione è ulteriormente rafforzata dal fatto che in molti casi le varie opzioni non sono presentate in maniera equilibrata ed anzi suggeriscono una certa propensione verso l'opzione "preferita".

¹⁴²Cfr. J. DUNNE - W. HILLER, *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report for July 2014 - December 2015*, in <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>.

Un altro punto debole spesso identificato nelle valutazioni d'impatto della Commissione è la mancanza di informazioni dettagliate per quanto attiene le situazioni e le esperienze dei singoli Stati membri, specialmente quando una proposta è tesa a modificare una legislazione vigente.

Inoltre, secondo le linee guida della Commissione, tutte le conseguenze rilevanti dovrebbero essere valutate quantitativamente, se possibile, oltre che qualitativamente; allo stesso modo, l'impatto di una legislazione dovrebbe essere "monetizzato". Quando viene eseguita un'analisi costi-benefici, è importante che le ipotesi su cui è basata la valutazione, e la metodologia utilizzata, vengano chiaramente definite e giustificate. È inoltre utile indagare se la modifica di un particolare presupposto potrebbe portare a risultati molto diversi anche in termini puramente economici. L'esperienza fino ad oggi suggerisce che questo approccio non è sempre stato applicato. Bisogna però tener presente che l'analisi costi-benefici non è necessariamente il metodo più adatto per stabilire la fattibilità delle varie opzioni, non a caso, solo un terzo delle valutazioni d'impatto effettuate dalla Commissione ed esaminate dal Parlamento durante il periodo in esame hanno utilizzato l'analisi costi-benefici a supporto del calcolo degli impatti.

L'analisi della completezza delle valutazioni di impatto esaminate rivela che c'è ancora una certa tendenza a far prevalere l'analisi dei potenziali effetti economici su quella di quelli sociali e ambientali. Ad esempio, gli impatti economici sono stati valutati nel 95% dei casi rilevanti stimati durante il periodo in questione, tale analisi è stata considerata insufficiente solo nel 14% dei casi. L'analisi degli impatti sociali, d'altra parte, è stata presa in considerazione nel 88% dei casi ma la valutazione non è stata ritenuta soddisfacente nel 25% di esse. Allo stesso modo, gli impatti ambientali sono stati valutati nel 79 % dei casi rilevanti, con un'analisi giudicata insufficiente nel 31 % di essi.

A parte le tendenze specifiche sopra individuate, l'analisi delle valutazioni prodotte nel periodo in esame mostra anche come l'operato del Parlamento nel processo valutativo sia decisamente migliorato anche grazie alla crescente specializzazione del personale coinvolto nell'elaborazione delle valutazioni. Inizialmente queste tendevano a concentrarsi su una presentazione dei punti principali della valutazione in questione e sulla misura in cui alcuni criteri fondamentali venivano o meno rispettati. Nonostante questi aspetti rimangano cruciali, sempre in misura maggiore il Parlamento si è adoperato per sviluppare una costruttiva analisi critica della qualità della valutazione d'impatto tenendo conto non solo delle linee guida della Commissione, ma anche delle priorità del Parlamento, in particolare per quanto riguarda questioni come il potenziale impatto di una politica sulle PMI, la tutela dei consumatori e dei diritti umani, per citare solo alcuni esempi, e più attivamente segnalando i punti di potenziale preoccupazione. Gli obiettivi, gli interessi e le esigenze del Parlamento sono sempre più presenti alle Unità che redigono le valutazioni, insieme alla piena consapevolezza che le valutazioni di impatto *ex-ante* rappresentino uno strumento essenziale per aiutare a definire le politiche pubbliche europee.

3.5. La partecipazione degli Stati membri al processo valutativo

L'assenza di un coinvolgimento degli Stati membri nell'elaborazione delle valutazioni d'impatto è stata spesso ritenuta un fattore di debolezza per l'Unione europea ed in particolare per il processo valutativo. In effetti, senza il contributo di questi le valutazioni

dell'Unione sull'efficienza e l'effettività delle misure di attuazione e la verifica dei costi e degli oneri amministrativi connessi alla legislazione europea rischiano di non essere sufficientemente affidabili. Anche il rafforzamento del sistema delle valutazioni d'impatto attraverso l'inclusione della dimensione territoriale, più volte sollecitato dal Parlamento europeo, presuppone il coinvolgimento degli Stati membri. Senza questi ultimi, infatti, non è possibile apprezzare adeguatamente le conseguenze finanziarie e amministrative per le autorità nazionali, regionali e locali. Del resto, molti degli strumenti introdotti negli ultimi anni riflettono richieste avanzate proprio dai Paesi membri tra queste si può per esempio annoverare la misurazione degli oneri amministrativi¹⁴³ o l'implementazione dei test territoriali a livello infrastatale.

Per questa ragione il nuovo Accordo interistituzionale¹⁴⁴ ha previsto l'obbligo a carico della Commissione di mettere a disposizione dei Parlamenti nazionali i risultati finali delle valutazioni d'impatto, dal canto loro gli Stati membri sono invitati a cooperare con la Commissione nella raccolta delle informazioni e dei dati necessari per monitorare e valutare l'attuazione del diritto dell'Unione. A tal proposito si sottolinea che se nella fase di valutazione *ex-ante* agli Stati membri è riconosciuto solo un diritto di informazione, in quella *ex-post* è previsto un loro coinvolgimento attivo ai fini della verifica dell'efficacia della legislazione rispetto agli obiettivi perseguiti¹⁴⁵.

Per quanto riguarda la valutazione *ex-ante* bisogna rilevare che in questo ambito le modalità di partecipazione degli Stati membri non sono state ancora formalizzate, ciononostante varie opzioni sono già percorribili in ciascuna fase del processo decisionale. In particolare, gli Stati membri possono partecipare all'elaborazione della valutazione d'impatto della Commissione europea, presentando osservazioni alla valutazione d'impatto iniziale. Possono, inoltre, fornire contributi utili per l'esercizio delle prerogative del Parlamento europeo, in particolare per il controllo e per le richieste di integrazioni e approfondimenti delle valutazioni d'impatto della Commissione, ma anche per l'elaborazione delle valutazioni d'impatto delle modifiche sostanziali delle proposte legislative. Infine, gli Stati membri possono svolgere un ruolo particolarmente importante per l'utilizzo e lo sviluppo delle valutazioni d'impatto in sede di Consiglio. Questi possono, infatti, trasmettere informazioni preziose per verificare o integrare le valutazioni d'impatto della Commissione, oltre che per predisporre la valutazione delle modifiche sostanziali.

Non bisogna inoltre dimenticare il ruolo degli Stati membri e dei parlamenti nazionali nel tempestivo e corretto recepimento della normativa dell'Unione europea. La trasposizione della normativa europea si pone invero come elemento fondamentale di ogni valutazione anche al fine di raccogliere elementi valutativi per analizzare l'iter dell'atto e le sue eventuali conseguenze sul tessuto normativo di riferimento.

Da ultimo bisogna anche considerare il ruolo dei Parlamenti nazionali per ciò che attiene la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Tale verifica è

¹⁴³ Tale obiettivo è stato realizzato per il tramite del programma per la riduzione degli oneri amministrativi (c.d. *ABR plus – Administrative Burden Reduction Programme*).

¹⁴⁴ Cfr. punto 13 dell'Accordo "Legiferare meglio", consultabile online al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0039+0+DOC+XML+V0/IT>.

¹⁴⁵ Per un'analisi più approfondita di tale coinvolgimento si rimanda al successivo capitolo a cura di Ilenia Scarlato.

strettamente connessa ai principi della *better regulation*, sia nella loro dimensione *ex-ante* che nella loro dimensione retrospettiva ed *ex-post*. Il ruolo dei Parlamenti, infatti, si gioca sia per ciò che attiene il principio di sussidiarietà, che impone di valutare la necessità e il valore aggiunto della regolazione europea rispetto all'azione degli Stati membri, che il principio di proporzionalità, che impone di considerare che la legislazione europea sia ispirata al minor onere possibile¹⁴⁶.

Oltre al costante coinvolgimento degli Stati nell'ambito della valutazione, negli ultimi anni si è registrata anche una tendenza, per certi versi, positiva ad includere nel processo di partecipazione i cittadini ed i portatori di interessi.

Tale tendenza, più che dal Parlamento è stata però sviluppata dalla Commissione che ha ideato vari strumenti utili allo scopo tra i quali si evidenziano il sito "*Lighten the load – Have your say*"¹⁴⁷ in cui i cittadini possono esprimere opinioni e suggerire modifiche riguardo un qualsiasi settore delle politiche europee.

A questo si aggiunge anche la previsione secondo la quale i portatori di interessi e i cittadini potranno inviare nelle otto settimane successive alla presentazione di una proposta legislativa della Commissione i loro contributi che andranno sottoposti ai co-legislatori.

Nonostante l'alto grado di democraticità delle iniziative in esame esse appaiono, però, molto onerose e forse non sempre utili per l'individuazione di input partecipativi chiari e precisi, che costituiscano un reale supporto al processo decisionale.

Il rischio infatti è quello di garantire maggiore visibilità ed efficacia alle realtà associative strutturate e ai singoli, e poco invece alle istituzioni rappresentative.

3.6. Il Parlamento europeo e la valutazione in itinere

La valutazione *in itinere* (*mid-term evaluation*), come si può facilmente intuire, si colloca in un momento intermedio dello sviluppo di una qualsiasi politica. Essa consente di rimodulare, modificare o rettificare il sistema progettuale di un intervento, nel caso in cui nel corso del tempo venissero rilevate incongruenze. È quindi quella fase nella quale l'intervento comincia a generare quei risultati e quegli effetti che consentiranno poi in un momento successivo una valutazione *ex post*¹⁴⁸.

Nell'ambito dell'Unione europea la Commissione intraprende spesso le c.d. *mid-term or interim evaluation* specialmente riguardo a quei programmi politici di spesa che possono durare alcuni anni¹⁴⁹. Lo scopo, come dicevamo, è quello di modificare la progettazione di una determinata politica in base ai risultati raggiunti all'esito della valutazione.

¹⁴⁶ Si veda l'articolo 5 del Protocollo n. 2, secondo cui "*I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire*".

¹⁴⁷ La consultazione dei cittadini avviene per il tramite di un questionario disponibile al seguente link: http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm.

¹⁴⁸ Cfr. A. LA SPINA - E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011, p. 207.

¹⁴⁹ Al seguente link è possibile consultare il database che raccoglie tutte le valutazioni della Commissione, tra cui anche quelle *in itinere*: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do>

In astratto, non c'è nulla che impedisca anche al Parlamento europeo di esperire questa tipologia di valutazione, fino ad ora però questo non è mai accaduto, non essendovi nessuna struttura deputata espressamente a tal fine.

Nonostante quanto sopra affermato, esistono alcune unità, all'interno della "Direzione per la valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo", che latamente si occupano di valutazioni di questo genere e più in generale analizzano le tendenze a lungo termine, fornendo consulenze strategiche in ambiti specifici. Queste unità possono essere classificate come "*forsight units*", unità "di lungimiranza", in grado di fornire "un ampio supporto orizzontale" alle commissioni parlamentari ed ai deputati.

3.6.1. *L'Unità per la prospettiva scientifica e l'Unità per le tendenze globali*

La società europea beneficia enormemente dei progressi della scienza e della tecnologia. La velocità di sviluppo di questi settori pone sfide anche nello sviluppo delle politiche ad essi legate. Infatti, oltre a influire su ogni aspetto della vita quotidiana, la scienza svolge oggi un ruolo di primo piano nella determinazione della legislazione.

Un'efficace interfaccia scienza-politica è fondamentale per assicurare che i legislatori ed i responsabili politici siano equipaggiati con le competenze necessarie atte a fornire risposte efficaci alle opportunità e alle sfide della società europea.

In questa ottica si colloca il ruolo dell'Unità per la prospettiva scientifica (*Scientific Foresight Unit*) la quale effettua ricerche interdisciplinari e fornisce consulenze strategiche nel campo della valutazione delle opzioni scientifiche e tecnologiche e della prospettiva scientifica¹⁵⁰. Sostiene il Parlamento europeo in una vasta gamma di settori chiave, tra cui l'agricoltura, la sicurezza alimentare, la robotica, la mobilità, l'istruzione e la salute.

L'Unità realizza studi approfonditi e organizza seminari sullo sviluppo di tali settori, sotto la guida del Comitato STOA (*Science and Technology Options Assessment – Valutazione delle opzioni scientifiche*), composto da 24 membri, che contribuisce al dibattito e all'esame legislativo di questioni scientifiche e tecnologiche con prospettive a lungo termine di particolare importanza politica.

A tal fine lo STOA:

- fornisce alle commissioni parlamentari e agli altri organi parlamentari interessati studi e informazioni indipendenti, di elevata qualità e scientificamente imparziali per la valutazione dell'impatto dell'eventuale introduzione o promozione di nuove tecnologie e individua, sotto il profilo tecnico, le migliori opzioni operative;
- organizza forum in cui esponenti politici e rappresentanti delle comunità o organizzazioni scientifiche esaminano e raffrontano gli sviluppi scientifici e tecnologici di rilevanza politica per la società civile;
- sostiene e coordina iniziative finalizzate al rafforzamento delle attività di valutazione parlamentare delle opzioni tecnologiche negli Stati membri dell'Unione europea.

¹⁵⁰ Per un approfondimento sulle pubblicazioni e sui focus svolti dallo STOA si rimanda al sito istituzionale: <http://www.europarl.europa.eu/stoa/>.

Infine, le attività di tale unità sono poste sotto la sorveglianza di un apposito gruppo di deputati, nominati da sei commissioni parlamentari¹⁵¹.

La seconda unità cui si accennava in precedenza è l'Unità per le tendenze globali (*Global Trend Unit*), istituita soltanto nell'aprile 2015. Questa si occupa di identificare, rintracciare e analizzare le tendenze globali a medio e lungo termine ed in particolare i cambiamenti internazionali, i contesti economici, sociali e politici, che possono influenzare l'Unione europea negli anni a venire e dunque le sue prossime politiche. L'obiettivo dell'unità è di mantenere i suoi utenti informati su queste tendenze e sulle loro potenziali implicazioni, pubblicando briefing e organizzando seminari.

L'Unità per le tendenze globali, inoltre, supporta la partecipazione del Parlamento al dialogo con le altre istituzioni dell'UE e facilita il contatto con organizzazioni esterne, quali le università, che lavorano in questi campi. In particolare funge da contatto del Parlamento all'interno del think tank interistituzionale ESPAS (*European Strategy and Policy Analysis System*). L'ESPAS fornisce una struttura per la cooperazione e la consultazione a livello amministrativo, su base volontaria, tra il Parlamento europeo, la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea ed il Servizio europeo per l'azione esterna, avvalendosi del supporto del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo in qualità di osservatori. Questa struttura si propone di lavorare sull'individuazione delle tendenze di medio e lungo termine relative all'Unione europea, di fornire analisi comuni di esiti probabili sulle principali questioni e di promuovere la più stretta collaborazione tra i servizi delle varie istituzioni dedicati all'analisi di queste tendenze.

In conclusione, sebbene tali unità non possano, come dicevamo, essere classificate come deputate alla valutazione *in itinere*, esse svolgono comunque una funzione importante all'interno del ciclo politico-legislativo dell'Unione europea. Nondimeno data la funzione strategica della valutazione *in itinere* soprattutto per quanto riguarda politiche di ampie dimensioni e durevoli nel corso del tempo, nulla ostando al suo espletamento anche da parte del Parlamento europeo, si auspica l'introduzione di sistematiche valutazioni *in itinere* anche presso il suddetto organo.

4. LA PARTECIPAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO ALLA FASE DI VALUTAZIONE EX-POST

di *Ilenia Scarlato*

SOMMARIO: 4.1. Il ruolo del Parlamento europeo nella valutazione *ex-post* – 4.2. Il nuovo controllo dell'adeguatezza della regolamentazione: dal programma REFIT alla piattaforma REFIT– 4.3. La “*Better Law-making*”: il nuovo Accordo interistituzionale “*Legiferare meglio*” – 4.4. La partecipazione degli Stati membri alla fase della valutazione *ex-post* – 4.5. Considerazioni conclusive.

¹⁵¹ Per un approfondimento circa le tendenze dell'ultimo anno si rinvia al report annuale, *Science and Technology Options Assessment, annual report 2015*, EPRS European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA), in <http://www.europarl.europa.eu/stoa/cms/home/studies>.

4.1. Il ruolo del Parlamento europeo nella valutazione ex-post

Dopo il Trattato di Lisbona il ruolo del Parlamento europeo è cambiato in modo sostanziale diventando, insieme al Consiglio dell'Unione europea, colegislatore¹⁵². In base all'articolo 14 TUE "il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati. Elegge il Presidente della Commissione"¹⁵³. Assistiamo, quindi, ad un passaggio da una partecipazione meramente consultiva al processo legislativo ad una codecisione in modo paritario con il Consiglio¹⁵⁴. Tra i principali effetti del cambiamento del ruolo del Parlamento europeo abbiamo quello di verifica dell'attuazione della legislazione europea. Oggi il Parlamento, con la sua nuova funzione di codecisore legislativo¹⁵⁵, ha accresciuto il suo interesse ai temi della *better*

¹⁵² Originariamente, il trattato di Roma del 1957 attribuiva al Parlamento un ruolo consultivo nell'ambito del processo legislativo; la Commissione proponeva la legislazione, che veniva poi adottata dal Consiglio. L'Atto unico europeo (1986) e i trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona hanno progressivamente ampliato le prerogative del Parlamento. Quest'ultimo è ora colegislatore su un piano di parità con il Consiglio nella stragrande maggioranza dei settori, mentre la consultazione è divenuta una procedura legislativa speciale, utilizzata in un numero limitato di casi. Questa procedura si applica ormai a un numero ridotto di settori legislativi, come ad esempio le esenzioni del mercato interno e il diritto della concorrenza. La consultazione del Parlamento è parimenti obbligatoria, in quanto procedura non legislativa, in caso di adozione di accordi internazionali nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

¹⁵³ Oggi il Parlamento europeo, in virtù del Trattato di Lisbona, svolge tre funzioni fondamentali:

Collabora con il Consiglio, nella cosiddetta procedura legislativa ordinaria, nell'approvazione delle norme europee su alcune materie specifiche, come *governance* economica, immigrazione, energia, trasporti, ambiente, protezione dei consumatori. La grande maggioranza delle norme europee è ormai approvata con questa procedura, che di fatto mette sullo stesso piano Consiglio e Parlamento, ed ha assunto un ruolo di primo piano nel complicato meccanismo decisionale della UE. In più con l'introduzione del cosiddetto Semestre europeo che è una sorta di check-up dei conti pubblici dei singoli paesi realizzato nei primi 6 mesi di ogni anno (da non confondersi con il semestre di presidenza UE) il Parlamento è chiamato a svolgere una funzione nuova, votando a fine giugno il progetto di raccomandazioni specifiche per ogni paese. Anche l'adesione di nuovi paesi membri alla UE passa necessariamente per un voto dell'assemblea.

Il Parlamento inoltre esercita un controllo democratico sulle altre istituzioni. Ad esempio, elegge a maggioranza qualificata il Presidente della Commissione e del Consiglio, su designazione dei capi di stato e di governo; esamina, in apposite audizioni, i futuri commissari europei e dà il via libera formale alla nuova Commissione europea. Può inoltre interrogare nel corso delle sedute parlamentari i singoli commissari e può richiedere le dimissioni dell'intera Commissione nel corso del mandato, attraverso una mozione di censura. Infine, esamina le petizioni presentate dai cittadini e può istituire commissioni d'inchiesta.

Una terza, fondamentale funzione del parlamento è la facoltà di adottare, insieme al Consiglio UE, il bilancio annuale dell'Unione europea. Inoltre vigila, attraverso un'apposita commissione parlamentare, sul modo in cui la Commissione ha speso i soldi assegnati dal budget annuale e vota un documento di verifica su queste spese.

¹⁵⁴ La procedura legislativa ordinaria conferisce lo stesso peso al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione in numerosi ambiti (ad esempio, *governance* economica, immigrazione, energia, trasporti, ambiente, protezione dei consumatori). La stragrande maggioranza delle leggi comunitarie è adottata congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

¹⁵⁵ La procedura di codecisione, introdotta dal trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992), è stata ampliata e adeguata dal trattato di Amsterdam (1999) per rafforzarne l'efficacia. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, tale procedura, ribattezzata procedura legislativa ordinaria, è diventata la principale procedura legislativa del sistema decisionale dell'UE.

*Regulation*¹⁵⁶. In passato, infatti, era scarsamente coinvolto nell'elaborazione di politiche volte al miglioramento della qualità della regolamentazione. L'attenzione del Parlamento si incentra principalmente sugli aspetti dell'analisi d'impatto e della valutazione *ex-post*.

L'8 giugno 2011, il Parlamento adotta una risoluzione su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti. In questa risoluzione emerge lo sviluppo e l'interesse per la valutazione d'impatto nelle istituzioni europee. Inoltre il Parlamento ha espresso l'esigenza di dotarsi di un organo di supporto alla ricerca delle commissioni. Per questo motivo, nell'ambito del Segretariato del Parlamento è stata istituita, nel 2013, l'EPRS¹⁵⁷, una Direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (Directorate-General for Parliamentary Research Services)¹⁵⁸. I servizi offerti dall'EPRS in materia di valutazione di impatto e valore aggiunto europeo contribuiscono a rafforzare la capacità del Parlamento per il controllo e la supervisione del potere esecutivo nelle fasi successive dei cicli legislativi e politici, oltre a contribuire alla qualità del processo legislativo stesso. Lo fanno fornendo supporto tempestivo e mirato alle commissioni parlamentari, anche sostenendo l'identificazione, quantificazione e la giustificazione di iniziative parlamentari. Una delle novità più importanti dell'EPRS è la Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*)¹⁵⁹, che fornisce uno dei servizi più innovativi all'interno dell'EPRS ed è composta da sette unità. Di queste sette unità tre sono riservate alla valutazione *ex-post*:

- 1) Unità per la valutazione di impatto *ex-post* (*ex-post Impact Assessment Unit*); la valutazione *ex-post* dell'impatto del Parlamento europeo si concentra sulla valutazione degli attuali programmi di spesa dell'UE. Fonti di informazioni sulla loro attuazione, applicazione ed efficacia comprendono in particolare petizioni, richieste di cittadini e risoluzioni adottate. Queste informazioni vengono compilate, analizzate e messe a disposizione dei membri e dei comitati e dovrebbero consentire di decidere se occorrono modifiche. In questo modo, il Parlamento europeo può rafforzare la propria posizione in fase di impostazione dell'agenda politica ed influenzare le nuove proposte anche prima di essere redatti. Unità tematiche possono commissionare studi approfonditi o ricerche sull'attuazione, l'impatto o

¹⁵⁶ La *Better Regulation* è la strategia di semplificazione amministrativa adottata dalla Commissione europea per ridurre gli oneri burocratici a carico delle imprese, al fine di aumentarne la competitività. Poiché nella vita di ogni impresa assume un ruolo centrale il contesto normativo entro cui essa opera, la Commissione ha fatto della [Better Regulation](#) uno dei punti cardine del proprio programma di lavoro. Il corpus normativo che l'Unione europea ha sviluppato nel corso degli anni, assicura, infatti, lo sviluppo economico, la tutela dell'ambiente e il miglioramento delle normative sociali, ma con l'esperienza acquisita nel perseguire questi obiettivi è diventato chiaro che la capacità di raggiungerli in modo efficiente dipende anche in buona misura dal modo in cui vengono impostate le norme.

¹⁵⁷ *Directorate-General for Parliamentary Research Services*- EPRS è composto da uno staff di circa duecento persone ed offre ai deputati analisi indipendenti, imparziali e autorevoli delle tematiche politiche inerenti l'Unione europea, nonché studi in materia, allo scopo di aiutarli nello svolgimento della loro attività parlamentare.

¹⁵⁸ Al suo interno è composta da ulteriori tre direzioni:

- 1) La Direzione del servizio di ricerca per i membri (*Directorate for Members' Research Service*);
- 2) La Direzione della biblioteca (*Directorate for the Library*);
- 3) La Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*).

¹⁵⁹ Contribuisce a valutare la necessità di un'azione legislativa a livello europeo, nonché a controllare e supervisionare l'attuazione della normativa.

l'efficacia della legislazione europea esistente. Le valutazioni *ex-post* previste dalla politica dei Dipartimenti sono principalmente svolte da esperti esterni, ma sono accuratamente preparati e strettamente monitorati dai loro esperti. Dal settembre del 2013, uno, e ora due unità sono dedicate alla Direzione per la valutazione d'impatto e valore aggiunto, le quali hanno iniziato a sviluppare una valutazione più dettagliata¹⁶⁰.

- 2) Unità per la valutazione dei risultati delle politiche (*Policy Performance Appraisal Unit*), fornisce valutazioni iniziali del funzionamento nella pratica della legislazione in vigore ogniqualvolta il programma di lavoro annuale della Commissione preveda un aggiornamento. Tali valutazioni si basano sui contributi provenienti dalle altre istituzioni dell'UE, dai Governi e dai Parlamenti nazionali, nonché sulle consulenze e sui contatti esterni¹⁶¹.
- 3) Unità per la sorveglianza del Consiglio europeo¹⁶² (*European Council Oversight Unit*). Le novità principali di questa unità, che si fonda sul rapporto tra il Consiglio europeo e il Parlamento, sono:
 - Il Consiglio europeo non è formalmente responsabile rispetto il Parlamento europeo;
 - Il Presidente del Consiglio europeo consegna dei reports al Parlamento dopo ogni sua riunione;
 - All'inizio delle riunioni i membri del Consiglio europeo hanno uno scambio di opinioni con il Presidente del P.E;
 - I membri del Consiglio possono chiedere di fare una dichiarazione scritta al Parlamento europeo;
 - Possibilità per i deputati di porre quesiti sul da farsi con le attività politiche del Presidente del Consiglio europeo - e non sulle sue attività come Istituzione;
 - Incontri mensili informali tra i membri del Consiglio europeo e il Presidente del Parlamento europeo;
 - Comunicazione informale con il Presidente del Consiglio europeo e altri attori chiave del Parlamento.

L'unità per la sorveglianza del Consiglio europeo si basa sull'analisi e il monitoraggio delle decisioni prese dal Consiglio europeo rispetto agli impegni presi nelle conclusioni delle sue riunioni, nonché sull'analisi delle sue varie responsabilità rispetto agli accordi

¹⁶⁰

http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/Documents%20section/SPforEP/EP_own_ex-post_impact_assessment.pdf

¹⁶¹ https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/921083/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione1-h2_h26

¹⁶² In base all'art.15 TUE Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione Europea. È l'organo supremo dell'Unione. Non esercita funzioni legislative. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 è diventato un'istituzione. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la presidenza del Consiglio europeo non è più a rotazione e per un mandato semestrale, ma con elezione a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.

intergovernativi. Questa unità prepara un database di tutti gli impegni presi dal Consiglio e fornisce note informative sul loro grado di raggiungimento, si impegna infine a fornire una ricerca dettagliata nei settori connessi a quest'ultimo.

4.2. *Il nuovo controllo dell'adeguatezza della regolamentazione: dal programma REFIT alla piattaforma REFIT*

La Commissione ha più volte sottolineato che la responsabilità di una buona regolamentazione debba ricadere non solo sulla Commissione stessa, ma anche sulle istituzioni colegislatrici come il Parlamento ed il Consiglio. E' in questo contesto che nasce la proposta di un accordo interistituzionale, ove si prevede che il Parlamento ed il Consiglio dovranno includere in ogni nuova legge disposizioni che prevedano un meccanismo di monitoraggio e di valutazione delle stesse, sembra assumere un nuovo ruolo anche per il Parlamento europeo il tema della valutazione *ex-post*.

Il nuovo pacchetto della Commissione europea sul tema *Legiferare meglio* è stato adottato il 19 maggio 2015 e, come spiegato in una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, mediante questa agenda la legislazione dell'Unione potrà concentrarsi sui settori in cui risiede il maggiore valore aggiunto. La normativa diventerà efficiente ed efficace nel raggiungimento degli obiettivi strategici comuni, sarà chiara, semplice e di facile comprensione, ridurrà al minimo l'onere normativo per le parti interessate e rafforzerà la competitività e la sostenibilità dell'economia europea¹⁶³.

Legiferare meglio significa elaborare politiche e iniziative legislative dell'UE tali da conseguire gli obiettivi fissati riducendo al minimo i costi. L'obiettivo è garantire che la strategia sia elaborata, attuata e riesaminata in modo aperto e trasparente, sulla base dei migliori dati disponibili e coinvolgendo le parti interessate.

Per garantire l'efficacia dell'azione dell'UE, la Commissione valuta l'impatto previsto e quello effettivo delle politiche, della legislazione e di altre misure importanti in tutte le fasi del ciclo politico, dalla pianificazione all'attuazione, fino al riesame e alla successiva revisione.

Rafforzando la programmazione annuale e pluriennale dell'Unione¹⁶⁴, le tre istituzioni concorderanno ogni anno un elenco di proposte che saranno trattate in via prioritaria nel quadro dell'iter legislativo, comprese le proposte di aggiornamento o semplificazione della legislazione vigente e di riduzione dell'onere normativo per le piccole e medie imprese. Tale pianificazione sarà costantemente aggiornata durante tutto l'anno. Nell'interesse di una migliore collaborazione fra le tre istituzioni, saranno stabiliti calendari rigorosi e la procedura legislativa sarà accelerata. Per la prima volta, i progetti degli atti delegati e degli atti di esecuzione importanti saranno consultabili dai cittadini per quattro settimane.

Allo scopo di aggiornare e semplificare costantemente la legislazione, oltre che per alleggerire l'onere normativo su imprese, amministrazioni e cittadini, la Commissione ha deciso di utilizzare programmi come *REFIT*¹⁶⁵ (il programma di controllo dell'adeguatezza

¹⁶³ COM(2015) 216/2.

¹⁶⁴ Articolo 17, paragrafo 1, del Trattato.

¹⁶⁵ *Regulatory Fitness and Performance Programme*.

e dell'efficacia della regolamentazione¹⁶⁶) allo scopo di individuare gli atti legislativi che devono essere semplificati, ridurre gli oneri, abrogare gli atti obsoleti e - ove necessario - rifondere e sostituire gli atti¹⁶⁷. Il 19 maggio 2015 la Commissione ha deciso di creare una piattaforma REFIT¹⁶⁸ incaricata di fornirle consulenze su come semplificare la normativa dell'UE e renderla più efficiente ed efficace (la Commissione pubblica regolarmente le date provvisorie per l'adozione delle sue iniziative).¹⁶⁹

REFIT il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, che è stato lanciato dalla Commissione europea nel 2012, con l'obiettivo di "eliminare i costi superflui della regolamentazione" e "garantire che il corpus legislativo europeo resti idoneo allo scopo", individua le possibilità concrete di riduzione degli oneri normativi e di semplificazione della legislazione in vigore per conseguire gli obiettivi della normativa o della politica nel modo più efficace ed efficiente possibile¹⁷⁰. Il programma REFIT si propone dunque di quantificare "costi e benefici, nella misura del possibile, in tutto il ciclo

¹⁶⁶ C (2015) 3261/2.

¹⁶⁷ Più concretamente, sin dal suo avvio nel 2012, nel quadro del programma REFIT la Commissione ha proposto 58 iniziative legislative, che prevedono 17 esenzioni o regimi agevolati per le PMI, e ha ritirato 141 proposte che stavano già seguendo l'iter legislativo; inoltre, le iniziative nel quadro del programma di riduzione degli oneri amministrativi (ABR) hanno generato notevoli risparmi per le imprese in 11 settori.

¹⁶⁸ La Commissione può consultare la piattaforma su ogni questione connessa ai lavori per una migliore regolamentazione e al programma REFIT, allo scopo di consentire una misurazione dell'impatto potenziale delle proposte REFIT oppure dell'impatto derivante dall'applicazione delle iniziative nel quadro del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione.

¹⁶⁹ REFIT è il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione della Commissione europea. Si stanno adottando misure per rendere la legislazione dell'UE più semplice e ridurre i costi della regolamentazione, contribuendo in tal modo a creare un contesto normativo chiaro, stabile e prevedibile per sostenere la crescita e l'occupazione.

¹⁷⁰ Nel programma REFIT sono confluite varie iniziative avviate dalla Commissione a partire dal 2005, quali: - Il programma per legiferare meglio nell'Unione (COM(2006)689): la Commissione ha proceduto «alla semplificazione della legislazione già pubblicata per mantenerla aggiornata e renderla più accessibile, alla diminuzione della burocrazia e all'attuazione di un programma per ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese». Inoltre, «per assicurare la migliore qualità possibile della nuova normativa e delle nuove politiche», la Commissione ha messo a punto un sistema di valutazione d'impatto (COM(2009)15, par. I, p. 1). In particolare, è stato creato un organo interno centrale (il Comitato per la valutazione d'impatto: incaricato di esercitare un controllo sulla qualità delle valutazioni d'impatto elaborate dalla Commissione. Il parere positivo del suddetto organo è, in linea di massima, obbligatorio affinché la Commissione possa presentare una proposta "I metodi di lavoro della Commissione 2010-2014"). La Commissione ha tentato di sviluppare, insieme agli Stati membri, approcci più efficaci per garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione ("Un'Europa dei risultati", COM (2007) 502). L'obiettivo del programma era quello di "garantire che il quadro regolamentare contribuisca a stimolare l'imprenditorialità e l'innovazione, e permetta alle imprese di essere più competitive e sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno" (COM(2009)15, par. I, p. 1). - Il programma "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" (COM(2010)543): si intende semplificare e migliorare la legislazione in vigore, prendendo in esame l'intero "ciclo politico: dall'ideazione di un atto alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione" (COM(2010)543, par. 1, p. 3); ridurre gli oneri amministrativi. Si sottolinea l'importanza della valutazione costi-benefici della legislazione in vigore. A tal fine, si invitano gli Stati membri «ad avvalersi delle possibilità di esenzione offerte dalla normativa dell'Unione per determinate imprese come le PMI» (COM(2010)543, par. 2.1, p. 6). Per migliorare l'attuazione della legislazione, la Commissione ha rafforzato l'efficacia dei dispositivi EU Pilot, volto ad offrire risposte rapide ed esaurienti alle domande dei cittadini e delle imprese sulla legislazione dell'Unione, e Solvit. E' proseguita l'attività di codificazione, rifusione e consolidamento dei testi legislativi in vigore (COM(2010)543, par. 2.4, p. 9), avviata con il "programma modulato di semplificazione". - I progetti pilota di valutazione delle politiche avviati nel 2010 (c.d. "controlli di idoneità"), diretti a verificare se il quadro legislativo è idoneo allo scopo e, in caso negativo, come dovrebbe essere modificato.

normativo, mediante l'applicazione di validi quadri di monitoraggio e valutazione, riveduti e adeguati ad ogni revisione significativa della legislazione”¹⁷¹. Occorre inoltre soppesare i costi di transizione (costi del cambiamento normativo) e confrontarli con i costi della mancata azione¹⁷². La Commissione è intervenuta anche per rafforzare il sistema di valutazione *ex-post* della legislazione europea. Tramite questa valutazione vengono verificate: l’effettività dell’intervento legislativo Ue (gli obiettivi sono stati raggiunti?), la sua efficienza (i costi sostenuti sono giustificati alla luce dei risultati raggiunti?), la sua coerenza (l’intervento completa o contraddice altre azioni dell’Ue?), la sua rilevanza (l’intervento è ancora necessario?), il valore aggiunto dell’intervento (gli obiettivi raggiunti avrebbero potuto essere raggiunti senza un intervento dell’Ue?)¹⁷³. La Commissione auspica che i risultati della valutazione *ex-post* siano considerati nelle valutazioni d’impatto delle sue future iniziative.

Nel programma REFIT vengono inoltre considerati:

- Il principio “pensare anzitutto in piccolo” e gli strumenti normativi (come le consultazioni rafforzate, le valutazioni d’impatto, uno specifico monitoraggio dell’attuazione) per adattare la regolamentazione Ue alle necessità delle micro-imprese.

- La consultazione “TOP 10”: nel corso del 2012 la Commissione ha chiesto alle PMI di individuare i settori e gli atti legislativi dell’Ue considerati maggiormente gravosi. Sulla base delle risposte ricevute, la Commissione ha compilato un elenco degli atti legislativi che le PMI e le organizzazioni interessate considerano più gravosi.

Il programma REFIT include il programma ABR Plus, ovvero il seguito del programma per la riduzione degli oneri amministrativi (*Administrative Burden Reduction Programme – ABR*)¹⁷⁴. A differenza del programma ABR, il programma REFIT non riguarda solo gli oneri amministrativi, ma tutti gli oneri normativi.

Il programma REFIT, quindi, intende creare un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini. Esso “mira a ridurre la burocrazia, eliminare oneri normativi, semplificare e migliorare la formulazione e la qualità della legislazione, in modo da raggiungere gli obiettivi strategici e godere dei vantaggi offerti dalla normativa dell’Unione al prezzo più basso possibile e con il minimo possibile di oneri amministrativi”¹⁷⁵.

Per riuscire in questo compito REFIT richiede uno sforzo congiunto tra il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, la Commissione europea, gli Stati membri e le parti interessate. Occorre coinvolgere tutti i livelli di governo affinché cittadini e imprese ottengano benefici al minor costo possibile. La Commissione accoglie con interesse

¹⁷¹ COM(2014)368, par. VI, p. 20

¹⁷² COM(2014)368, par. VI, p.20

¹⁷³ COM(2013)686, par. 2, p. 3

¹⁷⁴ Il programma ABR è stato lanciato nel 2007, durante la presidenza tedesca dell’Ue, con il fine di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri gravanti sulle imprese derivanti dalla legislazione Ue e dalle misure nazionali che la applicano o la attuano (“Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea”, COM(2007)23). Nel programma ABR è stato definito il metodo per misurare i costi degli oneri amministrativi. Sono stati individuati 13 settori prioritari di intervento, settori in cui “insorgono le esigenze legislative responsabili della maggior parte dei costi amministrativi gravanti sulle imprese” (COM(2007)23, par. 1, p. 4).

¹⁷⁵ “REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme. Stato dell’arte e prospettive”. SEGRETIARIO PER L’EUROPA- UFFICIO GIURIDICO E VERTENZE LEGALI- Roma, 2 settembre 2014. CGIL

contributi, dati e osservazioni concrete per la sua agenda sull'adeguatezza della regolamentazione.

La piattaforma REFIT, avviata nel 2015, si basa sulla valutazione dell'efficacia della legislazione in vigore e, ogniqualvolta si renda conto che i costi della regolamentazione sono sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti, cerca metodi alternativi per raggiungere gli stessi scopi. Tutti i documenti importanti che vengono elaborati sono resi di dominio pubblico.

Tale piattaforma è formata da due grandi gruppi, ossia il gruppo governativo composto di rappresentanti degli Stati membri (ciascuno Stato nomina un esperto di alto livello, proveniente dai ranghi della sua pubblica amministrazione, competente in materia di migliore regolamentazione) e il gruppo delle parti interessate, composto di esperti che hanno acquisito esperienza sul campo in settori strategici dell'Unione. Questo secondo gruppo è formato al massimo da 20 persone, di cui due in rappresentanza del CESE e del CdR e le altre provenienti dal mondo imprenditoriale (comprese le PMI), dalle parti sociali e dalle organizzazioni della società civile. Spetta alla Commissione nominare i membri del gruppo delle parti interessate; il CESE e il CdR saranno tuttavia invitati a designare i loro rappresentanti. Tutti i membri saranno nominati per la durata dei lavori della piattaforma, ossia per la durata del mandato della Commissione, e benché la loro partecipazione non sia retribuita, le spese di viaggio saranno rimborsate. Le proposte o le osservazioni aggiuntive formulate da un gruppo dovrebbero essere trasmesse all'altro gruppo. Ciascun gruppo può invitare esperti e creare gruppi di lavoro. Il segretariato generale della Commissione fungerà da segreteria della piattaforma e le sue attività saranno sostenute dal sito web CIRCABC (Centro risorse di comunicazione e informazione per amministrazioni, imprese e cittadini).

Per quanto riguarda il funzionamento della piattaforma si prevede che i due gruppi che la compongono si incontrino con scadenze regolari e che al loro interno, con l'accordo del Presidente, vengano istituiti dei gruppi di lavoro che agiscano in stretto coordinamento con i gruppi di esperti per settore esistenti all'interno della Commissione. Nonostante la presidenza della Piattaforma sarà assunta dalla Commissione e malgrado la Commissione agirà come segretariato della Piattaforma, l'impulso ai lavori dovrà provenire dai membri dei gruppi e la gestione dei singoli dossier verrà affidata a dei membri guida che agiranno da relatori per le diverse proposte. I componenti dei gruppi non riceveranno alcun tipo di remunerazione per i compiti svolti all'interno della piattaforma ed il loro mandato scadrà contemporaneamente a quello della Commissione.

I compiti principali di questa piattaforma consistono nel sollecitare e raccogliere proposte da ogni fonte per quel che riguarda la riduzione degli oneri normativi e amministrativi derivanti dalla legislazione dell'Unione e dalla sua attuazione negli Stati membri (prestando un'attenzione speciale alle necessità e agli interessi delle microimprese e delle piccole e medie imprese), nel valutare se tali proposte mettono a rischio gli obiettivi perseguiti dagli atti legislativi criticati, nel filtrare tali proposte, nel trasmettere alla Commissione e agli Stati membri quelle più degne di attenzione e nel rispondere alle istanze dei cittadini. Le proposte, le osservazioni e i commenti ricevuti dagli Stati membri o dalla Commissione vengono pubblicati.

Il programma REFIT, quindi, è volto a verificare che la legislazione europea risponda allo scopo per cui è stata introdotta e sia in grado di produrre i risultati attesi dai legislatori.

Come parte dello sforzo di migliorare la qualità e l'efficacia della regolamentazione europea, la Commissione ha quindi deciso di rafforzare il programma REFIT rendendolo:

- Più specifico, con un focus maggiore a specifiche fonti di inefficienza regolamentare;
- Maggiormente legato ai dati attraverso la predisposizione di analisi volte a definire anche in termini quantitativi i benefici e le riduzioni nei costi connesse ad ogni iniziativa REFIT;
- Maggiormente partecipativo attraverso la costruzione di una specifica piattaforma dedicata alla raccolta di input in merito alle migliorie da apportare alla regolamentazione;
- Politicamente prioritario ponendolo al centro del lavoro della Commissione¹⁷⁶.

All'interno della comunicazione "La piattaforma REFIT, struttura e funzionamento" la Commissione fa un passo in avanti ponendo le basi per la costruzione di una piattaforma all'interno della quale far convergere gli input degli stakeholder sulle modalità per migliorare la normativa europea nel contesto del programma REFIT. Secondo le intenzioni della Commissione, alla piattaforma REFIT spetteranno diversi compiti tra i quali:

- Raccogliere i suggerimenti formulati dagli *stakeholders* e dagli Stati Membri per la riduzione degli oneri connessi alla regolamentazione europea prestando particolare attenzione alle norme che producono oneri eccessivi per le imprese (in particolare per le PMI);
- Valutare la qualità dei suggerimenti ricevuti sulla base della loro chiarezza, specificità e capacità di riduzione degli oneri connessi alla regolamentazione, senza perdere di vista il perseguimento degli obiettivi delle politiche comunitarie;
- Stabilire quali dei suggerimenti raccolti debbano essere sottoposti alla Commissione e alle autorità responsabili a livello nazionale e locale per la riduzione degli oneri individuati.

Tale piattaforma si comporrà di due cluster: un *Government cluster* ed uno *Stakeholders Cluster*. Il *Government cluster* rappresenterà gli Stati membri e sarà composto da 28 esperti di alto livello in tema di *Better Regulation* provenienti da ogni Stato dell'Unione. Gli esperti saranno nominati dai singoli Governi al livello di direttori generali nei Ministeri collegati al mondo dell'economia, delle imprese o della semplificazione. Mentre lo *Stakeholders cluster* sarà composto da un massimo di 20 rappresentanti provenienti da diversi settori quali il mondo delle imprese e delle ONG. La selezione avverrà mediante una public call mentre la nomina spetterà al Presidente della piattaforma¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Fino ad oggi, nella raccolta di input sulla riduzione degli oneri amministrativi, la Commissione si è avvalsa del supporto di due gruppi di alto livello, l'uno composto da esperti provenienti dagli Stati membri e l'altro composto da imprese ed altri *stakeholders*.

¹⁷⁷ [file:///C:/Users/User/Downloads/Lente%20sull'UE%20n%20%2034%20-%20Better%20Regulation%20-%20maggio%202015%20\(2\)%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Lente%20sull'UE%20n%20%2034%20-%20Better%20Regulation%20-%20maggio%202015%20(2)%20(2).pdf)

4.3. La “Better law-making”: il nuovo Accordo interistituzionale “Legiferare meglio”.

Il 15 marzo 2016 si è riunito il Consiglio Affari generali. Presieduto dal ministro degli Affari esteri olandese, Bert Koenders, il Consiglio ha adottato decisioni in diversi settori, ma senz'altro la più importante ha riguardato l'accordo interistituzionale su un migliore processo decisionale (*better law-making*) a livello di Unione Europea. Il 13 aprile 2016, con la firma dei Presidenti del Parlamento europeo (M. Schulz), del Consiglio (semestre di presidenza olandese) e della Commissione europea (J.-C. Juncker), è entrato in vigore il nuovo Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” (in seguito: AII o accordo).

L'AII aggiorna il quadro normativo alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, sostituendo il precedente accordo interistituzionale del 2003¹⁷⁸ – di fatto inattuato –, l'approccio interistituzionale comune per le valutazioni d'impatto del 2005¹⁷⁹ e l'intesa comune sugli atti delegati del 2011¹⁸⁰.

L'accordo intende, inoltre, rilanciare l'omonimo programma “legiferare meglio”, vincolando le tre istituzioni firmatarie al rispetto dei principi dettati dall'Agenda europea¹⁸¹, adottata in materia dalla Commissione contestualmente alla proposta di AII. L'agenda si propone, in particolare, di rendere più efficace ed efficiente il diritto europeo nel conseguire gli “obiettivi politici” dell'Unione. L'AII, pertanto, mira a promuovere la qualità della normativa dell'UE, la trasparenza del processo legislativo e, più in generale, si propone di favorire e regolamentare la leale cooperazione tra le tre istituzioni firmatarie lungo tutto il corso del processo di produzione e attuazione del diritto dell'Unione.

L'AII conferma innanzitutto la discrezionalità dei co-legislatori nella scelta di conferire alla Commissione un potere delegato o un potere di esecuzione (art. 26 AII). Sono Parlamento e Consiglio a determinare, caso per caso, l'estensione della riserva di legge e il confine tra delega ed esecuzione, salvo il rispetto dei “limiti dei trattati”. Nel corso dei negoziati, infatti, le tre istituzioni hanno stralciato dalla “bozza” di Convenzione d'intesa i criteri – obbligatori, anche se non esaustivi – che avrebbero dovuto determinare la linea di demarcazione tra poteri delegati e di esecuzione, impegnandosi a negoziare in un secondo tempo dei criteri non vincolanti (art. 28 AII).

La decisione del Consiglio chiude un percorso politico-istituzionale e decisionale iniziato ufficialmente nel 2013 con le conclusioni del Consiglio competitività del 29 maggio¹⁸² e il 4

¹⁷⁸ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=EN)

¹⁷⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/ii_common_approach_to_ia_en.pdf

¹⁸⁰ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208640%202011%20INIT>

¹⁸¹ <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&qid=1459242847175&from=I>

T

¹⁸² Con l'adozione delle proprie [conclusioni](#) sulla regolamentazione intelligente, il Consiglio Competitività del 29 maggio 2013 ha esortato tutti gli attori coinvolti ad implementare urgentemente le misure contenute nella [comunicazione](#) della Commissione del marzo 2013, intitolata “Legiferare con intelligenza: rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese”, realizzando progressi concreti e trasparenti che portino a riduzioni tangibili della regolamentazione per le imprese. I Ministri hanno inoltre invitato la Commissione europea e gli Stati membri ad aumentare la reciproca collaborazione al fine di sviluppare metodologie comparabili, trasparenti e flessibili per tutte le istituzioni dell'Ue e degli Stati membri.

ottobre sulla *smart regulation*¹⁸³, componente significativa della più ampia *better regulation*. Nel 2014 la Commissione indicò, tra le sue 23 priorità strategiche del suo programma di lavoro per il 2015, la proposta relativa a un accordo interistituzionale “Legiferare meglio”, con la quale si sarebbe dovuto superare, aggiornandolo e rendendolo idoneo al nuovo quadro politico e istituzionale successivo alla riforma di Lisbona, il precedente accordo del 31 dicembre 2003 (2003/C 321/01)¹⁸⁴.

Nel maggio 2015, finalmente, la Commissione presentò la comunicazione *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori*¹⁸⁵. L’agenda fu discussa dai ministri degli Stati membri nel Consiglio Affari generali del 23 giugno 2015 e il 15 dicembre dello stesso anno il Consiglio approvò un accordo provvisorio su un migliore processo legislativo (*better law-making*) raggiunto nel frattempo dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Infine, quest’ultima tappa decisiva che ha portato a compimento l’intero iter. In generale, l’accordo interistituzionale¹⁸⁶ si fonda giuridicamente sulla base delle disposizioni contenute nell’art.

¹⁸³ Questo lavoro analizza le decisioni in materia di qualità della regolazione assunte negli ultimi anni a livello europeo. L’obiettivo è duplice. Per un verso, se ne vogliono ricostruire i principali orientamenti, evidenziando le tematiche affrontate in modo prioritario e la relativa evoluzione nel tempo. Per un altro verso, si vuole osservare in quale modo tali orientamenti si sono prodotti nelle interazioni tra le istituzioni che coordinano gli indirizzi e le politiche espresse dagli Stati membri (il Consiglio europeo e il Consiglio dell’Unione europea), da un lato, e quella che rappresenta gli interessi dell’Unione europea nel suo complesso (la Commissione europea), dall’altro. L’analisi si riferisce al quinquennio 2010-2014 (fino al mese di luglio 2014 compreso). Si tratta di un periodo che si distingue dai precedenti in relazione sia ai contenuti che al grado di interesse per le politiche di *smart regulation*.

¹⁸⁴ Il 4 dicembre 2014 il Consiglio dell’Unione europea ha approvato le sue [conclusioni sulla Smart regulation](#), necessaria a garantire che l’UE raggiunga i suoi obiettivi politici, tra cui il buon funzionamento del mercato unico. La normativa europea dovrà essere trasparente e semplice, inoltre, dovrà comportare costi minimi e un carico normativo ridotto, al fine di promuovere la competitività, la crescita e l’occupazione, e sempre tenendo conto della protezione dei consumatori, la salute, l’ambiente e i lavoratori. E’ fondamentale promuovere strumenti regolamentari e non regolamentari più efficaci, come ad esempio l’armonizzazione e il mutuo riconoscimento, al fine di evitare che le imprese e i consumatori debbano affrontare i costi dell’esistenza di 28 mercati nazionali. La legislazione europea dovrà essere necessariamente più comprensibile e facile da usare per i cittadini, le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli e le imprese, la Commissione pertanto è invitata ad andare avanti con le iniziative di semplificazione, anche attraverso il programma REFIT, utilizzato proprio per il controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione dell’Ue; in particolare, gli Stati membri e le parti interessate dovranno dare il loro contributo attivo a questo programma. Tutte le istituzioni dell’UE dovranno applicare rigorosamente il principio “Pensare anzitutto in piccolo” nell’approvazione di strumenti di regolamentazione intelligente e nel test di valutazione di impatto di questi sulle PMI, per tener conto dei bisogni concreti e dei vincoli di queste imprese.

¹⁸⁵ *Agenda dell’UE COM(2015) 215*

¹⁸⁶ La conclusione di accordi interistituzionali da parte del Parlamento è disciplinata dall’articolo 140 del regolamento dell’Istituzione, che prevede che tali accordi siano “firmati dal Presidente previo esame da parte della commissione competente per gli affari costituzionali e previa approvazione del Parlamento”. Il 23 febbraio 2016 la commissione AFCE ha approvato una relazione sulla conclusione dell’accordo interistituzionale, redatta dal suo presidente, Danuta Hübner (PPE, Polonia). Oltre ad approvare il nuovo accordo Servizio Ricerca del Parlamento europeo 03/03/2016 PE 579.061 3 e i miglioramenti che ne derivano, la relazione illustra anche i settori in cui sono necessari ulteriori interventi. Tra questi figurano, tra l’altro, questioni aperte concernenti i criteri di demarcazione per gli atti delegati e di esecuzione, le modalità pratiche della cooperazione interistituzionale, la trasparenza dei negoziati trilaterali, nonché la revisione degli elementi pertinenti del regolamento del Parlamento europeo ai fini di un eventuale adeguamento. L’accordo entrerà in vigore a decorrere dalla firma a opera delle parti ed è vincolante solo per queste ultime.

295 TFUE¹⁸⁷, inserito dal trattato di Lisbona, il quale appunto concede a PE, Consiglio e Commissione la facoltà di concludere accordi di questo tipo al fine di realizzare nel concreto forme di cooperazione strutturata e organica. In quanto non previsti dall'art. 288 TFUE¹⁸⁸ – al pari di regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri – gli accordi interistituzionali sono considerati atti atipici, ossia atti che, seppur non contemplati nei trattati, si sono affermati nella prassi e che, anzi, possono anche assumere carattere vincolante.

Il contenuto dell'accordo riguarda obiettivi comuni, programmazione, strumenti per legiferare meglio (valutazione d'impatto, consultazione delle parti interessate e valutazione *ex-post*), strumenti legislativi, atti delegati e atti di esecuzione, trasparenza, attuazione e semplificazione. In primo luogo, l'accordo definisce l'impegno comune delle tre istituzioni a promuovere la semplicità, la chiarezza e la coerenza della normativa dell'Unione nonché la "massima trasparenza" nell'*iter* legislativo. L'accordo prevede il rafforzamento della cooperazione tra le tre istituzioni per quanto riguarda la programmazione pluriennale e annuale. La programmazione annuale prevede (rapidi) scambi di opinioni prima e dopo l'adozione del programma di lavoro della Commissione, nonché consultazioni interistituzionali sulle intenzioni della Commissione di ritirare una proposta legislativa. L'accordo impone alla Commissione di spiegare i motivi di un eventuale ritiro e, in tale sede, di tenere debitamente conto delle posizioni dei colegislatori. L'accordo chiede inoltre alla Commissione di prestare "rapida e attenta considerazione" alle richieste d'iniziativa del Parlamento europeo e del Consiglio (in base, rispettivamente, agli articoli 225 e 241 TFUE) e di rispondere a tali richieste entro tre mesi, motivando anche l'eventuale scelta di non formulare ulteriori proposte. L'accordo sottolinea il contributo positivo degli strumenti per legiferare meglio alla qualità della normativa, tra cui la valutazione d'impatto *ex-ante*, la consultazione delle parti interessate e la valutazione *ex-post* delle norme.

Al momento di proporre strumenti legislativi, la Commissione dovrebbe spiegare e giustificare, tra le altre cose, la scelta della base giuridica e la conformità delle proposte ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Per salvaguardare le prerogative del Parlamento, l'accordo prevede ora esplicitamente scambi di opinioni trilaterali qualora venga proposta una modifica alla base giuridica.

Un elemento rilevante dell'AII è costituito dalle norme in materia di valutazioni d'impatto (*impact assessments*, IAs), ovvero le analisi – *ex-ante* ed *ex-post* – dei costi e dei benefici socio-economico-ambientali delle iniziative della Commissione.

¹⁸⁷ Art.295 TFUE: “Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante”.

¹⁸⁸ Art.288 TFUE: “Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti”.

Sotto l'aspetto del contenuto, l'AII non introduce riforme radicali rispetto al precedente quadro normativo: insieme ai tradizionali elementi costitutivi delle valutazioni, le IAs dovranno determinare "ove possibile" il "costo della non-Europa" (art. 12 AII).

Quanto all'ambito di applicazione delle valutazioni, l'accordo ha esteso l'obbligo di valutazione *ex-ante* a tutte le iniziative legislative e non legislative, a tutti i progetti di atti delegati e agli atti di esecuzione aventi un impatto socio-economico-ambientale significativo adottati dalla Commissione (art. 13 AII), consolidando la prassi istituzionale. Il tentativo della Commissione di imporre l'esercizio delle IAs anche ai co-legislatori, nel caso di "modifiche sostanziali" apportate alla proposta di atto, tuttavia, si è scontrato con l'apposizione di condizioni oggettive e soggettive da parte di questi ultimi nel testo dell'accordo, che consentono di fatto a Parlamento e Consiglio di sfuggire all'obbligo di valutazione (art. 15 AII).

Anche riguardo al profilo della pubblicità delle IAs, d'altra parte, l'AII si limita a confermare i precedenti orientamenti in materia di valutazione d'impatto del 2009. L'accordo prevede che i "risultati finali" delle valutazioni e il parere del comitato per il controllo normativo siano pubblicati contestualmente all'adozione della proposta della Commissione (art. 13 AII) e che l'intero IA e gli eventuali "lavori supplementari" siano resi pubblici entro la fine dell'iter legislativo (art. 18 AII). L'AII consolida così il principio affermato dal Tribunale nella causa *ClientEarth c. Commissione*, in base al quale la Commissione può legittimamente presumere che richieste di accesso a valutazioni d'impatto presentate prima dell'adozione della proposta di atto della Commissione pregiudichino gravemente il processo decisionale, comprimendo il "margine di manovra" e l'indipendenza della Commissione, e dunque può legittimamente opporre un diniego d'accesso a tali documenti.

Infine, l'AII non ha accolto la proposta della Commissione di istituire un obbligo di valutazione *ex-post* dell'efficienza, efficacia, pertinenza, coerenza e del valore aggiunto di un atto legislativo, preliminare ad una modifica o ad uno sviluppo significativo dello stesso. Tali valutazioni devono svolgersi infatti solo qualora i co-legislatori lo ritengano "opportuno" (art. 22 AII).

Nell'intento di tutelare gli interessi del Consiglio, l'accordo interistituzionale vincola la Commissione a svolgere consultazioni con gli esperti degli Stati membri, nonché consultazioni pubbliche prima dell'adozione di atti delegati. Il Parlamento e il Consiglio hanno pari accesso alle informazioni relative a dette consultazioni di esperti e, cosa ancora più importante, godono di un accesso sistematico alle riunioni di tali gruppi di esperti. Inoltre, l'accordo interistituzionale ribadisce il principio di leale cooperazione tra le istituzioni, ivi compresi lo scambio di informazioni e il dialogo, e sottolinea che il Parlamento e il Consiglio, in qualità di colegislatori, esercitano i loro poteri su un piano di parità. L'accordo contiene l'impegno ad accrescere la trasparenza.

Come noto, il Trattato di Lisbona ha distinto i poteri delegati – funzioni "quasi legislative" finalizzate a integrare o modificare gli "elementi non essenziali" di un atto legislativo,

disciplinate dall'art. 290 TFUE¹⁸⁹ – dalle vere e proprie competenze di esecuzione del diritto dell'UE, normate dall'art. 291 TFUE¹⁹⁰. La formulazione ambigua delle due norme, però, ha sollevato alcuni problemi interpretativi, che riguardano il discrimine tra gli atti delegati e di esecuzione e le modalità di controllo sull'esercizio dei due poteri. Se si eccettua la norma riguardante l'istituzione di un "registro funzionale comune degli atti delegati" (art. 29 AII), tuttavia, l'AII e la Convenzione d'intesa tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sugli atti delegati, allegata all'accordo, non contribuiscono a risolvere tali problemi¹⁹¹.

L'AII conferma innanzitutto la discrezionalità dei co-legislatori nella scelta di conferire alla Commissione un potere delegato o un potere di esecuzione (art. 26 AII)¹⁹².

La principale innovazione dell'AII in materia di atti delegati riguarda l'istituzionalizzazione di procedure di consultazione di esperti nazionali prima dell'adozione degli atti delegati. L'intesa comune del 2011, a tal proposito, si limitava a prevedere che la Commissione potesse effettuare "opportune considerazioni in modo trasparente e con largo anticipo, anche a livello di esperti". L'AII, invece, rende detta consultazione preliminare obbligatoria per tutti i progetti di atti delegati, mentre è solo facoltativa per quelli di esecuzione.

I co-legislatori hanno ottenuto, inoltre, l'affermazione del principio della parità dei co-legislatori nella partecipazione alla preparazione degli atti delegati¹⁹³. Tale principio si realizza, da un lato, mediante l'accesso sistematico degli esperti del Parlamento (e del Consiglio) alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione alle quali siano stati invitati

¹⁸⁹ L'art. 290 del TFUE stabilisce che: "un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo". Il Trattato, in pratica, conferisce al legislatore (congiuntamente al Parlamento europeo ed al Consiglio in caso di procedura legislativa ordinaria, ad una sola delle due Istituzioni in caso di procedura legislativa speciale) la possibilità di delegare alla Commissione, a determinate condizioni, l'adozione di atti giuridici vincolanti non legislativi.

¹⁹⁰ Oltre alla forma delegata, gli atti non legislativi possono assumere il carattere di atti di esecuzione. L'articolo 291 del TFUE prevede infatti, al paragrafo 1, che l'adozione di misure di diritto interno per l'attuazione di atti vincolanti dell'Unione sia competenza degli Stati membri. Qualora, tuttavia, sia necessario garantire condizioni uniformi di esecuzione in tutta l'Unione, i Legislatori – attraverso gli atti di base – conferiscono alla Commissione il potere di adottare tali misure. Tale disposizione riconosce formalmente all'Esecutivo europeo un potere che, con il precedente Trattato che istituisce la Comunità europea - TCE, era invece assegnata al Consiglio, il quale poteva decidere di conferire alla Commissione le competenze esecutive, ovvero, in casi specifici, di mantenerle a sé.

¹⁹¹ Sotto il profilo dell'esercizio dei poteri delegati, l'AII opera un bilanciamento tra l'effettività del controllo esercitato da parte di Parlamento e Consiglio attraverso il potere di opposizione – che ispira le restrizioni temporali alla trasmissione degli atti da parte della Commissione e il decorso del termine per l'obiezione dalla trasmissione di tutte le versioni linguistiche (parr. 14 e 15, Convenzione d'intesa) – e le garanzie di efficienza e certezza del diritto. Queste ultime, in particolare, sono tutelate tramite: (i) la previsione di deleghe legislative aventi durata indeterminata e l'impegno dei co-legislatori a concedere una proroga tacita della delega a tempo determinato, salva opposizione da esercitarsi entro un termine perentorio (parr. 16 e 17); (ii) la possibilità per la Commissione di adottare un unico atto delegato fondato su una pluralità di clausole di delega contenute nel medesimo atto legislativo, nel caso di "collegamento sostanziale" tra i vari poteri (art. 31 AII); (iii) l'apposizione di termini ordinatori per l'opposizione, pari "in linea di massima" a due mesi (par. 18, Convenzione d'intesa) e (iv) l'introduzione di una procedura d'urgenza di adozione degli atti delegati, che consente l'immediata entrata in vigore dell'atto, salva la sua abrogazione nel caso di esercizio dell'opposizione (parr. 20-23 Convenzione d'intesa).

¹⁹² Già riconosciuta dalla Corte di giustizia nelle cause [Commissione c. Parlamento e Consiglio \(biocidi\)](#) e [Commissione c. Parlamento e Consiglio \(reciprocità dei visti\)](#).

¹⁹³ art. 28 AII e parr. 10 e 11 Convenzione d'intesa.

gli esperti nazionali e, dall'altro, attraverso la parità di accesso alle informazioni, in particolare mediante la trasmissione di tutti i documenti al PE¹⁹⁴.

4.4. *La partecipazione degli Stati membri alla fase della valutazione ex-post*

Se, dunque, nella fase di valutazione *ex-ante* agli Stati membri è riconosciuto soltanto un diritto di informazione, in quella *ex-post* è previsto un loro coinvolgimento attivo ai fini della verifica dell'efficacia della legislazione rispetto agli obiettivi perseguiti.

Ad oggi il ruolo del Parlamento europeo, nella valutazione *ex-post* delle politiche pubbliche, è ancora da potenziare. Ma, in base alla Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sul programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive (2014/2150(INI)), il Parlamento europeo:

- “plaude al fatto che la Commissione stia rendendo l'analisi *ex-post* una parte integrante del miglioramento della regolamentazione; sottolinea che, nell'interesse della certezza giuridica per i cittadini e le imprese, tali analisi dovrebbero essere effettuate entro un sufficiente periodo di tempo, preferibilmente alcuni anni dopo il termine ultimo per il recepimento nel diritto nazionale; ricorda, tuttavia, che le valutazioni *ex post* non dovrebbero mai sostituirsi al dovere della Commissione, nel suo ruolo di custode dei trattati, di monitorare in modo efficace e tempestivo l'applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri e di adottare tutte le misure necessarie per garantire una sua buona applicazione”¹⁹⁵.

Con il Trattato di Lisbona l'informazione passa dalle mani dei governi a quella delle istituzioni europee, in particolare della Commissione con cui si consolida un legame iniziato già nel periodo precedente l'entrata in vigore della nuova normativa¹⁹⁶. Il Trattato di Lisbona (2009) ha introdotto il meccanismo di sussidiarietà di controllo, che permette ai parlamenti nazionali dell'UE di emettere un parere motivato se ritengono che un progetto di atto legislativo dell'UE non è conforme al principio di sussidiarietà. Il meccanismo di controllo di sussidiarietà si applica nei settori in cui l'UE ha condiviso la competenza con

¹⁹⁴ C. TOVO, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, <http://rivista.eurojus.it/i-nuovi-equilibri-tra-potere-esecutivo-e-legislativo-nellunione-europea-laccordo-interistituzionale-legiferare-meglio/>, Aprile 2016

¹⁹⁵ [file:///C:/Users/User/Downloads/RISOLUZIONE_REFIT%20\(7\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/RISOLUZIONE_REFIT%20(7).pdf)

¹⁹⁶ Dall'inizio del mandato nel 2004, la Commissione Barroso ha mostrato di dare grande importanza alle relazioni con i parlamenti degli Stati membri. Il fatto che un vicepresidente sia esplicitamente incaricato delle relazioni con i parlamenti nazionali ha costituito un punto di partenza e un approccio inedito. Il principale scopo della Commissione è quello di avvicinare maggiormente l'Unione europea ai cittadini, attraverso un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali alla preparazione delle politiche europee e sottolineare l'importanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nella comunicazione "Un'agenda dei cittadini" del 10 maggio 2006, la Commissione annuncia l'avvio di un nuovo meccanismo di dialogo con i parlamenti nazionali che anticipa le disposizioni del Trattato di Lisbona. Tale iniziativa prevede che vengano trasmessi ai parlamenti nazionali non solo i documenti di consultazione elaborati dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni), come già contemplato dal protocollo accluso al trattato di Amsterdam, ma anche tutte le nuove proposte. Inoltre i parlamenti nazionali vengono invitati a reagire e a contribuire a migliorare il processo di elaborazione delle politiche comunitarie.

gli Stati membri. Essa non si applica nei settori in cui l'UE ha competenza esclusiva (come ad esempio la politica commerciale comune), né ai documenti non legislativi, quali comunicazioni o libri verdi. Nei loro pareri motivati, i parlamenti nazionali devono illustrare le ragioni per le quali ritengono che il progetto di atto legislativo in questione non è conforme al principio di sussidiarietà¹⁹⁷. I pareri motivati possono essere inviati al Presidente del Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione entro un termine di otto settimane¹⁹⁸. Tuttavia come emergeva già dalle proposte precedenti l'approvazione e dalle relazioni della COSAC le otto settimane a disposizione del parlamento per lo scrutinio non sembrano essere sufficienti. Inoltre considerando l'aumento delle procedure chiuse dopo la prima lettura non si può pensare di posporre il contributo dei Parlamenti nazionali in un'altra fase del *decision making*.

La Commissione risponde a tutti i pareri motivati ricevuti dai parlamenti nazionali. Tuttavia, l'effetto formale dei pareri motivati sulla procedura legislativa dipende dal numero di essi presentato su una data proposta entro il termine di otto settimane. In tale contesto, il protocollo n 2 opera con varie soglie, che sono stati chiamati "cartellini gialli" e "cartellini d'arancio".

Procedura di "cartellino giallo": se i pareri motivati corrispondono ad almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali – o un quarto se il progetto di atto legislativo è presentata all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia - la procedura di cartellino giallo viene attivata. Ciò significa che la Commissione riesamina la sua proposta. Sulla base di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere, modificare o ritirare la proposta. La Commissione deve motivare la sua decisione.

Procedura "cartellino arancione": se i pareri motivati costituiscono la maggioranza dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, e il progetto è presentato secondo la procedura legislativa ordinaria, la procedura di cartellino arancione viene attivata. Ciò significa che la Commissione deve esaminare la proposta. Sulla base di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere, modificare o ritirare la proposta.

Se la Commissione decide di mantenere la sua proposta, si deve giustificare, in un parere motivato al Parlamento europeo e al Consiglio, per cui la proposta è conforme al principio di sussidiarietà.

In tali circostanze il Parlamento europeo e il Consiglio valutano se la proposta è conforme al principio di sussidiarietà prima della conclusione della prima lettura. Se la proposta viola il principio di sussidiarietà, la proposta non sarà oggetto di ulteriore esame;

- “Sottolinea l'importanza della valutazione *ex-post* e della valutazione relativa alle prestazioni delle politiche per quanto concerne l'esame dell'attuazione e dell'efficienza della legislazione e delle politiche dell'UE alla luce dei risultati previsti dall'autorità legislativa”¹⁹⁹;

¹⁹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npo/subsidiarity_en.htm

¹⁹⁸ Entro otto settimane dalla comunicazione da parte della Commissione ogni PN può presentare un parere motivato affermando che un progetto di atto legislativo non è conforme al principio di sussidiarietà. Ogni parlamento nazionale dispone di due voti e in caso di sistemi bicamerali, ciascuna delle due camere ha un voto. Il numero totale dei voti è attualmente 56 (il doppio del numero degli Stati membri).

¹⁹⁹ *Ibidem*

- “Reputa che i parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti nella valutazione ex-post delle nuove normative, in quanto ciò sarebbe vantaggioso anche per le relazioni della Commissione e contribuirebbe a esaminare le diverse sfide nazionali poste dalle singoli leggi e normative”²⁰⁰.

Nel 2002 il PE adotta la risoluzione di iniziativa sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel sistema europeo identificando se stesso non come l'unico rappresentante dei cittadini europei e sostenendo la necessità di una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali al *policy making* europeo attraverso una maggiore partecipazione alle decisioni dei governi in materia comunitaria come complementare all'aumento dei poteri del Parlamento europeo al fine di contribuire a sanare il deficit democratico di cui l'UE soffre. Invita inoltre i Parlamenti nazionali ad utilizzare i loro poteri di controllo ove non fosse consentito farlo al Parlamento europeo proponendo in pratica una sorta di controllo parlamentare congiunto e complementare delle azioni dei governi nazionali²⁰¹. A partire da Maastricht e ancora di più dopo Amsterdam le relazioni tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali hanno conosciuto un considerevole arricchimento e sviluppo in termini di scambi di visite e delegazioni, incontri di tipo bilaterale tra Commissioni omologhe del Parlamento europeo e di singoli Parlamenti nazionali, incontri di tipo multilaterale tra Commissioni omologhe del Parlamento europeo e di tutti i Parlamenti nazionali, incontri periodici tra la Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo e delegazioni dei Parlamenti nazionali nel corso delle CIG²⁰². Il Trattato di Lisbona²⁰³ segna una svolta nel ruolo formale dei Parlamenti all'interno del *policy making* del sistema europeo. Il primo elemento da segnalare è l'introduzione dei Parlamenti nazionali quali attori all'interno del Trattato e non nelle dichiarazioni e nei protocolli. Questo elemento testimonia la volontà dei governi di inserire la rappresentanza nazionale all'interno del sistema con il ruolo di assicurare un

²⁰⁰ *Ibidem*

²⁰¹ M. BIGATTO: “*Le relazioni pericolose: i Parlamenti nazionali nel nuovo assetto di Lisbona*”.

²⁰² *Ibidem*

²⁰³ La novità introdotta nel Trattato di Lisbona rispetto al Trattato Costituzionale, è l'inserimento di un nuovo articolo (art.12) specificatamente dedicato ai PN. In sintesi con questo articolo i PN 'divengono interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione, acquisendo un ruolo formalmente indipendente dallo stato membro a cui appartengono. In particolare nel nuovo Trattato ai Parlamenti nazionali vengono riconosciuti:

- il diritto di ricevere documenti direttamente dalle istituzioni europee in particolare le proposte di legge dalla Commissione, in tempi utili ad una efficace azione (modifiche al protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE);
- un ruolo nel controllo di sussidiarietà;
- il diritto di essere informati sulla valutazione dell'attuazione da parte delle autorità degli Stati membri delle politiche dell'UE relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- il diritto di essere informati sul lavoro del Comitato Permanente del Consiglio, responsabile per la promozione e il rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza interna;
- i diritti nella valutazione delle attività di Eurojust e di controllo delle attività dell'Europol;
- la rappresentanza all'interno delle future convenzioni incaricate di presentare proposte per le eventuali riforme dei trattati;
- il controllo, sul piano politico e tramite sollecitazione del ricorso giurisdizionale alla Corte di Giustizia, sul rispetto del principio di sussidiarietà (e/o di attribuzione);
- il diritto di veto sull'applicazione del Consiglio della cosiddetta passerella.

ulteriore controllo sulla sussidiarietà e il buon funzionamento del sistema (Art. 5 e 12 TUE). Fino al 1979 i Parlamenti nazionali agivano direttamente all'interno del sistema come delegazioni nazionali all'interno del Parlamento europeo, tuttavia, non solo non agivano a nome dei parlamenti nazionali, ma l'istituzione non aveva quasi alcun peso nel sistema. Quando il sistema si è consolidato e il PE ha acquisito maggiori poteri dall'eleggibilità diretta dei suoi deputati, vista anche la necessità della costruzione di una identità parlamentare dell'istituzione europea, il ruolo dei Parlamenti nazionali è stato emarginato a quello di ratificatori dei trattati (sebbene in alcuni casi i Parlamenti nazionali abbiano influenzato i governi durante i negoziati) e alla traduzione a livello statale delle norme comunitarie. Il PE nel suo regolamento interno dedica un intero Titolo alle relazioni con i Parlamenti nazionali. In particolare le norme evidenziano la sua volontà di agire non solo come informatore, ma anche di facilitatore delle relazioni tra i Parlamenti degli Stati membri e l'U.E. In particolare la Conferenza dei presidenti è l'organo competente per le questioni relative alle relazioni con le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea nonché con i parlamenti nazionali degli Stati membri.

4.4. *Considerazioni conclusive*

In conclusione ciò che si evince è l'importanza del negoziato *pre*-legislativo, in cui si dispiega il potere di *agenda-setting*; il Parlamento, finora poco coinvolto in questo cruciale momento della produzione giuridica, cerca di guadagnare terreno reclamando precisi diritti di informazione e partecipazione, in forza del principio per cui i co-legislatori stanno su di un piede di parità. Sempre sul merito, inoltre, si gioca la portata delle valutazioni d'impatto della regolazione (sia *ex-ante*, sia *ex-post*) cui la Commissione è tenuta e che vedono altresì impegnato considerevolmente il Parlamento europeo. Il significato di tali valutazioni si coglie sul duplice aspetto della qualità contenutistica della regolazione e dei rapporti politico-istituzionali fra Stati e Unione. Se da un lato esse presentano un'analisi costi-benefici e un'analisi delle conseguenze, sul piano giuridico, che la disciplina proposta comporterebbe, d'altro lato devono esplicitare il valore aggiunto dell'intervento normativo europeo, ivi compresa l'ipotesi della non-regolazione, ossia del mancato intervento dell'Unione. In tale modo, i principi di sussidiarietà e proporzionalità vedono crescere uno spazio autonomo per un apprezzamento politico che coinvolga in modo sempre più intenso i Parlamenti nazionali²⁰⁴.

L'accordo interistituzionale approvato dal Consiglio, da una parte dovrebbe permettere alle istituzioni politiche e legislative dell'Unione di attuare un processo decisionale più coerente, efficiente, efficace, aperto e trasparente, dall'altra parte dovrebbe costituire un vantaggio per cittadini e imprese (soprattutto PMI) che potranno interpretare meglio e quindi attuare le azioni e le politiche dell'Unione nei suoi vari settori. Questa modalità innovativa, consensuale e cooperativa di intendere il processo decisionale e legislativo, dovrebbe permettere di raggiungere tale risultato perché l'approccio si applica all'intero ciclo di vita della *policy*, quindi dall'elaborazione e preparazione delle politiche fino alla valutazione e revisione (sulla base dei risultati della stessa valutazione), passando

²⁰⁴ Cfr. *Dentro l'Europa in arrivo il nuovo accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in <http://dream.luiss.it/2016/02/28/dentro-leuropa-in-arrivo-il-nuovo-accordo-interistituzionale-legiferare-meglio/>

ovviamente per l'adozione e l'attuazione. Per ognuna di queste fasi sono contemplati principi, obiettivi, procedure e strumenti specifici per fare in modo che l'UE abbia la migliore regolamentazione possibile²⁰⁵.

5. UN ESEMPIO DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE EUROPEE: UN'AGENDA PER LA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE.

di *Marialuisa Palermo*

SOMMARIO: 5.1. La valutazione dei Fondi Strutturali europei quale esempio di valutazione delle politiche pubbliche: sua genesi e rilevanza. 5.2. - Il Rapporto indipendente redatto da Fabrizio Barca: un reportage sull'attuale stato della politica di coesione europea. 5.2.1. Bilancio dei successi e dei fallimenti della politica di coesione europea: prospettive di ottimizzazione. - 5.2.2 Il ruolo dell'evaluation per un utilizzo coerente e proficuo dei Fondi Strutturali. - 5.2.3. L'eredità del Rapporto Barca nell'agenda del Parlamento Europeo.

5.1. La valutazione dei Fondi Strutturali europei quale esempio di valutazione delle politiche pubbliche: sua genesi e rilevanza.

I Fondi Strutturali dell'Unione Europea rappresentano una consistente voce del bilancio europeo²⁰⁶ che viene destinata agli Stati Membri, nonché alle loro istituzioni subnazionali, al fine di finanziare, incentivare e stimolare la realizzazione di programmi e progetti di sviluppo delle politiche pubbliche. L'articolo 119, comma 5, della Costituzione Italiana rappresenta la base giuridica "interna" dalla quale la politica di coesione territoriale trae legittimazione²⁰⁷ mentre, a livello europeo, è l'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che cristallizza la «*promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione[...]*» da realizzarsi tramite un'«*azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.*». Le aree di intervento spaziano dal settore delle infrastrutture, a quello della formazione professionale²⁰⁸, a quello di natura strettamente sociale. Alla luce di ciò, è sin da subito intuibile la consistenza e preminenza che i Fondi Strutturali, nel corso dei decenni, sono andati acquisendo nei diversi contesti nazionali. Tanto premesso, la valutazione di questa specifica dimensione di politica pubblica risulta quanto mai opportuna ed utile al fine di verificare l'effettivo conseguimento

²⁰⁵ <http://www.europaeiunite.eu/aree-tematiche/il-consiglio-affari-generalis-approva-laccordo-interistituzionale-sulla-better-law-making-26-03-2016/>

²⁰⁶ Si consideri, a titolo esemplificativo, che per il ciclo di programmazione 2007-2013 l'Unione Europea ha assegnato all'Italia 28,8 miliardi di euro di Fondi Strutturali, ai quali vanno aggiunte le risorse discendenti dal cofinanziamento nazionale, per un ammontare totale pari a 60,5 miliardi di euro. Di questi, ben 43,6 sono destinati esclusivamente alle cd. Regioni "Convergenza" (Puglia, Campania, Basilicata, Sicilia).

²⁰⁷ Il dettato della nostra Carta Costituzionale, all'articolo citato, testualmente afferma che «*per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*».

²⁰⁸ In Italia, nel periodo 2007-2012, la spesa per i circa 70.000 progetti finanziati tramite i FSE ammonta a circa 13,5 miliardi di euro, di cui circa 7,4 miliardi sono stati destinati esclusivamente al finanziamento di corsi di formazione professionale. Sono questi i dati riportati dall'analisi critica compiuta da R.PEROTTI - F. TEOLDI, *Il disastro dei Fondi Strutturali Europei*, *lavoce.info*, luglio 2014.

degli obiettivi prefissi, le modalità attraverso cui gli stessi sono stati conseguiti, nonché la soddisfazione dei destinatari dei Fondi Strutturali. Allorquando si discute di Fondi Strutturali bisogna acquisire quale premessa metodologica quella secondo la quale i portatori di interessi, i cosiddetti *stakeholders*, coincidono con i destinatari diretti degli interventi, avendone essi stessi pianificato e propugnato l'adozione. Questa specificità rende ancor più lampante la rilevanza nevralgica che la valutazione assume, oltre che all'esito dell'attuazione dei programmi (cosiddetta valutazione *ex-post*), anche nel corso dello svolgimento del programma stesso (cosiddetta valutazione in *itinere*) al fine di monitorare, già nella fase di concreta realizzazione del piano, lo stadio evolutivo dello stesso rispetto agli obiettivi prefissati²⁰⁹. Una valutazione di tipo preliminare (cosiddetta valutazione *ex-ante*) è quella che invece viene realizzata nella fase antecedente l'adozione dei programmi da presentare alla Commissione Europea²¹⁰.

Queste tre forme di valutazione, come si evince, sia per l'oggetto della valutazione che per le finalità cui mirano, sono tra loro difformi. In particolare, nello specifico, la valutazione *ex ante* si occupa di verificare la coerenza fra obiettivi globali, specifici e misure predisposte; di valutare la pertinenza delle modalità di attuazione e di sorveglianza previste, nonché la coerenza con la strategia sottesa alla politica di coesione europea. In occasione della predisposizione del Regolamento per i Fondi Strutturali 2000-2006, la valutazione *ex-ante* è divenuta parte integrante dei programmi, ivi definita quale «*elemento chiarificatore della strategia, volto ad esplicitare le motivazioni e la portata delle scelte operate [...]*»²¹¹. Di recente, nella proposta di modifica apportata al Regolamento adottato dalla Commissione e dal Parlamento Europeo relativamente al periodo di programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020, all'art. 48, comma 1, quanto già precedentemente predisposto viene rafforzato affermando che «*gli Stati membri effettuano valutazioni ex ante per migliorare la qualità della progettazione di ciascun programma*»²¹². Questa *species* di valutazione viene

²⁰⁹ P. RIGANTI, *La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione.*, a cura di M. MORISI e A. LIPPI, Giappichelli, Torino, 2001, pp.319 e ss.

²¹⁰ La procedura di "negoiazione" che si realizza fra la Commissione Europea e gli Stati membri consta di varie fasi che prendono il via con l'adozione, da parte del Consiglio Europeo, sulla base delle proposte della Commissione, delle *Strategic Community Guidelines*, cui segue la predisposizione, da parte degli Stati membri, di appositi programmi corredati di tutte le analisi e i prospetti informativi necessari alla realizzazione concreta degli stessi. A questo punto la Commissione valuta i programmi presentati da ogni singolo Stato membro ed eventualmente li approva. A seguito dell'approvazione dei programmi, la regia delle operazioni passa all'apposita istituzione cui ciascuno Stato membro ha demandato la sorveglianza circa la realizzazione degli specifici Programmi i quali, cooperano con la cabina di regia europea (la Commissione UE), responsabile dell'esecuzione del bilancio generale dell'Unione Europea. In Italia, ad oggi, gli attori nazionali della politica di coesione sono rispettivamente rappresentati da: l'Autorità Politica (da ultimo, la Legge di stabilità 2015, L. n. 190/2014, ha confermato che essa è rappresentata anzitutto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, in sua vece, dal Ministro con la delega alla politica di coesione), dal Dipartimento per le politiche di coesione, dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, dai Nuclei di Valutazione, dalla Cabina di Regia, dal CIPE (Comitato Interistituzionale per la programmazione economica), dal Gruppo di Azione Coesione, dal gestore Unico delle Risorse.

²¹¹ Sono i primi anni 2000 gli anni in cui la valutazione *ex ante* nell'ambito della politica di coesione comincia a dare i primi frutti tangibili al punto da aver contribuito a condurre la politica di coesione europea all'apice dell'Agenda dell'Unione Europea in termini di budget. *Amplius* si rimanda a F. BARCA, *European Union Evaluation between Mith and Reality: Reflection on the Italian Experience, Regional studies*, Vol. 40.2, pag. 275, Aprile 2006.

²¹² Il comma 3 del citato articolo specifica, in ben 13 punti, gli aspetti che la valutazione *ex ante* prende in considerazione (rispetto a quelli già complessivamente esposti vi è esplicito riferimento altresì alla motivazione di

effettuata dall'autorità competente preposta da ciascuno Stato membro alla predisposizione dei programmi²¹³.

La valutazione in *itinere*²¹⁴, partendo da quanto analizzato dalla valutazione *ex-ante*, considera i risultati dati dai primi interventi attuati, la loro pertinenza ed il grado di conseguimento degli obiettivi; valuta altresì l'impiego dei fondi, lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione²¹⁵. È anch'essa demandata alle istituzioni all'uopo predisposte dagli Stati Membri²¹⁶, i quali la sottopongono successivamente all'esame del Comitato di Sorveglianza il quale, a sua volta, la trasmette alla Commissione Europea²¹⁷.

Da ultimo, la valutazione *ex-post* valuta l'efficacia e l'efficienza degli interventi ed il loro impatto sui territori, analizzando punti di forza e punti di debolezza della politica messa in pratica²¹⁸. Quest'ultima fondamentale forma di valutazione viene realizzata dalla Commissione Europea, in collaborazione con le autorità istituite dagli Stati membri²¹⁹. Essa è generalmente riconducibile a tre livelli di obiettivi, riferiti rispettivamente: agli esiti dei programmi (*obiettivi operativi*), a loro effetti di breve periodo (*obiettivi specifici*), ai loro effetti di lungo periodo (*obiettivi generali*)²²⁰.

sostegno proposta, all'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa predisposte per la gestione del programma, nonché all'inserimento di apposite misure volte rispettivamente a combattere la discriminazione di genere e a promuovere uno sviluppo sostenibile).

²¹³ Il nostro sistema nazionale ha all'uopo appositamente predisposto il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui compete, in aggiunta alla valutazione della programmazione comunitaria, altresì il fondamentale compito di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale, nonché di controllo del rispetto del principio di addizionalità comunitaria.

²¹⁴ Come per la valutazione *ex-ante*, anche quella in *itinere* ha iniziato a produrre effetti tangibili nei primi anni 2000, allorquando entrambe furono disciplinate da una serie di "National Guidelines", a seguito della istituzione di un Sistema Nazionale di Valutazione creato al fine di diffondere i metodi di valutazione e di supportare il processo di valutazione stesso. *Amplius* si rimanda a F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 275.

²¹⁵ P. RIGANTI, *op. ult. cit.*, pag. 327.

²¹⁶ In Italia il monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione spetta anzitutto all'Autorità per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

²¹⁷ Questo passaggio procedurale è stato scandito, da ultimo, nell'art. 49, comma 3, del già citato Regolamento adottato per il settennato relativo ai Fondi Strutturali 2014-2020.

²¹⁸ La proposta modificata del Regolamento adottata dalla Commissione e dal Parlamento Europeo in relazione ai Fondi di coesione relativi agli anni 2014-2020, all'art. 50 dispone che «Le valutazioni *ex post* prendono in esame l'efficacia e l'efficienza dei Fondi dei QSC e il loro contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva conformemente ai requisiti specifici stabiliti nelle norme specifiche di ciascun Fondo». Questa forma di valutazione, in relazione ai Fondi Strutturali, fu introdotta con le riforme comunitarie del 1974 e del 1984.

²¹⁹ In Italia il Nucleo di Valutazione e Controllo, istituito presso l'Agenzia per la coesione territoriale, annovera fra le sue funzioni in tema di verifiche anche quella che gli consente, ove ritenuto necessario, di emanare proposte di revoca dei finanziamenti.

²²⁰ P. RIGANTI, *op. ult. cit.*, pag.335 ss. L'autore sottolinea inoltre quanto sia più complicata la valutazione *ex-post* degli obiettivi di lungo periodo, rispetto a quella degli obiettivi di breve periodo, soprattutto allorquando vengono sottoposti a valutazione progetti infrastrutturali.

5.2. Il Rapporto indipendente redatto da Fabrizio Barca: un reportage sull'attuale stato della politica di coesione europea.

Il Commissario europeo alla politica regionale Danuta Hübner nel 2009 ha commissionato all'economista Fabrizio Barca la redazione di un Rapporto indipendente intitolato “Un’Agenda per la Riforma della Politica di Coesione” al fine di predisporre un elaborato programma di riforma della politica di coesione europea. Esso rappresenta un prezioso esempio di valutazione delle politiche pubbliche ad oggetto della quale vi è la complessiva e dettagliata analisi del funzionamento della politica di coesione europea, alla luce degli obiettivi raggiunti e di quelli mancati nel corso dei decenni durante i quali la stessa è stata messa in pratica.

Oggetto dell’analisi sono i due Fondi Strutturali - il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE) – e il Fondo di Coesione²²¹, i cui finanziamenti sono diretti a tre tipi di unità territoriali:

1. Le regioni e i paesi in ritardo di sviluppo (cd. *Lagging regions/countries*);
2. Le regioni e i paesi non sottosviluppati (cd. *non-lagging regions*²²²);
3. Tutte le aree che hanno diritto ad ottenere gli interventi destinati alla cooperazione territoriale.²²³

Il rapporto analizza i fondi e le risorse destinate alle prime due categorie di aree territoriali, che rappresentano, del resto, la voce più consistente dei finanziamenti relativi ai Fondi Strutturali²²⁴. Per quel che concerne la ripartizione di compiti e responsabilità fra le istituzioni nazionali e quelle europee, vale il sistema di “negoziazione” descritto nel paragrafo precedente²²⁵ il quale, secondo l’analisi confluita in questo Rapporto indipendente, al momento lascia ancora troppo poco spazio di manovra alle istituzioni subnazionali. Suppur, infatti, in tempi più recenti, la strategia di utilizzo dei Fondi Strutturali *place-based* sia stata potenziata, essa non ha ancora assunto dimensioni tali da consentire la realizzazione di interventi calati completamente nella reale dimensione territoriale²²⁶. In particolare, alla luce dei dati analizzati e dei risultati ottenuti²²⁷, la politica

²²¹ Essi rappresentano rispettivamente il 58%, il 22% ed il 20% del bilancio complessivo della politica di coesione.

²²² L’obiettivo associato alla categoria di regioni sottosviluppate è la convergenza, mentre quelli associati alla categoria dei territori non sottosviluppati sono la concorrenzialità e l’occupazione. Per quanto riguarda, invece, la terza *species* di aree territoriali, l’obiettivo cui la politica di coesione ambisce è quello della Cooperazione Territoriale Europea.

²²³ F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, *A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm, aprile 2009, pp. 61 ss.

²²⁴ *Ibidem*. Le risorse destinate alle regioni ed ai paesi sottosviluppati ammontano all’81,6%, mentre quelle relative alle altre due categorie territoriali ammontano, rispettivamente, al 15,9 ed al 2,5% del budget complessivamente destinato alla politica di coesione tramite i Fondi Strutturali.

²²⁵ *Amplius* si rimanda alla nota n.3 di pagina 2 del presente contributo.

²²⁶ F. BARCA, *op. ult .cit.*, pagg. 78 ss.

²²⁷ Con riferimento al periodo 2000-2006, la Programmazione Regionale, realizzata perlopiù attraverso Accordi di Programma Quadro (APQ), ha consentito di finanziare oltre 23.000 interventi di cui, a fine 2011, soltanto il 27% di essi risultava concluso. *Amplius* si rimanda alla *Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del*

di coesione su base territoriale risulta ancora troppo imbrigliata nelle maglie della burocrazia e delle farraginosità amministrative per poter sviluppare il suo potenziale al massimo²²⁸. Oltre a questi impedimenti, la falla che viene messa in evidenza è quella relativa all'insufficiente ed irrisoria considerazione rivolta dagli Stati Membri all'equità quale obiettivo della politica di coesione: nel tentativo di realizzare una politica specificamente tarata sui territori, le Regioni hanno infatti spesso consentito che l'obiettivo dell'efficienza fosse prevalente, a totale detrimento di quello altrettanto fondamentale dell'equità, arrivando finanche a sostituire del tutto il primo con il secondo²²⁹.

Circa l'utilizzo dei Fondi Strutturali a livello nazionale, viene tuttavia rilevato che, rispetto al passato, essi vengono ad oggi spalmati a vantaggio di una platea che va oltre le zone svantaggiate (cd. *lagging regions*), rivelandosi una proficua fonte di sviluppo per tutte le aree territoriali bisognose di un supporto che consenta loro di superare le sfide messe in campo dall'evoluzione. Al contrario, le politiche regionali finora messe in campo, non sono riuscite ad andare oltre il sostegno alle aree svantaggiate e periferiche, nel tentativo di evitare che il fossato con le aree più sviluppate si allargasse in maniera esorbitante²³⁰.

Queste lacune ed inefficienze, strettamente connesse ad un insufficiente coordinamento fra i diversi livelli di governo (nazionale e subnazionale) comportano conseguenze che vengono drasticamente acuite dalla scarsa diffusione della valutazione quale strumento metodologico da abbinare alla messa in pratica delle politiche europee di coesione²³¹. La sottovalutazione degli strumenti di *evaluation* ha trovato tra l'altro, per molti anni, terreno fertile nei risultati falsati che spesso produce la convergenza del reddito pro-capite la quale, stando al Rapporto *de quo*, «non è condizione né necessaria né sufficiente per il successo di una politica che voglia perseguire l'efficienza o l'inclusione sociale. È un'etichetta fuorviante»²³². Il tallone d'Achille di questo "misuratore" sta nel fatto che essa si fonda sull'assunto in base al quale tutti i territori, nel lungo periodo, hanno lo stesso potenziale. Ciò comporta una dose ineliminabile di arbitrarietà²³³. Tale approdo risulta poi confermato dai dati Eurostat che, con riferimento al periodo 1995-2005, rilevavano il persistere di una

Ministro per la Coesione Territoriale predisposta dall'allora Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca il 6 Dicembre 2011, www.camera.it.

²²⁸ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 78 ss. Inoltre, spesso interessi personali si frappongono alla realizzazione di obiettivi di coesione.

²²⁹ *Ibidem*. I settori di investimento che hanno risentito di questo fenomeno sono rappresentati, in particolare, dal settore delle infrastrutture, della formazione di vario tipo e da quello del *business* ambientale. L'autore precisa tuttavia come delle virtuose eccezioni in tal senso esistano nei paesi del Nord Europa, nei quali si è riusciti a portare a termine fruttuosi esperimenti di una politica di coesione *place-based* in grado di raggiungere tanto l'efficienza quanto l'equità.

²³⁰ *Ibidem*. Molte risorse sono state ad esempio destinate alle zone sottoposte a serio rischio di spopolamento.

²³¹ *Ibidem*. Rispetto all'anno di redazione del Rapporto (2009), come sarà confermato nei prossimi paragrafi, il ruolo della valutazione sta man mano prendendo piede, in maniera sempre più consistente, anche nel nostro Paese il quale, come riportato nel §1, con riguardo alla valutazione da effettuarsi in relazione ai Fondi Strutturali europei, ha all'uopo predisposto una pluralità di organi *ad hoc*.

²³² F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 39 ss. Questo risultato è frutto del fatto che spesso la convergenza può risolversi in una "corsa al ribasso" nella quale la politica in atto non ha alcun effetto positivo nelle regioni arretrate, e nelle regioni avanzate rallenta o scende.

²³³ *Ibidem*. Il Rapporto Barca segnala che la convergenza ha preso piede in Europa a partire dagli ultimi 25 anni, ampliando il suo raggio di azione man mano che l'adesione all'Ue delle diverse nazioni andava aumentando.

diseguaglianza di reddito fra le varie fasce di popolazione esistenti nell'ambito di una stessa nazione²³⁴.

Nell'ambito del contesto politico dell'Unione Europea, gli sforzi profusi verso l'elaborazione della piattaforma attraverso la quale consentire l'elaborazione di una costruttiva *multilevel-governance*, hanno visto e tuttora registrano quale protagonista indiscussa la Commissione Europea in veste di vero e proprio architetto, tanto della metodologia profusa nell'allocazione delle risorse fra gli Stati Membri, quanto della programmazione delle strategie da adottare nella progettazione e nell'applicazione concreta della *cohesion policy*, le cui più recenti declinazioni volgono verso un potenziamento della politica territoriale, nonché verso un allargamento della platea degli attori da coinvolgere nell'ambito della stessa²³⁵. Tuttavia, troppo spesso sinora l'approccio *place-based* è stato relegato in un angolo a causa di inadeguate interpretazioni che dello stesso sono state date, interpretato quale motore di sviluppo potenziale che tratta separatamente le prospettive sociale ed economica, anziché combinarle in maniera proficua e sinergica²³⁶. Per via di questi macroscopici limiti che hanno accompagnato l'adozione e la valutazione della strategia *place-based*, si è persa l'occasione di introdurre delle apposite *Community Strategic Guidelines* o un *National Strategic Reference Framework* per gli Stati Membri nell'ambito delle strategie di Lisbona²³⁷, rinunciando altresì alla possibilità di mettere in pratica un metodo in grado di combinare condizionalità e sussidiarietà, ad oggi del tutto insoddisfacente.²³⁸ Tuttavia, l'esperimento di politica territoriale intrapreso a partire dal 1988, effettuato in alcuni Stati Membri meglio che in altri, ha dimostrato che essa è in grado di mobilitare attori pubblici e privati a più livelli, che è possibile promuovere lo sviluppo attraverso idee innovative e basate sulle specifiche esigenze dei singoli territori, coinvolgendo nuovi *stakeholders* in grado di trasferire, anziché disperdere, i risultati di queste politiche²³⁹.

²³⁴ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 88.

²³⁵ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 91 ss. Tuttora si tratta di un percorso in continua e graduale evoluzione. Alla luce di quanto già anticipato, queste rilevazioni portano a concludere che gli Stati Membri che hanno adottato un modello di integrazione fra l'Europa e le strategie di sviluppo nazionale avanzato hanno raggiunto risultati efficienti in termini di implementazione delle potenzialità della politica di coesione. Ove, invece, così non è, il risultato è «una coerenza politica interna inadeguata fra la politica di coesione e le strategie di sviluppo domestiche e un limitato sfruttamento della sua portata per le sinergie strategiche».

²³⁶ *Ibidem*. Ciò ha comportato che esso fosse applicato esclusivamente per determinati programmi, e mai adottato quale paradigma generale della politica di coesione.

²³⁷ *Ibidem*. L'autore sviluppa questo ragionamento affermando che gli Stati Membri hanno considerato la politica di coesione piuttosto come un fondo "redistributivo" di finanziamento per le loro politiche. Il fallimento degli obiettivi di integrazione politica cui ambisce il modello di *multilevel governance* è particolarmente evidente nella relazione che esiste fra politica di coesione e sviluppo rurale.

²³⁸ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 95. La rilevanza di questi obiettivi è tanto più lampante se si considera che la sussidiarietà è uno dei principi che sta alla base dell'Unione Europea il quale, in quanto tale, è cristallizzato all'art. 5 del TUE.

²³⁹ *Ibidem*. Il rovescio della medaglia, di non poco rilievo, è la rilevazione secondo la quale queste iniziative, ed i risultati da esse prodotti, per quanto positivi, sono tuttavia rimasti relegati in una dimensione separata da quella dei programmi di integrazione europea tradizionali ed a più ampio raggio. Esempi in tal senso, seppur sponsorizzati anche dalla Commissione Europea, sono rappresentati da varie iniziative a livello locale per lo sviluppo di attività innovative risalenti ai primi anni '90, o dall'iniziativa URBAN volta a promuovere lo sviluppo urbano nell'alveo di un coordinamento trasversale fra le varie dimensioni territoriali.

5.2.1. Bilancio dei successi e dei fallimenti della politica di coesione europea: prospettive di ottimizzazione

Il cambio di passo che, secondo Barca, deve essere posto alla base di una rinnovata politica di coesione è rappresentato, pertanto, dall'adozione di una strategia politica ben precisa: la politica *place-based* (o territoriale) che rappresenta «una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una governance multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira ad innescare cambiamenti istituzionali»²⁴⁰.

Questa esplicita definizione mette sin da subito in risalto l'esigenza per cui, perché si possano ottenere tangibili risultati circa il potenziamento e l'ottimizzazione dell'utilizzo dei Fondi Strutturali, è necessario che la politica di coesione europea adotti un approccio tarato sulle specificità dei territori e dei luoghi²⁴¹, alla base del quale sia posto un sistema di *governance* multilivello in grado di coinvolgere gli enti subnazionali al massimo grado. Ai fini di una buona riuscita di questa politica è fondamentale inoltre che i due obiettivi dell'efficienza²⁴² (promuovere la crescita) e dell'equità (ridurre le diseguaglianze) siano trattati separatamente, con interventi finalizzati cioè alla realizzazione dell'uno o dell'altro²⁴³.

Le motivazioni di natura politico-economica che rendono la politica *place-based* una soluzione agli insuccessi di quella nazionale, sono principalmente tre:

- 1) Le istituzioni economiche di cui generalmente un territorio necessita non vengono realizzate perché contrarie agli interessi particolari delle élite locali;
- 2) Le istituzioni economiche, formali ed informali, non si sviluppano per la tendenza delle istituzioni a persistere nel tempo (*path-dependency*);
- 3) L'azione pubblica esogena costituisce una parte intrinseca dei processi di agglomerazione: va preferita un'azione pubblica dove le motivazioni e le ricadute territoriali sono esplicite e verificabili²⁴⁴.

Queste dinamiche innescano a loro volta circoli viziosi che, messi insieme, determinano trappole di sotto-sviluppo nelle quali, pur con gli interventi dei Fondi Strutturali, continuano a perpetuarsi istituzioni ed attori inadatti, se non addirittura controproducenti²⁴⁵.

²⁴⁰ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. VII.

²⁴¹ Alla pagina 5 del Rapporto, a tal proposito, il “luogo” viene definito come un «concetto sociale ed endogeno al processo politico, un'area contigua all'interno della quale esistono condizioni più favorevoli allo sviluppo, più di quanto non avvenga a cavallo dei confini del luogo: le caratteristiche naturali e culturali e le preferenze degli individui sono più omogenee o complementari, le conoscenze degli individui sono più sinergiche, ed è più probabile che si realizzino esternalità positive e si affermino istituzioni formali ed informali innovative».

²⁴² La definizione di efficienza qui adottata è quella del Rapporto della Banca Mondiale “*Reshaping Economic Geography*” del 2008 il quale parla dell'efficienza come del “raggiungimento della piena capacità o capacità potenziale”.

²⁴³ Mentre infatti l'esclusione sociale è una trappola che potrebbe riguardare tanto le aree ricche quanto quelle povere, l'inefficienza è un problema che attanaglia principalmente, o quantomeno in maniera predominante, le aree in ritardo di sviluppo. Questo un aspetto sottolineato a pagina 38 ss. del Rapporto indipendente.

²⁴⁴ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 21 ss.

Un altro aspetto che rende la politica territoriale molto più efficace è rappresentato dalle conoscenze del luogo. La concezione *place-based* parte – infatti - dall’assunto in base al quale lo Stato verte in una condizione di forte carenza informativa. La soluzione a tale asimmetria delineata nel Rapporto è l’estrazione delle conoscenze locali prima, e l’aggregazione delle stesse a quelle globali poi, ottenendo in tal modo un aumento della disponibilità di informazioni.²⁴⁶ Inoltre, alla luce delle lacune di cui soffre attualmente la politica di coesione europea, la dimensione spaziale, ritagliata sul territorio, è tanto più importante quanto più si intendono raggiungere risultati in termini di inclusione sociale: «*la natura dell’esclusione sociale e l’efficacia di eventuali interventi che la combattono dipendono dal luogo in cui i soggetti interessati vivono*»²⁴⁷.

Per fare in modo che queste premesse vengano rese operative è necessario perciò – come anticipato nel paragrafo precedente - che gli Stati adottino un modello di *governance multilivello* in base al quale la distribuzione delle responsabilità di attuazione delle politiche di coesione avviene fra i diversi *livelli di amministrazione e istituzioni locali specifiche* (associazioni private, organismi locali di controllo in partecipazione etc.)²⁴⁸. Questa declinazione del principio europeo della sussidiarietà prevede che i livelli più elevati di governo definiscano gli obiettivi generali e gli standard di prestazione, che i livelli locali di governo perseguano tali obiettivi in base a quanto da essi ritenuto opportuno e che, invece, le istituzioni locali specifiche si occupino di individuare le conoscenze e le preferenze dei cittadini²⁴⁹.

A questo punto sorge spontanea una domanda: perché questo modello ben si attaglia alla morfologia dell’Unione Europea? La risposta è duplice:

- l’esistenza stessa dell’Unione Europea ed il suo effetto sulla vita dei cittadini impongono che sia perseguita una politica di sviluppo che dia loro la possibilità di cogliere le opportunità che questa comunità è in grado di offrire loro, oltre che di difendersi dai rischi;
- è la sola politica di sviluppo compatibile con la limitata legittimità democratica che caratterizza l’Unione Europea: Stati membri e Regioni hanno la responsabilità di selezionare territori e progetti e di attuare gli interventi, mentre l’Unione fissa gli indirizzi, stabilisce e verifica le condizionalità, valuta i risultati²⁵⁰.

Ad oggi, tuttavia, le debolezze da correggere in relazione a questo modello riguardano:

- un *deficit* nella strategia di pianificazione e nello sviluppo di un concetto di *policy* forte attraverso un potenziamento coerente della prospettiva territoriale *place-based*;

²⁴⁵ Di qui la serrata critica alla mera redistribuzione delle risorse finanziarie ai territori quale politica di sviluppo fallimentare, perseguita troppo spesso nell’ambito dell’utilizzo dei Fondi Strutturali europei: il solo trasferimento di fondi, se non accompagnato da politiche che favoriscano cambiamenti nei comportamenti degli attori pubblici e privati, può addirittura essere deleterio in termini di efficienza ed equità.

²⁴⁶ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 26 ss. L’autore sottolinea come tale processo di “simbiosi informativa” sia poi in grado di innescare un circolo virtuoso fra attori locali e nazionali, nonché fra investitori pubblici e privati.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ Questa definizione discende dall’analisi di due diversi tipi di *governance multilivello*: quella di L. HOOGHE e G. MARKS (2003).

²⁴⁹ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 41 ss.

²⁵⁰ *Ibidem*. Senza contare che, adottando questo paradigma di sviluppo, l’Unione Europea ne esce rafforzata anche in termini di credibilità potendo agire indipendentemente dalle pressioni dei locali “ricercatori di rendite”, e senza rischiare ingerenze negli ambiti di sovranità riservati agli Stati Membri.

- l'assenza di una sorta di "lista delle priorità" e il fallimento sul mancato distinguo fra gli obiettivi di efficienza ed equità;
- il fallimento di una concertazione fra istituzioni europee e Stati Membri in grado di individuare e promuovere dei cambiamenti su misura per i singoli contesti;
- problemi metodologici che hanno impedito un utilizzo appropriato degli indicatori e dei *targets*, nonché un'adeguata analisi circa l'impatto delle politiche di coesione²⁵¹;
- l'assenza di un reale e sistematico dibattito pubblico sulle politiche di coesione adottate di volta in volta, strumentale alla rilevazione di successi e fallimenti delle stesse²⁵².

Per alcune di queste problematiche l'"*Agenda per la riforma della politica di coesione*" propone una serie di soluzioni in grado di risolverle. Qui di seguito ne esponiamo alcune.

Anzitutto, il Rapporto Indipendente considera prioritaria la concentrazione delle risorse provenienti dai Fondi Strutturali europei su poche fondamentali priorità, rigorosamente definite di interesse per l'UE²⁵³. Uno dei risultati più utili che questa modifica sarebbe in grado di apportare alla politica di coesione europea sarebbe rappresentato dalla nascita di una serie ben definita di "Beni Pubblici Europei" sulla base dei quali definire gli interventi da effettuare su poche e nevralgiche priorità²⁵⁴. I criteri di scelta di queste priorità sono tre, e riflettono quanto sinora detto circa l'approccio *place-based* e le caratteristiche che dovrebbero connotarlo:

- La loro rilevanza nell'ampio contesto europeo²⁵⁵;
- La loro natura *place-based*;
- La loro verificabilità.

Il terzo requisito - come si avrà modo di esporre nel paragrafo successivo - è quello che più ci interessa da vicino e che meglio può contribuire a valutare gli effetti delle politiche messe in atto al fine di cristallizzare una serie di *targets* e di indicatori europei che siano il riflesso delle conoscenze e delle preferenze locali ottenute di volta in volta²⁵⁶. A seconda delle priorità che vengono scelte, l'allocazione delle risorse dovrebbe concentrarsi anzitutto, e in misura più consistente, sulle regioni in ritardo di sviluppo²⁵⁷.

Altrettanto opportuna sarebbe, secondo il Rapporto Indipendente, una profonda revisione dell'accordo contrattuale che sostiene i rapporti fra Stati Membri e Commissione Europea,

²⁵¹ In Italia, un interessante tentativo in tal senso era stato fatto con l'introduzione del cd. "Sistema degli obiettivi di servizio", introdotto nel ciclo 2000-2006, attraverso il quale si ambiva a misurare i risultati, affiancandovi anche degli interventi di natura premiale. Il suo impatto, tuttavia, è stato molto modesto per la ridotta applicazione che se ne è fatta.

²⁵² F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 110 ss. L'analisi di queste debolezze si conclude individuando tre macro-obiettivi sui quali intervenire: l'adozione di un concetto forte di *policy*; la riforma delle priorità e della *governance* dell'attuale *policy*; la costruzione di un nuovo forte compromesso politico.

²⁵³ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 116 ss.

²⁵⁴ *Ibidem*. Una scelta siffatta darebbe - peraltro - alla Commissione Europea la credibilità necessaria per effettuare scelte mirate nell'ambito della politica di coesione in grado di farle svolgere un ruolo strategico più forte e significativo, esercitando maggiore discrezionalità.

²⁵⁵ *Ibidem*. Il riferimento avvolto in questa definizione è sia alla rilevanza del problema per i cittadini europei, che al fondamento logico alla base di un miglioramento delle risposte dell'Unione Europea in termini di *policy*.

²⁵⁶ *Ibidem*. *Amplius* si veda il § successivo del presente contributo.

²⁵⁷ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 158 ss. L'autore ritiene tuttavia che l'attuale criterio utilizzato per definire le unità territoriali di riferimento, rappresentato dalle Regioni di tipo NUTS 2 per quelle in ritardo di sviluppo, vada mantenuto.

in modo tale da elaborare uno schema più semplice e maggiormente incentrato sui risultati: il cd. “*Contratto di sviluppo strategico*”²⁵⁸. Questo nuovo strumento dovrebbe includere già al suo interno la dimensione valutativa dal momento che la Commissione, dopo aver accertato *ex-ante* la verificabilità degli obiettivi e delle risorse attraverso cui si intende raggiungere gli stessi, deve valutarne *ex-post* la effettiva realizzazione²⁵⁹.

Da ultimo non si può non far cenno alle correzioni che vanno urgentemente apportate all’attuale sistema di funzionamento farraginoso e insoddisfacente del principio di addizionalità dei fondi comunitari²⁶⁰. In particolare, il Rapporto in esame suggerisce quale soluzione operativa quella in base alla quale il suo funzionamento va proficuamente connesso a quello del Patto di Stabilità e Crescita, in modo da promuovere un utilizzo dello stesso innovativo e flessibile²⁶¹. In questo modo, inoltre, si consentirebbe una verifica del rispetto dello stesso più credibile ed efficace, in maniera tale da evitare che il principio dell’addizionalità funga da mero sostituto della spesa ordinaria che gli Stati Membri sono tenuti a stanziare annualmente²⁶².

5.2.2. Il ruolo dell’evaluation per un utilizzo coerente e proficuo dei Fondi Strutturali europei.

Fra gli obiettivi che il Rapporto redatto da Fabrizio Barca ambisce a realizzare al fine di potenziare l’utilizzo coerente e proficuo dei Fondi Strutturali dell’Unione Europea figura – come accennato nei paragrafi precedenti²⁶³ – quello fondamentale di promozione del processo di apprendimento e, in particolare, della valutazione di impatto controfattuale. Questo approccio valutativo ha quale obiettivo finale la conoscenza del nesso causale fra politica e risultati e, a tal fine, mira ad apprendere cosa funziona, ossia se un intervento produca effetti per i destinatari cui si rivolge e quanto questi siano vicini all’obiettivo (cd.

²⁵⁸ *Ibidem*. In particolare, la soluzione profusa nel Rapporto Indipendente prevede che ogni Stato Membro stipuli con la Commissione Europea un *Contratto di sviluppo strategico nazionale* che vincola lo Stato Membro a usare i fondi, in base ad una determinata strategia, per conseguire determinati obiettivi.

²⁵⁹ *Ibidem*. In questo modo la Commissione diviene a tutti gli effetti un vero e proprio consulente strategico in grado di offrire valutazioni specialistiche sulle proposte di Contratto, nonché contributi aggiuntivi o specifiche intermediazioni con le varie Direzioni generali dell’Unione Europea.

²⁶⁰ Questo principio, in base al quale si stabilisce che i contributi erogati attraverso i Fondi non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato Membro, è stato introdotto in occasione del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 1994-1999.

²⁶¹ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 174 ss. Esempi virtuosi in tal senso sarebbero rappresentati dalla sperimentazione e dall’avvio di nuovi pacchetti integrati di interventi volti a rispondere alle trappole di inefficienza o di esclusione sociale particolarmente complesse, o dall’attuazione di interventi che impieghino approcci *place-based* in ambiti geografici nuovi, oltre all’utilizzo di metodi di valutazione e monitoraggio innovativi. Tuttavia, con la legge di stabilità 2016, al comma 707 dell’unico articolo di cui è costituita la legge, si dispone che «*a decorrere dall’anno 2016 cessano di avere applicazione l’articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n.183, e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali [...]*».

²⁶² G. VIESTI - P. LUONGO, “*I fondi strutturali europei: otto lezioni dall’esperienza italiana*”, *StrumentiRES*, anno IV, n.1, febbraio 2014, pag 3, consapevoli del grado di difficoltà esistente per effettuare una verifica in tal senso, riportano tuttavia dati del tutto deludenti in proposito: per il ciclo 2000-2006 l’Italia ha infatti richiesto una riduzione del rispetto del principio di addizionalità mentre, con riferimento al ciclo 2007-2013, una verifica intermedia ufficiale ne ha certificato il mancato rispetto.

²⁶³ Si veda il §2.

validità interna). Per fare ciò stima quali sarebbero stati i risultati se gli interventi non avessero avuto luogo²⁶⁴: «*il metodo consiste principalmente nell'analisi di ciò che è accaduto ad individui, organizzazioni o territori "sufficientemente simili" che non sono stati oggetto di intervento*»²⁶⁵. Si tratta di una *species* di valutazione alquanto complessa²⁶⁶ poiché gli effetti degli interventi vanno tenuti separati dalle tendenze di fondo, nonché dagli effetti di altre politiche o da altri eventi.²⁶⁷

Orbene, le ricerche svolte sino ad oggi dimostrano che il sistema di valutazione della politica di coesione sinora utilizzato ha prodotto tre tipi di effetti:

- Ha costretto le autorità nazionali e regionali responsabili della politica di coesione ad investire tempo e risorse per pianificare e commissionare questo tipo di studi;
- È stata man mano progressivamente riconosciuta da tutti gli Stati Membri l'importanza della valutazione per un effettivo e serio *management* dei programmi che di volta in volta vengono sottoposti al vaglio della Commissione Europea;
- Si sono avuti degli effetti di *spill-over* sulla valutazione di alcune politiche regionali domestiche tramite l'adozione di alcune procedure valutative tipicamente europee in aree non europee sottoposte agli interventi governativi finanziati tramite i Fondi Strutturali²⁶⁸.

Ciò nonostante, non si è riusciti a creare un sistema conoscitivo basato sulla valutazione d'impatto e di diffusione sistematica delle informazioni che avrebbe consentito un miglioramento costante della politica di coesione²⁶⁹. Gli aspetti più lacunosi nell'utilizzo della valutazione relativo all'ambito delle politiche territoriali sembrano concernere da un

²⁶⁴ Esplicativa circa gli obiettivi cui ambisce questo tipo di valutazione è la definizione utilizzata da A. MARTINI - M. SISTI, *A Ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, *Informaires*, n.33, dicembre 2007, pag. 7: «*Ciò che davvero contraddistingue questo tipo di approccio è il suo scopo finale: esso è volto essenzialmente a far imparare qualcosa di nuovo sull'utilità degli interventi pubblici*». Attraverso questo ragionamento la valutazione d'impatto viene lucidamente inserita dagli autori nel *genus* della "valutazione per apprendere".

²⁶⁵ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 47. Le politiche di sviluppo *place-based* rappresentano perciò una vera e propria sfida per la valutazione controfattuale di impatto. Questo tipo di valutazione, tuttavia, non è in grado di rispondere alla domanda relativa al "come" l'intervento funzioni, non offrendo in tal modo alcuna guida idonea a comprendere se l'intervento avrebbe avuto gli stessi effetti ove fosse stato effettuato su un altro gruppo di persone o con una scala più ampia (cd. validità esterna).

²⁶⁶ Ove applicato con riferimento alle politiche *place-based* possono sorgere difficoltà aggiuntive:

1) le politiche rivolte ai luoghi danno vita, per definizione, a interventi eterogenei distinti a seconda del territorio: è necessaria pertanto una valutazione preliminare del processo attuativo che individui specifiche tipologie di interventi e ne faccia oggetto di valutazioni distinte;

2) per lo stesso motivo di cui al n.1, nel confrontare le prestazioni rivolte a luoghi differenti, va effettuata un'analisi preliminare delle caratteristiche degli individui residenti nel luogo di intervento;

3) dall'integrazione di diversi tipi di interventi discende la creazione di veri e propri "pacchetti" di beni o servizi pubblici: come valutare in tali casi quale di essi ha minore o maggiore efficacia?

²⁶⁷ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 87. L'autore qui sottolinea proprio come il fallimento, ad oggi, di una messa in pratica della valutazione controfattuale d'impatto sia stato determinato anche dalla difficoltà di isolare dall'oggetto di valutazione i numerosi fattori esterni.

²⁶⁸ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 103.

²⁶⁹ *Ibidem*. L'autore in particolare lamenta ed evidenzia il fatto che non si è riusciti a creare un circolo di informazioni virtuoso nel corso degli anni attraverso il quale poter far tesoro degli esiti di volta in volta sistematicamente ottenuti attraverso le valutazioni.

lato, la comprensione precisa di quali interventi producono effetti e quali no e, dall'altro, la concentrazione dell'attenzione su un dibattito pubblico in grado di coinvolgere tanto le élites, quanto la generalità della popolazione su alcuni obiettivi chiari misurati attraverso indicatori e *targets* all'uopo predisposti²⁷⁰. La fallacia delle valutazioni prodotte almeno sino al 2006 riflette inoltre l'assenza di un preciso ed ampio "database" di indicatori credibili reso disponibile dall'Unione Europea²⁷¹. Alla scarsa qualità degli indicatori va poi aggiunto il fatto che a livello europeo non si è avvertita l'esigenza di stabilire una serie di indicatori che potesse essere comune a tutti gli Stati membri²⁷².

Con riferimento alla valutazione d'impatto, il rapporto Barca evidenzia come la stessa sia stata in parte intesa ed applicata in maniera anomala, per via di un' altrettanto anomala interpretazione che degli "indicatori d'impatto" è stata data: essi sono stati considerati come indicatori di risultati (*outcomes*) che si riferiscono alle conseguenze del programma²⁷³. In questo modo, sono state impropriamente mescolate due categorie distinte – obiettivi ed effetti - che la valutazione d'impatto propriamente detta mira invece a tenere nettamente separate²⁷⁴. Ove, invece, si desse luogo alla creazione di un sistema di *targets* e di indicatori comuni, la sua effettività potrebbe essere rinforzata proprio dall'utilizzo della valutazione d'impatto in quanto trattasi di un metodo attraverso cui è possibile investigare gli effetti ed evitare, al contempo, cattive interpretazioni degli indicatori come misuratori di impatto come quella qui esposta²⁷⁵.

L'altro aspetto che ha pregiudicato fortemente la dimensione valutativa è quello relativo all'assenza di un dibattito pubblico idoneo a mettere i cittadini realmente al corrente circa i contenuti delle politiche di coesione che vengono attuate, oltre che sui loro effettivi impatti²⁷⁶. L'assenza di un confronto pubblico strategico si presenta pertanto allo stesso tempo quale causa ed effetto dell'assenza di un sistema robusto di indicatori e target di risultati.²⁷⁷

È intuibile pertanto che le cause di queste falle sono da ricercarsi anzitutto nel processo di "negoziazione" ad oggi esistente, così come scandito nelle seguenti fasi:

- Stati membri, Regioni, Parlamento Europeo, discutono per circa 3-4 anni esclusivamente delle problematiche finanziarie, dedicando poca o nessuna attenzione agli obiettivi o alle priorità. Il risultato è che rimane ben poco tempo da

²⁷⁰ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 89 ss.

²⁷¹ *Ibidem*. In particolare si tratta di indicatori spesso frutto di un mix fra tipologie oggettive e soggettive, non idonee ad essere oggetto di statistiche, in quanto espressi in valore assoluto.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 103 ss. Il riferimento è a quanto riportato in uno specifico Rapporto della Commissione Europea.

²⁷⁴ *Ibidem*. Ulteriori fattori che hanno pregiudicato uno sviluppo fertile della valutazione d'impatto sono stati rappresentati ad esempio dall'eccessiva enfasi posta sulla valutazione dei programmi di *policy* complessivi, frutto di interventi fra loro eterogenei, e pertanto poco inclini ad essere oggetto di una valutazione di questo tipo.

²⁷⁵ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pag. 126.

²⁷⁶ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 103 ss.

²⁷⁷ *Ibidem*. Tutto ciò (l'emergere di visioni conflittuali della politica di coesione fra i diversi Stati Membri, la scarsa evidenza sui risultati delle stesse, l'assenza di un dibattito pubblico adeguato) ha condotto ad una certa sterilità della politica di coesione, priva di canali di coagulo attraverso i quali provare a costruire una piattaforma di *policy* condivisa almeno su un nucleo duro di "principi-cornice".

dedicare a delle idee strategiche innovative le quali sono perciò spesso avanzate dalla Commissione Europea²⁷⁸;

- Il Parlamento Europeo non ha molto peso per pronunciarsi sul *budget*, in quanto è in tal senso vincolante l'accordo raggiunto in sede di Consiglio Europeo;
- Allorquando l'allocazione delle risorse viene stabilita, i singoli centri di potere esistenti in ogni Stato membro si prodigano per accaparrarsi la loro porzione. A partire da questo momento, la negoziazione con la Commissione Europea su obiettivi e *governance* viene affidata ai singoli Ministri competenti i quali, sono perlopiù mossi dall'esigenza di massimizzare la flessibilità a fini elettorali, a totale detrimento di una strategia volta ad efficientare al massimo l'utilizzo dei Fondi Strutturali²⁷⁹;
- A corollario di tutto ciò va aggiunto che, poche settimane prima che venga avviato il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali, Stati membri e Regioni pongono le basi per una programmazione le cui caratteristiche non sono ancora definite, il che milita nel senso della conservazione più che dell'innovazione²⁸⁰.

Il paradigma *place-based* che invece va attuato deve essere trasparente, verificabile e sottomesso al pubblico scrutinio²⁸¹ «*monitorando i risultati dei targets, valutando gli impatti, comparando i risultati fra i diversi luoghi: se il dibattito pubblico e la mobilitazione politica sono elevati, i rischi possono essere in parte superati*». ²⁸² I punti fermi su cui dovrà poggiare saranno pertanto:

1. Rigorosa separazione della valutazione d'impatto dall'uso degli indicatori di risultato;
2. Particolare attenzione ai metodi controfattuali di valutazione d'impatto;
3. Valutazione del possibile impatto in chiave prospettica, e non retrospettiva²⁸³;

²⁷⁸ Un grave *vulnus* che attanaglia la fase di programmazione nel contesto italiano è il mancato «*raccordo con l'ordinario*», la qual cosa spesso comporta l'attivazione di interventi straordinari il cui effetto si conclude con il termine del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali, senza che agli stessi venga data continuità e senza che vi sia raccordo alcuno con gli interventi intrapresi dallo Stato Membro a livello nazionale. Questa carenza strategica è tanto più evidente negli interventi infrastrutturali. Così G.VIESTI - P. LUONGO, *op. ult. cit.*, pag. 5.

²⁷⁹ Un'ulteriore ripercussione di queste dinamiche è quella che comporta la creazione di programmi molto estesi, che tendono a coprire ambiti molto diversi fra loro (si va dal finanziamento della banda larga, agli interventi infrastrutturali, a quelli rivolta alla scuola o ai servizi sociali), senza che essi siano necessariamente supportati da indicazioni e valutazioni precise e mirate. Analizzano queste criticità G. VIESTI - P. LUONGO, *op. ult. cit.*, pag. 13.

²⁸⁰ A queste problematiche si aggiunge il risvolto negativo assunto dalla regola del disimpegno automatico (cd. meccanismo del *de-commitment*) dal momento che, al fine di evitare che la Commissione Europea proceda a disimpegnare le risorse impegnate per un progetto, e non spese entro due anni, gli Stati Membri tentano di investirli ad ogni costo, spesso a discapito della qualità dei progetti, inibendo l'innovazione.

²⁸¹ Questi gli obiettivi alla base della piattaforma italiana *Open Coesion*: il portale governativo che consente un monitoraggio costante e dettagliato, accessibile a tutti i cittadini, dei dati relativi ai progetti in fase attuativa finanziati tramite i Fondi Strutturali europei. È possibile consultare la piattaforma governativa aggiornata agli ultimi progetti relativi all'attuale ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali europei attraverso il seguente link: <http://www.opencoesion.gov.it/>

²⁸² F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 108 ss. L'autore, nel capitolo conclusivo del Rapporto (pagg. 180 ss.) precisa tuttavia che, affinché questi risultati possano realmente ottenersi, occorre agire munendosi di «*lungimiranza ed umiltà*», senza aspettarsi soluzioni rapide di sorta.

²⁸³ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 180 ss., è necessario cioè la valutazione di impatto venga effettuata contemporaneamente alla programmazione degli interventi, e non anche dopo che l'intervento è stato già progettato ed attuato.

4. Sperimentazione della scelta casuale dei beneficiari (cd. randomizzazione)²⁸⁴;
5. Rafforzamento del ruolo della Commissione quale centro di raccolta e di scambio e *think thank*²⁸⁵;
6. Disponibilità dei dati.

Alla luce di queste linee direttrici il nuovo sistema proposto dovrebbe essere in grado di assicurare un'elevata visibilità ed un pubblico scrutinio che percorra le varie fasi di valutazione, da quella *ex-ante*, a quella in *itinere* a quella *ex-post*.

5.2.3. L'eredità del Rapporto Barca nell'agenda del Parlamento Europeo.

A seguito della redazione del Rapporto Indipendente *de quo*, il Parlamento Europeo e, in particolare, la Commissione per lo sviluppo regionale, nel giugno del 2010 ha elaborato una Proposta di Risoluzione²⁸⁶ rivolta al “*conseguimento di una vera coesione territoriale, sociale ed economica all'interno dell'UE – una condizione sine qua non per la competitività globale?*”. Il cuore pulsante di questo documento è la presa di coscienza che, per poter superare l'ancora attuale congiuntura economica negativa, o comunque non del tutto positiva, e per consentire che tutta l'Unione Europea possa essere competitiva a livello globale, è necessario che vengano rafforzate le politiche interne facendo delle stesse un reale volano per l'economia. Adottando questa prospettiva, pertanto, secondo il Parlamento, le istituzioni europee devono mettere al centro della loro agenda provvedimenti prioritariamente rivolti alla creazione di infrastrutture strategiche, ad una tassazione flessibile, alla regolamentazione dei mercati della produzione. In questo contesto, inevitabilmente, va ad inserirsi la portata strategica della politica di coesione economica, sociale e territoriale²⁸⁷.

L'adattamento alla globalizzazione, i mutamenti demografici, il cambiamento climatico e le questioni energetiche, si sono prospettate in questi anni, e continuano ancora a prospettarsi,

²⁸⁴ *Ibidem*. Scegliendo i beneficiari dell'intervento in modo aleatorio fra quelli ammissibili, la valutazione di impatto viene facilitata poiché, in tal modo, quello che succede ai soggetti non esposti rappresenta un'approssimazione credibile del controfattuale. Questo concetto è tanto più credibile se si parte dall'assunto in base al quale va tenuto presente che questo approccio valutativo non ambisce alla certezza assoluta, bensì si accontenta di una «ragionevole approssimazione». Si vedano in tal senso A. MARTINI - M. SISTI, *op. ult. cit.*, pag. 8.

²⁸⁵ F. BARCA, *op. ult. cit.*, pagg. 180 ss. L'autore, a questo proposito, auspicava, fra le altre cose, che la Commissione Europea adottasse delle apposite linee guida concernenti la valutazione d'impatto, oltre che venisse promosso un uso della valutazione d'impatto tarato sulle regole precedentemente esposte. Orbene, è possibile oggi constatare i passi in avanti fatti dall'istituzione europea in tal senso attraverso l'adozione delle “*Better Regulation Guidelines*”, corollario applicativo dell'Agenda della Commissione Juncker “*Better Regulation for Better Results*” adottata il 19 maggio 2015. Per una consultazione completa delle “*Better Regulation Guidelines*” si consulti il seguente link: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

²⁸⁶ Stiamo parlando della Proposta di Risoluzione 2009/2233 del 9.6.2010 elaborata dalla Commissione per lo Sviluppo Regionale del Parlamento Europeo. Il relatore della citata proposta è Petru Constantin Luhan. Per consultare il testo completo si veda http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R_8Vo5fyVoYJ:www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do%3FpubRef%3D-%252F%252FEP%252F%252FNONGML%252BCOMPARL%252BBPE-442.941%252B01%252BDOC%252BWORD%252BV0%252F%252FIT+&cd=3&hl=it&ct=cnk&gl=it.

²⁸⁷ Il Consiglio Europeo, nel marzo 2010, ha riconosciuto l'importanza di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture, «*per contribuire a garantire il successo della Strategia UE 2020 in un contesto in cui quest'ultima dovrà affrontare grossi ostacoli allo sviluppo economico*».

quali sfide decisive che inevitabilmente coinvolgono le regioni e i diversi enti territoriali. A loro è demandato infatti il ruolo decisivo di garantire le condizioni indispensabili per limitare l'impatto di queste sfide sui cittadini, sfruttando il principio di partenariato e gli strumenti appropriati per la valutazione *ex ante* dell'impatto territoriale dei vari tipi di politiche. La riforma della politica di coesione deve servire pertanto «*a potenziare questa politica, migliorando la correlazione, il coordinamento e la sinergia tra le politiche europee, evitando ogni forma di subordinazione tra di esse e basandosi sulle esigenze e sugli obiettivi dell'Unione europea in termini di sviluppo sostenibile [...] attraverso la gamma di strumenti di lavoro e di metodi analitici proposti a livello locale e regionale che, contribuendo a far progredire lo sviluppo economico e l'inclusione sociale, dimostrano il coinvolgimento e l'impegno degli attori locali e regionali nei confronti della politica di coesione*».

Vien da sé perciò che la politica di coesione debba essere intesa in una dimensione che sia in grado di valorizzare le singole specificità territoriali dei luoghi²⁸⁸, con la costante sollecitazione verso un allargamento della porzione di risorse direttamente gestibili dalle Regioni²⁸⁹, attraverso uno sviluppo proficuo del partenariato e del coordinamento fra i diversi livelli di *governance*. In termini concreti la Proposta di Risoluzione suggerisce che:

- Venga messo in pratica l'approccio dal basso verso l'alto in grado di accrescere le capacità amministrative e la qualità del processo di programmazione: tutti i livelli amministrativi devono poter svolgere un ruolo coesivo, complementare e produttivo onde accrescere la competitività dell'UE;
- la Commissione consideri la possibilità di accordi trilaterali tra la Commissione, gli Stati membri e le regioni, al fine di garantire che gli obblighi di partenariato siano rispettati;
- Si semplifichino le procedure per l'utilizzo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, si garantisca la flessibilità e si riduca l'onere amministrativo per i beneficiari dei fondi, cosicché le autorità possano affrontare le sfide importanti in modo tempestivo e con le risorse appropriate; ritiene inoltre che i partenariati pubblico-privati possano fornire un autentico supporto integrando gli sforzi compiuti a livello locale e regionale, e invita la Commissione a presentare proposte concrete per il consolidamento dei partenariati pubblico-privati nel quadro della politica di coesione;
- Non si sottovaluti l'importanza di continuare a fornire un sostegno ai progetti destinati alle regioni in ritardo di sviluppo, cosicché l'impatto previsto in questo periodo di programmazione possa essere mantenuto e si conformi alle stime iniziali; ritiene che il ritiro di tale sostegno ridurrebbe l'impatto dei risultati positivi iniziali;

²⁸⁸ In particolare si afferma che *"la coesione economica, sociale e territoriale offre l'opportunità di sfruttare pienamente il potenziale della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione e di garantire che i cittadini europei possano beneficiare di migliori condizioni di vita e nutrire una maggiore fiducia nell'UE; gli investimenti selettivi nella ricerca, nello sviluppo e nell'innovazione devono tenere in considerazione le capacità e i potenziali regionali e urbani e contribuire a sviluppare questo settore attraverso programmi di sviluppo istituzionale e di potenziamento delle capacità"*.

²⁸⁹ La Proposta di Risoluzione *de qua* riprende l'approccio territoriale della politica di coesione che è alla base altresì dell'apposito Libro Verde sulla politica di coesione territoriale. Per consultare il testo si rimanda a http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_it.pdf.

- l'indicatore chiave per individuare quali aree siano idonee a beneficiare dell'assistenza finanziaria dell'UE dovrebbe essere il valore del PIL e che l'introduzione di altri indicatori possa essere ammessa soltanto in seguito alla conduzione di studi sulla loro pertinenza e sulle modalità di raccolta e di elaborazione dei dati;
- i Fondi debbano essere assegnati sulla base delle specificità regionali; invita la Commissione a istituire strumenti finanziari appropriati per creare valore aggiunto nel breve e medio periodo, prendendo in considerazione anche gli effetti della crisi economico-finanziaria.

La Risoluzione viene motivata facendo riferimento alle ricadute pratiche che una politica di tal fatta può produrre in termini di «*creazione di posti di lavoro sicuri e qualitativamente migliori e di garanzia di accesso a infrastrutture di ogni tipo – siano esse relative ai trasporti, alla società, all'istruzione o alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione*», fermo restando che ogni Stato Membro ha l'onere di indicare le misure che reputa più efficaci perché la propria economia interna possa funzionare a livello globale.

Questa Proposta di Risoluzione indica quale perno attorno al quale la stessa politica di coesione può trovare piena realizzazione nel ciclo di programmazione attuale 2014-2020 l'Infrastruttura, intesa come «*uno dei pilastri principali valutati a livello internazionale per accertare i livelli di competitività economica; essa consente di annullare le distanze e di assicurare la mobilità degli investimenti e della forza lavoro*». Allo stesso tempo viene sposato l'approccio *place-based* teorizzato nel Rapporto Indipendente redatto dal dott. Fabrizio Barca in quanto attraverso di esso si può vedere fino a che punto:

- la programmazione del processo di sviluppo regionale sia in armonia con le necessità e il potenziale specifico di un'area;
- le parti coinvolte dispongano di sufficienti capacità istituzionali per assicurare il miglior tasso di assorbimento possibile dei fondi dell'UE;
- il sostegno fornito dall'UE sia un sostegno a lungo termine, che sviluppa i risultati ottenuti mediante la realizzazione di progetti finanziati dall'UE e assicura la sostenibilità.

Quanto alla realizzazione pratica di un modello di *governance multilivello* viene esplicitata l'esigenza di garantire un coordinamento orizzontale e verticale tra i diversi livelli di governo, nonché tra i settori di attività e i tipi di intervento. La garanzia di norme comuni nell'ambito dello sviluppo raggiunto grazie alla coesione economica, sociale e territoriale, in particolare nelle regioni di frontiera, richiede:

- una programmazione di alta qualità basata sul coinvolgimento delle parti interessate a ogni livello e settore in questione;
- l'impiego di statistiche e indicatori pertinenti e uniformi, sia nella fase di programmazione che in quella di attuazione;
- l'applicazione di un sistema di monitoraggio specificamente regolato per permettere l'osservazione e l'analisi di un ampio ventaglio di indicatori e di impatti;
- la diffusione dei risultati delle valutazioni a ogni livello governativo e in ogni settore di attività regionale.

Questo Progetto di Relazione è stato definitivamente approvato dalla Commissione per lo Sviluppo Regionale del Parlamento Europeo nella seduta del 13 luglio 2010²⁹⁰. Partendo da queste premesse, pertanto, si è auspicato che nel ciclo di programmazione dei Fondi strutturali attuale (2014-2020) si desse concreta realizzazione a questi approcci metodologici, così come teorizzati nel Rapporto Indipendente in questa sede analizzato perchè, dopo il 2013, «*la politica di coesione deve divenire un punto di forza in vista del suo ruolo decisivo al fine di ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni europee*²⁹¹».

6. UN CASO DI STUDIO: LA VALUTAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SUGLI EFFETTI DELLE POLITICHE DI AUSTERITÀ IN ITALIA.

di *Maria Elena de Tura*

SOMMARIO: 6.1. La valutazione in seno all'Unione Europea delle politiche degli Stati membri: un sistema di *governance* multilivello. – 6.2.1. Lo studio del Parlamento europeo sulle politiche di *austerity* in Italia: l'approccio metodologico. – 6.2.2. La valutazione sugli effetti delle politiche di *austerity* in Italia con specifico riferimento alle misure in materia di istruzione, salute, lavoro e pensioni. – 6.2.3. Le proposte concrete formulate a livello sovranazionale. – 6.3. La risposta dei *policy makers* nazionali. – 6.4. Considerazioni conclusive.

6.1. *La valutazione in seno all'Unione europea delle politiche degli Stati membri: un sistema di governance multilivello.*

L'azione dell'Unione Europea si muove su un doppio binario: da un lato, la valutazione delle politiche della Commissione, del Parlamento e del Consiglio – tutta a livello sovranazionale –, dall'altro, la valutazione delle politiche adottate dai Parlamenti e dai Governi nazionali.

Con riferimento al primo punto, la valutazione delle politiche in seno all'Unione europea, funzione che, come si è detto, solo di recente è stata affidata al Parlamento²⁹², passa attraverso i numerosi studi, le analisi approfondite, i *briefing* preparati dai vari servizi di ricerca e, in particolare, dai dipartimenti tematici, dall'unità Assistenza alla *governance*

²⁹⁰

Amplius

si

rimanda

a:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/oj/823/823084/823084it.pdf.

²⁹¹ Con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, infatti, nel 2011, l'allora Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca rilevava, ancora una volta, che «*l'Italia ha accumulato un grave ritardo nella programmazione 2007-2013: con una percentuale di pagamenti eseguiti al 21 novembre 2011 pari al 7,4% è penultima tra gli Stati Membri, prima della sola Romania*», un risultato che consacrava uno scarto di ben 9 punti percentuali rispetto al ciclo di programmazione precedente. *Amplius* si veda la *Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione Territoriale*, www.camera.it, 6 Dicembre 2011.

²⁹² Il riferimento è, in tal senso, alle già citate risoluzioni del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 (“*Garantire valutazioni d'impatto indipendenti*”), del 4 febbraio 2014 (“*Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sussidiarietà e proporzionalità*”), del 27 novembre 2014 (“*Orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto*”) e all'istituzione nel 2013, all'interno del Segretariato del Parlamento europeo, della Direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (*Directorate-General for Parliamentary Research Services - EPRS*).

economica e dalla direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo²⁹³. Lo scopo dei documenti predisposti è di sostenere le attività dei vari organi parlamentari, elaborando ricerche su vari aspetti della valutazione *ex-ante* o *ex-post* della legislazione e delle politiche dell'Unione, al fine di offrire ai decisori pubblici elementi di giudizio sul successo delle politiche e, in particolare, sugli effetti che esse hanno prodotto o possono produrre sulla vita dei cittadini.

L'obiettivo peculiare della valutazione è, in tal senso, produrre indicazioni sul fatto che una certa politica abbia successo nell'influenzare determinati fenomeni collettivi, analizzandone l'andamento, la diffusione o le caratteristiche di tali fenomeni. Un secondo tratto peculiare della valutazione delle politiche, che la differenzia dalla generale produzione statistica, è poi la tendenza ad utilizzare un insieme di informazioni quantitative e qualitative, basate, da un lato, sulla misurazione delle realizzazioni della politica e sulla stima dei suoi effetti, dall'altro sulla rilevazione delle opinioni che gli attori rilevanti hanno sulle realizzazioni della politica e sul suo successo o mancato successo²⁹⁴.

Tale tipo di valutazione si riflette anche nel rapporto tra le politiche dell'Unione europea e le politiche nazionali. A questo proposito, non può prescindere da una riflessione sul concetto di *governance* multilivello, ossia di un sistema in cui gli Stati, pur rimanendo attori politici di primaria importanza, non monopolizzano più i legami tra soggetti interni e sovranazionali, ma rappresentano uno tra i tanti attori che interagiscono per influenzare le decisioni ai vari livelli di governo²⁹⁵. Ne consegue, pertanto, che le competenze tra i diversi livelli di governo nel *policy-making* sono, ormai, condivise, invece che separate, e le aree politiche interconnesse piuttosto che sovrapposte. La nozione di *multilevel governance* sembra, dunque, essere quella che meglio esprime e permette di indagare il cambiamento verificatosi nel *policy-making* degli Stati dell'Unione europea in seguito al processo di integrazione, che ha visto una significativa trasformazione del modello stesso di politica pubblica, divenuta ormai il prodotto dell'interazione di diversi attori, che agiscono nei distinti livelli territoriali di governo e che si possono classificare come politici in quanto prendono parte al processo di allocazione dei valori.

Il problema di *governance* in un sistema multilivello, formato dai livelli sovranazionale, nazionale e subnazionale è, essenzialmente, quello dell'azione politica. Tratto peculiare delle *policies* a livello europeo, infatti, è che esse non si dispiegano attraverso un'autorità centrale che legifera e rende centrali le proprie decisioni, come avviene nel modello classico dello stato-nazione, ma implica complesse relazioni di scambio tra una molteplicità di attori, e, quindi, una dimensione di reciprocità che implica un continuo processo di contrattazione e negoziazione tra gli attori coinvolti nel *policy-making*. In tal senso, allora, diviene fondamentale il *policy network*, ossia un meccanismo che tiene conto del fatto che, nelle attuali società fortemente differenziate dal punto di vista funzionale, esistono modalità

²⁹³ Per una più approfondita analisi sul sistema di valutazione *ex-ante*, in *itinere* ed *ex-post* da parte del Parlamento europeo, si rinvia ai paragrafi precedenti.

²⁹⁴ L. FUSCO, *L'implementazione delle politiche pubbliche in un sistema di governo multilivello*, disponibile in <https://www.unipa.it/persone/docenti/c/salvatore.costantino/.content/documenti/--LIMPLEMENTAZIONE-DELLE-POLITICHE-PUBBLICHE.pdf>.

²⁹⁵ Sul concetto di *governance* multilivello all'interno dell'Unione europea si vedano B. IAN - G. STEPHEN, *Cohesion policy and european integration. Building multilevel governance*, Oxford, 1996; P.M. HASS, *Epistemic communities and international policy coordination*, in *International Organization*, v. 46, n.1, 1992.

di coordinamento dell'azione collettiva. Attraverso mezzi quali il negoziato e lo scambio tra i diversi livelli di *governance*, è possibile, pertanto, coordinare l'azione dei decisori politici, permettendo di individuare la possibilità di successo o fallimento di una *policy* e contribuire ad implementarla²⁹⁶.

6.2.1. Lo studio del Parlamento europeo sulle politiche di austerità in Italia: l'approccio metodologico.

È in questo contesto di *multilevel governance* che deve inserirsi lo studio del Parlamento europeo sulle politiche di *austerità* in Italia, che costituisce l'oggetto dell'analisi del presente capitolo, in cui ci si prefigge di indagare le scelte metodologiche e l'approccio di cui si avvale il Parlamento sovranazionale nelle sue ricerche e analisi sulle politiche poste in essere dai singoli Stati membri.

Ai fini della nostra ricerca, infatti, occorre porre l'attenzione sul *modus operandi* che, concretamente, persegue il Parlamento europeo nella valutazione delle politiche dei diversi Stati dell'Unione. A questo proposito, tra i diversi studi che sono stati posti in essere negli ultimi anni, un interessante esempio di valutazione da parte del Parlamento europeo è costituito da un'analisi, realizzata nel 2015 dalla Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, sull'impatto che hanno avuto le politiche di *austerità* nei paesi dell'Unione Europea maggiormente colpiti dalla crisi economica (Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Portogallo)²⁹⁷.

Lo scopo dello studio consiste nel descrivere ed esaminare, a distanza di sette anni, l'impatto della crisi e delle politiche che sono state adottate in risposta ad essa²⁹⁸, valutandone gli effetti in termini di *compliance*, ossia di rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi prefissati. In breve, il Parlamento europeo si propone di rispondere alla domanda se gli interventi adottati dai singoli Stati membri abbiano prodotto effetti utili in termini di efficacia, efficienza e rispetto dei diritti fondamentali.

Particolarmente interessante, a tal proposito, risulta il *Report* sull'Italia²⁹⁹ – oggetto di approfondimento in questa sede – in cui il Parlamento europeo si prefigge di indagare, in

²⁹⁶ Di conseguenza, più che una organizzazione internazionale l'Unione europea costituirebbe «una comunità politica a sé stante, dotata di un proprio potere di indirizzo politico del policy making di propri canali di mobilitazione degli interessi. Caratteristiche che favorirebbero uno stile politico partecipativo a scapito di uno stile autoritativo» (L. FUSCO, *L'implementazione delle politiche pubbliche in un sistema di governo multilivello*, cit., p. 209). Questo modello risulta particolarmente indicato per rendere conto delle possibilità di mobilitazione degli attori politici subnazionali e per spiegare le variazioni d'impatto delle politiche europee e nazionali nelle diverse aree geografiche dell'Unione.

²⁹⁷ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf).

²⁹⁸ Com'è noto, la bolla immobiliare scoppiata negli Stati Uniti nel 2007 ha dato origine ad una gravissima crisi finanziaria ed economica, che si è progressivamente diffusa a livello globale, spingendo l'Europa e, con essa, i suoi Stati membri, a reagire attraverso misure di *austerità* e di *spending review*. La crisi nei paesi dell'Eurozona ha altresì portato ad azioni coordinate dalla Commissione Europea, dalla Banca Centrale Europea (BCE), dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dai Governi dei singoli Stati membri. Per un interessante analisi sull'origine e l'impatto della crisi economica e finanziaria a livello globale, si veda P.R. LANE, *Financial Globalisation and the Crisis*, presentato nel luglio 2012 presso la "Annual Conference on the Future of Financial Globalisation", disponibile in <http://www.bis.org/events/conf120621/lane.pdf>.

²⁹⁹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

maniera approfondita, l'impatto delle misure di austerità adottate tra il 2008 ed il 2014, sia a livello complessivo, sia con specifico riferimento ai maggiori diritti fondamentali (istruzione, salute, lavoro, pensioni)³⁰⁰, valutando se le suddette misure siano andate a migliorare la realtà preesistente.

La selezione delle misure da sottoporre all'analisi è stata condotta sulla base di criteri quantitativi e qualitativi e, infine, verificata dagli esperti redattori di ciascuno studio.

Il lavoro è stato strutturato dal Parlamento europeo nel seguente modo: una introduzione contenente una *overview* generale sulle politiche adottate, ossia le principali novità introdotte e gli obiettivi perseguiti; una valutazione sull'impatto che, concretamente, hanno avuto le misure in termini di efficacia, efficienza e rispetto dei diritti fondamentali, cercando, in sostanza, di rispondere alla domanda se le misure adottate siano state utili, se abbiano avuto effetti positivi sui cittadini e se abbiano raggiunto lo scopo prefissato; infine, si dedica un capitolo conclusivo alle proposte concrete affinché, alla luce dei dati raccolti, le future politiche pubbliche possano migliorare e divenire più efficaci³⁰¹.

La selezione delle misure da sottoporre all'analisi si è basata su un insieme di criteri quantitativi e qualitativi. Quanto ai metodi quantitativi, si è fatto riferimento alle aree in cui sono intervenuti con più frequenza i governi degli stati membri dell'Unione durante il periodo della crisi economica. Successivamente, si sono analizzate le misure che andavano ad incidere maggiormente sulla vita dei cittadini³⁰². Ai fini di tale ricerca, le principali fonti utilizzate sono consistite negli atti delle istituzioni europee ed internazionali, negli strumenti legislativi e di *policy* adottati a livello nazionale, in articoli scientifici e giornalistici. Quanto ai criteri qualitativi, il Parlamento europeo si è concentrato sulla valutazione dell'incidenza delle misure sul godimento dei diritti fondamentali da parte dei singoli, preoccupandosi di garantire che la scelta di quei diritti permettesse un'attuabilità in concreto dello studio. Sulla base di tale approccio metodologico, sono state selezionate le politiche adottate in materia di istruzione, salute, lavoro e pensioni, e ne sono stati valutati gli effetti.

La valutazione, inoltre, non è stata effettuata direttamente dal Parlamento europeo, ma quest'ultimo si è avvalso di una serie di strumenti tecnici, quali studi, ricerche, pubblicazioni scientifiche, statistiche e audizioni di esperti a livello nazionale ed europeo³⁰³. Infine, i dati raccolti sono stati rielaborati al fine di formulare delle conclusioni che permettessero di migliorare le future politiche dei singoli Stati membri.

³⁰⁰ Lo studio si occupa anche dell'incidenza delle misure adottate in materia di accesso alla giustizia, proprietà e libertà di manifestazione, cui si rimanda. In questa sede, si è deciso di analizzare specificamente, perché ritenute maggiormente significative ai fini della presente ricerca, gli ambiti concernenti l'istruzione, la salute, il lavoro, le pensioni.

³⁰¹ Scopo ultimo della valutazione, infatti, è migliorare la vita dei cittadini attraverso politiche pubbliche che siano, per un verso, più trasparenti e, per altro verso, più consapevoli e più efficaci (B. DENTE, *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna, 2011).

³⁰² Ad esempio, la riforma del sistema sanitario costituisce senz'altro una misura che incide sulla totalità dei cittadini.

³⁰³ In proposito, lo studio precisa che gli esperti consultati sono stati selezionati in base alle loro competenze economiche ed alla loro esperienza nel campo dei diritti fondamentali ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf), cit., p. 30).

6.2.2. *La valutazione delle politiche di austerità in Italia con specifico riferimento alle misure in materia di istruzione, salute, lavoro e pensioni.*

Dopo aver analizzato, attraverso una *overview* generale, l'impatto della crisi in Italia e le principali misure di *austerità* adottate in risposta ad essa, lo studio del Parlamento Europeo, qui posto all'attenzione, va ad investigare in maniera approfondita gli effetti dei singoli interventi legislativi introdotti dal 2008 al 2014. Ciascun capitolo, pertanto, è dedicato ad uno specifico settore: il diritto all'istruzione, il diritto alla salute, il diritto al lavoro e alle pensioni.

Va ricordato che, nel periodo che va dal 2008 al 2013, il PIL italiano ha subito un calo del 7.5%³⁰⁴. In particolare, dopo l'istituzione del "Semestre Europeo" nel 2010, l'Italia ha dovuto dare avvio ad una serie di riforme in linea con gli obiettivi economici e finanziari fissati a livello sovranazionale. Tali interventi legislativi, dettati da ragioni di *spending review*, e che, come si è detto hanno inciso profondamente sui diritti fondamentali di istruzione, salute, lavoro e pensioni, sono stati sintetizzati nello studio europeo nella figura seguente:

Right	Most relevant measure(s)
Education	<i>Decreto Brunetta</i>
Healthcare	Health pacts Annual Finance Acts (notably: 2010) Other measures (notably: Spending Review)
Work	<i>Legge Fornero</i>
Pension	<i>Decreto Salva Italia</i>

Fonte: Direzione generale per le politiche interne del Parlamento Europeo³⁰⁵

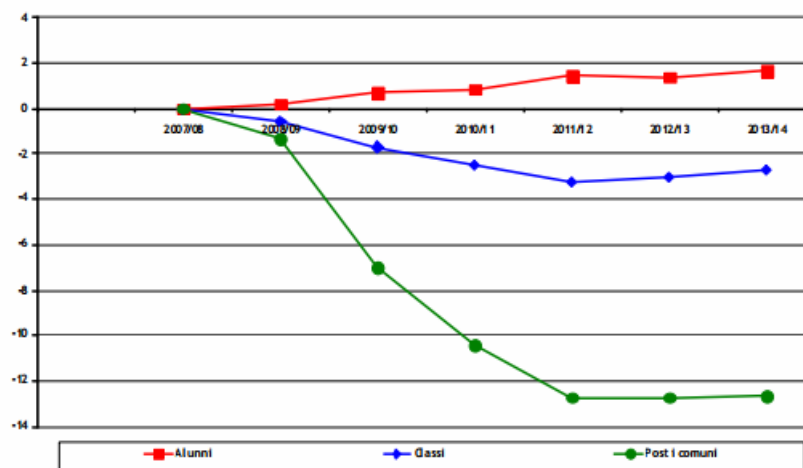
Il primo settore posto all'attenzione del Parlamento europeo, pertanto, concerne le misure adottate in Italia in materia di istruzione. In particolare, si prendono come oggetto di analisi il decreto legge n. 112/2008, cd. "Decreto Brunetta", convertito nella legge n. 133/2008, il D.P.R. n. 81/2009 e la legge n. 122/2010, che si sono proposti come scopo fondamentale la riorganizzazione generale degli istituti scolastici attraverso accorpamenti delle scuole, tagli degli insegnanti e al personale amministrativo, al fine di garantire un maggiore risparmio di spesa e, al contempo, migliorare il livello generale di istruzione dei cittadini.

Dalla valutazione sugli effetti prodotti dalle suddette misure sembra, però, che l'obiettivo prefissato non sia stato raggiunto in pieno.

³⁰⁴ Documento di economia e finanza 2014, Sezione III, Programma Nazionale di Riforma – Parte I: La strategia nazionale e le principali iniziative, in http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrpp12014_italy_it.pdf. Nel 2013, il PIL ha subito un calo pari al -1.7 % (ISTAT, Rapporto annuale 2014), nel 2014 si è attestato attorno al -0.4 % (ISTAT, Rapporto annuale 2015).

³⁰⁵ Table 2: "Most relevant measures concerning right to education, healthcare, work and pension", [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), p. 17.

Emerge, anzitutto, che, ad oggi, l'Italia è il paese che investe meno, fra gli Stati dell'Unione Europea, sull'istruzione³⁰⁶. Gli interventi posti in essere, nota il Parlamento europeo, «are in line with Italy's long tradition of underinvestment in education»³⁰⁷, e ciò è confermato, peraltro, dal fatto che l'Italia è rimasto l'unico paese europeo a non aver aumentato gli investimenti nella scuola primaria e secondaria dal 1995³⁰⁸. La scarsità di investimenti nel settore dell'istruzione emerge anche da un altro, significativo, dato, ossia che il salario medio degli insegnanti è rimasto il più basso di tutti gli Stati dell'Unione Europea, e le politiche pubbliche adottate negli ultimi anni non hanno contribuito a saldare questo *gap*³⁰⁹. Infine, la riorganizzazione della rete scolastica, che ha condotto ad un taglio degli insegnanti e del personale amministrativo ed alla fusione delle scuole a fini di risparmio di spesa pubblica, ha avuto come fisiologica conseguenza lo squilibrio tra il numero degli alunni, aumentato – nel periodo scolastico che va dal 2007/2008 al 2013/2014 – del 2%, e il numero delle classi e degli insegnanti a disposizione, che hanno subito, invece, una riduzione fino al 12%, come risulta dal seguente grafico:



Fonte: Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR)³¹⁰

³⁰⁶ Tale circostanza è stata confermata, peraltro, da un funzionario del Ministero dell'Economia e delle Finanze in due audizioni presso il Parlamento Europeo in data 17.10.2014 e 20.10.2014.

³⁰⁷ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), p. 10.

³⁰⁸ Anzi, dal 2008 l'Italia ha ridotto gli investimenti nella scuola primaria e secondaria del 5%, mentre, nello stesso periodo, gli altri paesi dell'area OCSE li hanno aumentati, in media, del 62% (OECD, Education at a Glance 2013, Country Note: Italy, in http://www.oecd.org/edu/Italy_EAG2013%20Country%20Note.pdf).

³⁰⁹ La legge n. 122/2010, fra l'altro, ha confermato il blocco degli stipendi del personale insegnante e Ata fino al 2018, così aumentando lo squilibrio tra lo stipendio medio degli insegnanti in Italia e gli altri stati dell'Unione Europea.

³¹⁰ MIUR, Focus: "Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014", http://www.istruzione.it/allegati/avvio_anno_scolastico2013_2014_10.pdf. Il grafico è riportato nel report del Parlamento europeo a p. 31 (Figure 1: "Percentage of variation in pupil (top line), classes (middle line) and teachers (bottom line) compared to school year 2007/2008"), in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

Complessivamente, dunque, le misure adottate non sono state in grado di incidere positivamente sul livello di istruzione generale della popolazione: i dati statistici del 2014, infatti, hanno confermato che l'Italia rimane uno dei paesi dell'area OCSE con il peggiore livello di alfabetizzazione, che meno di un terzo degli italiani ha un livello accettabile di competenze alfabetiche e che un terzo di essi non è in grado di riassumere in maniera adeguata un terzo scritto³¹¹. Le cause di tale inefficienza, cui le politiche pubbliche nazionali dovranno porre rimedio attraverso interventi mirati, sono da ricercare, in conclusione, nei tagli alla spesa per la scuola pubblica, nell'aumento del numero di studenti per insegnante e nella riduzione di altro personale scolastico non accompagnate da adeguate misure di investimento.

Il secondo ambito, oggetto di analisi da parte del Parlamento europeo, concerne le politiche incidenti sul diritto alla salute. In particolare, si è valutato l'impatto delle misure introdotte con il decreto legge n. 158/2012, c.d. "Decreto Balduzzi", convertito nella legge n. 189/2012, che si è proposto come obiettivo fondamentale la diminuzione della spesa sanitaria pubblica di 8 miliardi di euro tra il 2012 e il 2014, attraverso interventi quali la riduzione dei posti letto, la riduzione della quota della farmaceutica territoriale, degli acquisti di prestazioni dal privato accreditato e della spesa per dispositivi medici³¹².

Al riguardo, il Parlamento europeo mette in luce come, nel sistema sanitario italiano, vi siano significativi indicatori di spreco delle risorse pubbliche, e che le riduzioni nella spesa, seppur necessarie, avrebbero potuto essere raggiunte senza compromettere la qualità dei servizi o l'erogazione stessa dei servizi base. Si esprimono, pertanto, preoccupazioni circa il fatto che i servizi pubblici sanitari possano essere minati a causa del rialzo dei prezzi verso i consumatori e della chiusura dei piccoli ospedali non accompagnata dalla creazione di servizi alternativi. La direzione sembra essere, alla luce dei dati raccolti in sede di analisi, che i pazienti che non hanno i mezzi per pagare servizi sanitari privati possano trovarsi davanti a lunghissimi tempi di attesa e, di conseguenza, rimandare o rinunciare alle cure non urgenti.

Tuttavia, risulta che le politiche di *spending* in materia sanitaria abbiano, quanto meno, raggiunto l'obiettivo di registrare un significativo rallentamento della dinamica di spesa. Infatti, a fronte di una variazione media annua della spesa sanitaria pari al 7% nel periodo 2000-2006, nel successivo periodo 2006-2013 la variazione media annua è risultata pari all'1,0%. Si evidenzia che, in ciascuno degli anni 2011-2013, si è registrato un decremento del livello assoluto di spesa rispetto all'anno precedente:

³¹¹ Istat, Rapporto Bes 2014, 26.06.2014, in <http://www.istat.it/it/archivio/126613>. Analogamente, si veda il rapporto della Commissione Europea "Un'indagine sulle competenze degli adulti evidenzia l'esigenza di migliorare l'istruzione e la formazione", 8 ottobre 2013, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-922_it.htm.

³¹² Per una più approfondita analisi sulle numerose misure introdotte con il "Decreto Balduzzi", si veda "Decreto Balduzzi sulla sanità in 14 punti", in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=58739>.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Healthcare expenditure	98,948,382	109,409,923	110,573,889	110,414,178	110,391,990	110,391,990
GDP	1,575,143,875	1,519,695,116	1,551,885,608	1,579,946,416	1,566,911,583	1,560,023,803
% GDP	6.8%	7.2%	7.1%	7.0%	7.0%	7.0%
Year-to-year variation	+3.3%	+2.8%	+1.1%	-0.1%	0.0%	-1.0%
Inflation rate	+3.5%	+0.8%	+1.6%	+2.9%	+3.3%	+1.3%
Budget deficit	-4.847.783	-4.834.532	-3.924.219	-2.697.355	-1.983.462	-1.857.649

Fonte: Direzione generale per le politiche interne del Parlamento Europeo³¹³

Ad ogni modo, al di là del dato, significativo, della riduzione della spesa pubblica negli ultimi anni, per quanto concerne specificamente l'impatto delle misure sul diritto alla salute, lo studio del Parlamento Europeo osserva come, in Italia, il problema fondamentale, cui i *policy makers* dovrebbero porre rimedio attraverso politiche mirate, sia il forte divario tra le diverse regioni nella quantità e nella qualità dei servizi sanitari offerti, oltre all'impiego delle risorse, da parte di alcune regioni, in maniera del tutto inefficiente.

Dalle analisi condotte, il Parlamento europeo conclude che le misure di *austerità* in materia sanitaria hanno avuto un impatto complessivamente negativo sulla salute dei cittadini e che il sistema sanitario rischia di collassare per eccesso di rigore finanziario. In particolare, dagli studi condotti dai centri di ricerca universitari, risulta che, nelle regioni in piano di rientro, i costi della sanità sono ricaduti in gran parte sulle famiglie, e che ulteriori diminuzioni nella spesa sanitaria rischiano di compromettere la capacità di alcune regioni di assicurare ai cittadini i servizi pubblici essenziali³¹⁴.

Gli studi confermano, inoltre, che l'introduzione dei nuovi ticket sanitari nel 2012 ha ridotto la possibilità di accesso dei cittadini al sistema sanitario. Nel dettaglio, le ricerche condotte hanno indicato che il 55% dei pazienti preferisce curarsi in cliniche private che, oltre ad avere tempi d'attesa molto più brevi, hanno, in molti casi, tariffe concorrenziali rispetto a quelle di Asl e ospedali³¹⁵.

Per quanto concerne, poi, gli effetti di misure come il taglio dei posti letto e la riorganizzazione degli ospedali, risulta che, soprattutto a livello locale, i cittadini sono stati lasciati con una bassa assistenza ospedaliera e senza centri sanitari in cui rivolgersi.

In conclusione, le misure adottate sui servizi di assistenza sanitaria, da una parte, hanno contribuito ad impedire il collasso finanziario dell'intero sistema, dall'altra, però, hanno determinato un generale abbassamento delle tutele.

Ciò nonostante, la valutazione finale rimane complessivamente positiva: gli esperti che sono stati sentiti, in sede di audizione, dal Parlamento Europeo³¹⁶, hanno messo in luce,

³¹³ Table 11: "Public expenditure on healthcare (in thousand euros)", [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³¹⁴ IX Rapporto Sanità "Tor Vergata" del 26.09.2013, in http://www.rapportosanita.it/sanita/public/file/IX-rapporto/sintesi_rapporto_colore.pdf.

³¹⁵ Rapporto del Cergas - Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e sociale, 28.08.2014, http://www.cergas.unibocconi.it/wps/wcm/connect/Cdr/Centro_CERGASit/Home/Area+download+Rapporto+OASI+e+Mecosan/. Dal Rapporto, inoltre, risulta che, al Centro-Sud, la maggioranza delle persone (62,2%) considera inadeguati i servizi offerti dal ssn (53,5% al Centro, 15,6 nel nord-est, 25,3 nel nord ovest).

³¹⁶ Colloquio con un Professore universitario ed il Presidente di un centro specializzato in ricerche economiche nel settore sanitario, avvenuto il 14.10.2014.

infatti, come l'Italia sia stata in grado, comunque, di contenere la spesa pubblica meglio di altri paesi europei e che, nonostante i significativi tagli, il sistema sanitario italiano sia da considerare ancora uno dei migliori a livello globale³¹⁷.

Lo studio del Parlamento europeo si concentra, poi, sugli effetti delle politiche pubbliche concernenti il diritto al lavoro ed il sistema pensionistico, focalizzandosi, in particolare, sulla legge n. 92/2012, c.d. "Legge Fornero". Dopo una generale *overview* sulle principali novità introdotte dalla riforma, cui si rimanda³¹⁸, lo studio passa all'analisi dell'impatto specifico delle misure.

In proposito, il *report* europeo prende come riferimento un'analisi condotta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, presentata nel febbraio 2014, in cui si osserva che, al momento, la legge Fornero non ha contribuito a ridurre la frammentazione, né a mitigare l'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro; si aggiunge, poi, che la flessibilità in Italia continua a far versare in uno stato di incertezza e permanente insicurezza i lavoratori che entrano nel mercato attraverso contratti atipici; si conclude, infine, che la legge Fornero non ha contribuito a modificare in maniera significativa le dinamiche del mercato, né a favorire il passaggio da lavoro precario a lavoro fisso.

A parere del Parlamento europeo, una delle principali ragioni di tale inefficienza è da ricercare, probabilmente, nel fatto che gli incentivi offerti siano stati troppo deboli per superare le aspettative negative dei lavoratori causate dalla crisi³¹⁹.

I dati raccolti, infatti, mostrano che soltanto il 5% dei lavoratori con contratto a tempo determinato ha ottenuto un contratto a tempo indeterminato, e che, invece, il 22% ha addirittura ottenuto un contratto a condizioni più sfavorevoli³²⁰.

In sintesi, il diritto al lavoro risulta colpito dalla prevalenza di forme di lavoro precario e dal tasso di disoccupazione, cui le politiche adottate non sono state in grado di porre rimedio. Ad ogni modo, lo studio precisa come tali dati, da cui risulta che non sono aumentati i contratti a tempo indeterminato, non sono da imputare solamente alle misure poste in essere, ma che debba tenersi conto anche dell'impatto complessivo della crisi economica sul mercato del lavoro³²¹.

Un capitolo specifico dello studio, infine, è dedicato all'impatto delle politiche di *austerity* sulle pensioni. In proposito, gli interventi più significativi, in Italia, sono stati introdotti con il decreto legge n. 201/2011, c.d. decreto "Salva Italia", convertito nella legge n. 214/2011, che risulta particolarmente interessante in quanto, già dal suo *incipit*, specifica

³¹⁷ OECD, OECD Health Statistics 2014, How does Italy compare?, 2014, in <http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-ITALY-2014.pdf>

³¹⁸ Si veda, in proposito la tabella 12 "Main reforms introduced by the Legge Fornero", in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³¹⁹ G. DI DOMENICO- M. SCARLATO (MEF), *Valutazione di interventi di riforma del mercato del lavoro attraverso strumenti quantitativi*, 2014, in http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_progammazione/brown_bag/DiDomenico_Scarlato_13022014.pdf

³²⁰ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³²¹ Audizioni presso il Parlamento Europeo di un dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze, rilasciate il 17.10.2014 e il 20.10.2014.

espressamente che misure in tema di sistema pensionistico sono state dettate dall'esigenza di garantire il rispetto degli impegni internazionali e con l'Unione europea³²².

Occorre precisare che, secondo l'OCSE, il sistema pensionistico italiano, prima dei suddetti interventi legislativi, era il più costoso di tutti, comportando un costo del 15.4 % del PIL (valore quasi doppio rispetto alla media degli altri paesi OCSE)³²³.

In tal senso, la riforma del sistema pensionistico, che ha comportato principalmente la modifica dei requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia ed il metodo di calcolo, è risultata in linea con le generali riforme delle pensioni avvenute in tutta Europa, che hanno previsto l'aumento dell'età pensionabile, limiti di accesso al pensionamento anticipato, e metodi di calcolo molto più restrittivi³²⁴.

Complessivamente, le misure adottate vengono valutate positivamente in sede europea: secondo il Parlamento europeo, infatti, la riforma delle pensioni in Italia ha comportato una necessaria razionalizzazione delle risorse pubbliche pur non andando a comprimere le garanzie dei lavoratori³²⁵.

Tuttavia, lo studio mette in risalto che, combinando la riforma pensionistica con quella del lavoro, il sistema futuro vedrà pensioni assai ridotte per coloro che si apprestano ad inserirsi nel mondo del lavoro, i quali rischiano di lavorare per tutta la vita in maniera irregolare e che, conseguentemente, dovranno orientarsi verso forme previdenziali alternative³²⁶. Ciò poiché, in conclusione, il modello pensionistico in Italia è destinato ad assumere una nuova forma, dovuta ad una più scarsa protezione attraverso il sistema pubblico ed il ricorso a strumenti integrativi di protezione³²⁷.

6.2.3. *Le proposte concrete formulate a livello sovranazionale.*

Lo studio del Parlamento europeo qui posto all'attenzione risulta particolarmente interessante in quanto non si limita soltanto a valutare gli effetti delle misure in termini di *compliance* dei risultati ottenuti agli obiettivi prefissati, ma propone altresì soluzioni concrete affinché, alla luce dei dati raccolti, gli interventi dei *policy makers* siano orientati ai criteri di maggiore efficacia, efficienza e tutela dei diritti fondamentali.

In primo luogo, il rapporto elabora alcune raccomandazioni di carattere generale, per cui ulteriori misure di *spending review* dovrebbero essere sostenute da valutazioni trasparenti e

³²² La riforma del sistema pensionistico, infatti, costituiva una delle priorità del programma della Commissione europea "Annual Growth Survey 2011", in http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/2011/index_it.htm.

³²³ Studio OCSE "Pensions at a Glance 2013: Italy", in <http://www.oecd.org/els/OECD-PensionsAtAGlance-2013-Highlights-Italy.pdf>. Lo studio precisa che, con la riforma del 2011, l'Italia ha compiuto un grande passo in materia di sostenibilità del sistema delle pensioni.

³²⁴ I dati cui lo studio del Parlamento europeo fa riferimento sono contenuti in D. NATALI - F. STAMATI, *Reassessing South European pensions after the crisis: Evidence from two decades of reforms*, South European Society and Politics, Vol. 19, 2014, pp. 309-330.

³²⁵ *Ibidem*.

³²⁶ Audizioni presso il Parlamento europeo di un funzionario del Ministero dell'Economia e Finanze, rilasciate il 17.10.2014 e il 20.10.2014.

³²⁷ Tali forme consistono, ad esempio, nei Fondi Pensione chiusi, istituiti mediante accordi collettivi e promossi dai sindacati, e nei Fondi Pensione aperti, basati sull'iniziativa unilaterale degli operatori finanziari abilitati per legge. In proposito, si veda D. NATALI - F. STAMATI, cit., pp. 309-330.

basate su “prove di efficacia” (letteralmente: “*evidence-based evaluations*”³²⁸), ossia sull’uso sistematico dei dati ottenuti come base per le decisioni future. Inoltre, i tagli di spesa non dovrebbero essere orizzontali ed indiscriminati, ma basati su valutazioni dettagliate di efficienza, efficacia e rilevanza della misura, ponendo altresì maggiore attenzione alle misure di partecipazione attraverso consultazioni pubbliche e con soggetti portatori di specifici interessi (i c.d. “*stakeholders*”³²⁹), al fine di conferire maggiore credibilità e legittimazione alle politiche adottate.

Vengono elaborate, poi, alcune proposte specifiche per ciascuna delle misure adottate, effettuate alla luce dei dati raccolti in sede di studio e dell’incidenza delle misure sul godimento dei diritti fondamentali da parte dei cittadini.

Per quanto concerne le politiche incidenti sul diritto all’istruzione, il Parlamento europeo raccomanda allo Stato italiano di cessare i tagli alle risorse scolastiche ed orientare le sue politiche verso l’investimento nel capitale umano.

Occorre, infatti, anche nell’adozione di misure di *austerity*, avere un approccio non meramente quantitativo, ma altresì qualitativo: pertanto, la qualità del sistema scolastico dovrebbe essere migliorata facendo in modo che le risorse siano utilizzate nel modo più produttivo possibile. Al tal fine, la qualità degli insegnanti e delle lezioni dovrebbe essere soggetta ad un’attività di monitoraggio continua, che assicuri che la permanenza in un istituto dei professori sia basata sui risultati ottenuti in termini di *performance* (valutazioni che dovrebbero, peraltro, essere rese pubbliche), e non solo sull’età. Per altro verso, lo Stato dovrebbe impegnarsi a fornire periodicamente al corpo dei docenti occasioni di confronto e di formazione professionale.

Infine, l’accorpamento degli istituti scolastici, reso necessario da ragioni di *spending*, non deve ridurre l’accesso all’istruzione. Pertanto, sebbene la fusione di piccoli istituti in un unico più grande sia in grado di assicurare l’erogazione dei medesimi servizi a costi ridotti, dall’altro lato, va garantita una rete di trasporti efficiente e che sia accessibile a tutti, affinché anche i soggetti che abitano in quartieri distanti possano facilmente raggiungere la loro sede scolastica.

Con specifico riferimento alle politiche adottate in materia di sanità, la valutazione del Parlamento europeo, come si è detto, è complessivamente positiva. Tuttavia, la direzione delle future politiche deve essere quella di assicurare che il sistema sanitario pubblico sia finanziariamente più sostenibile ma che, allo stesso tempo, rimanga accessibile a tutti. Ciò è possibile, secondo il Parlamento europeo, attraverso una maggiore condivisione dei costi da parte dei pazienti e, in particolare, adottando interventi che aumentino i costi dei servizi per i soggetti con un reddito più alto, mantenendoli gratuiti o, quantomeno, poco dispendiosi, per le classi meno abbienti.

Per quanto concerne il diritto al lavoro, il Parlamento europeo, rifacendosi ad uno studio dello European Committee of Social Rights³³⁰, giunge alla conclusione che il salario

³²⁸ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), p. 92.

³²⁹ *Ibidem*.

³³⁰ Va ricordato, brevemente, che il Comitato europeo dei diritti sociali è l’organo responsabile del controllo di conformità degli Stati aderenti alla Carta sociale europea. Lo studio cui si fa riferimento è disponibile in http://www.coe.int/t/democracy/migration/bodies/ecsr_en.asp.

minimo in Italia non è sufficiente ad assicurare agli individui uno *standard* di vita dignitoso³³¹.

Le future politiche pubbliche in materia di lavoro dovrebbero, pertanto, avere come obiettivo fondamentale l'assicurazione di un salario minimo a tutti i lavoratori, incoraggiando le assunzioni e garantendo loro un tenore di vita adeguato. Per raggiungere tali scopi, l'Italia deve impegnarsi, anzitutto, ad istituire programmi pubblici di formazione e di aggiornamento costanti per i lavoratori, al fine di potenziare e migliorare le specifiche *skills* di ognuno, necessarie in un mercato del lavoro sempre più competitivo ed esigente.

Infatti, dalle ricerche effettuate a livello europeo, risulta che la carenza di una formazione professionale all'interno del posto di lavoro abbassa notevolmente il livello di istruzione e competitività degli italiani. La formazione ed il *training* professionali, allora, devono assumere un ruolo fondamentale durante tutta la vita lavorativa di ciascuno: per ciò stesso, al fine di incentivare la formazione professionale e conciliarla con gli impegni lavorativi, andrebbe garantito a ciascun lavoratore un certo numero di giornate retribuite dedicate alla formazione, con l'obbligo per ciascun datore di lavoro di riconoscerle.

Per quanto attiene, infine, alla materia delle pensioni, lo studio del Parlamento europeo pone come raccomandazione specifica per l'Italia quella di attuare misure che consentano al maggior numero possibile di lavoratori di restare nel mondo del lavoro fino al raggiungimento dell'età pensionabile legale. L'innalzamento dell'età pensionabile, valutato positivamente in sede europea, deve, pertanto, essere accompagnato da politiche che siano in grado di offrire ai lavoratori più anziani possibilità sufficienti per continuare a lavorare fino al raggiungimento della normale età di pensionamento, destinata ad alzarsi progressivamente. Tale risultato dovrebbe essere raggiunto attraverso interventi per l'occupazione che investano nella salute e nelle competenze dei lavoratori, al fine di preservarne l'occupabilità in fase di invecchiamento. Allo stesso tempo, dovrebbero essere garantite misure di solidarietà verso coloro che non sono in grado di restare sul mercato del lavoro abbastanza a lungo da maturare diritti pensionistici sufficienti e di sostegno verso i soggetti disoccupati di lungo periodo, al fine di favorirne il reinserimento nel mercato del lavoro ed evitare che divengano inattivi³³².

6.3. *La riposta dei policy makers nazionali.*

Uno studio sulla valutazione delle politiche pubbliche non può prescindere dal prendere in considerazione le reazioni e le risposte concrete da parte del soggetto valutato. Nel caso in esame, pertanto, occorre verificare se, ed in che modo, siano state recepite a livello

³³¹ A tal proposito, si veda la tabella 18, disponibile in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), pp. 90-91, in cui il Parlamento europeo rielabora le conclusioni del Comitato europeo dei diritti sociali circa la non conformità del sistema occupazionale italiano alla Carta sociale europea.

³³² Alle stesse conclusioni è giunta, peraltro, anche la Commissione europea nella relazione del 5 ottobre 2015 sull'adeguatezza delle pensioni nei sistemi dell'Unione europea, disponibile in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14529&langId=en>. Sulla diversa protezione a livello europeo e nazionale del diritto al lavoro, si veda, invece, il caso "ECtHR, Ásmundsson v. Iceland", N. 60669/00, 12.10.2004 e giurisprudenza in esso citata.

nazionale le conclusioni e le proposte formulate a livello europeo in conseguenza dei dati raccolti in sede di analisi.

Scopo della valutazione, infatti, è offrire ai decisori pubblici giudizi empiricamente fondati sul successo di specifiche politiche pubbliche. Tuttavia, la probabilità che tale informazione sia utilizzata dal processo decisionale dipende dalla capacità del valutatore di individuare elementi di reale incertezza di una politica rispetto ai suoi effetti. L'utilità della valutazione, pertanto, aumenta là dove essa riesce a mettere in evidenza le criticità nell'attuazione della politica e dove riesce ad individuare in che modo i suoi effetti si differenzino a seconda delle caratteristiche dei suoi destinatari³³³.

A tal proposito, è stato correttamente sostenuto che la fase dell'apprendimento risulta, senza dubbio, «*il tallone d'Achille del cosiddetto ciclo di policy. Certamente, lo scarso utilizzo dei risultati delle valutazioni deriva in parte dalla tempestività del feedback fornito, ma in parte però anche dalla natura dei giudizi valutativi espressi. Se il ciclo deve ricominciare dopo la valutazione e mettere una riforma in agenda, infatti, si dovrebbe dare non solo un giudizio di impatto del programma (è un intervento efficace?), ma anche cosa è possibile migliorare nel disegno del programma o nella sua implementazione. La seconda sfida riguarda invece il tentativo di rendere l'informazione valutativa maggiormente utilizzabile (e utilizzata) da parte del processo decisionale pubblico. Sul tema dell'utilizzabilità della valutazione la riflessione, soprattutto nel nostro Paese, è meno sviluppata*»³³⁴.

Nel caso in esame, pertanto, occorre prendere in considerazione i principali interventi legislativi posti in essere tra il 2015 ed il 2016, al fine di verificare se i *policy makers* nazionali abbiano recepito, e in quali termini, le proposte formulate a livello europeo.

Invero, dalla lettura del Programma nazionale di riforma per il 2016³³⁵, documento predisposto dal Governo nel quale vengono sintetizzate le principali politiche adottate e gli

³³³ Per un interessante riflessione sulla questione della utilizzabilità della valutazione da parte dei *policy makers* si veda A. MARTINI, *Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico?*, articolo pubblicato in <http://www.istat.it/it/files/2011/02/Martini.pdf>.

³³⁴ S. Busetti, *Quale spazio per i metodi qualitativi nella valutazione delle politiche? Il metodo del process tracing per la ricostruzione e il test di meccanismi causali*, articolo disponibile in http://www.sisp.it/docs/convegno2015/114_sisp2015_amministrazione-politiche-pubbliche.pdf.

³³⁵ Il Programma nazionale di riforma (PNR) 2016 è una sezione del Documento di economia e finanza (DEF), approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2016 e successivamente trasmesso alla Commissione europea. Oltre alla parte programmatica predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, esso contiene l'indicazione dello stato di avanzamento delle riforme avviate, degli squilibri macroeconomici nazionali e dei fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività, le priorità del Paese e le principali riforme da attuare. Nella predisposizione del PNR 2016 le parti sociali sono state consultate (attraverso il CNEL) attraverso il Dipartimento Politiche Europee, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il DEF, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/09 e sue successive modificazioni, si occupa di esporre criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente. Va ricordato, in particolare, che il DEF rimane il documento principale del ciclo di programmazione economico-finanziaria su cui, negli ultimi anni, è intervenuto un processo di riforma a livello europeo, volto a rafforzare la *governance* mediante il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, dei documenti prodotti e delle metodologie utilizzate nelle stime. Tale riforma avviata dal 2011 con il Six Pack (che include una revisione del Patto di Stabilità e Crescita - PSC), è proseguita con la sottoscrizione del Trattato sul coordinamento, la stabilità e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (Fiscal Compact) e con l'emanazione, per i Paesi dell'Area euro, di due Regolamenti (n. 472/2013 e n. 473/2013 - Two Pack) sul monitoraggio delle politiche di bilancio, sulla coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del PSC e del Semestre europeo e sulla sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

scopi prefissati per le future politiche pubbliche, sembra che, almeno su un piano programmatico, siano state parzialmente recepite le raccomandazioni avanzate in sede sovranazionale.

Quanto alle interlocuzioni istituzionali ed il coinvolgimento degli *stakeholders*, auspicate dal Parlamento europeo nel capitolo del *report* dedicato alle raccomandazioni generali³³⁶, il Ministero osserva che, nella redazione del Programma Nazionale di Riforma 2016, si è proceduto alla consultazione e alla raccolta dei contributi, da parte delle Regioni e delle Province autonome, relativi all'implementazione delle riforme a livello territoriale³³⁷. Sulla base di questi contributi, poi, una struttura tecnica di supporto ha predisposto il contributo delle Regioni attraverso una fase di monitoraggio dei processi di riforma regionali, fondata su un'analisi comparata delle informazioni regionali.

Nel Programma di riforma si fa altresì presente che, nel 2016, oltre alla consueta attività consuntiva, è stato possibile, per la prima volta, fornire informazioni specifiche ed aggiuntive di buone prassi, come riportato nell'apposito documento "Elenco delle *best practices* regionali". Inoltre, anche gli altri principali *stakeholder* nazionali, in particolare le parti sociali, sono stati consultati, attraverso il CNEL³³⁸, per il tramite del Dipartimento per le Politiche Europee, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto attiene, poi, agli interventi oggetto del programma nazionale di riforma 2016³³⁹, e con specifico riferimento agli ambiti trattati e valutati dallo studio del Parlamento europeo, la direzione sembra essere quella di un maggiore investimento di risorse in diversi settori. In particolare, quanto alla sanità, si è proceduto al rafforzamento del Patto della Salute 2014-2016 attraverso la destinazione di una quota di 800 milioni all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e alla istituzione di una Commissione nazionale per l'aggiornamento annuale dei suddetti livelli essenziali di assistenza e la promozione dell'appropriatezza del Servizio sanitario nazionale.

Di particolare rilevanza sono, poi, gli interventi in materia di mercato del lavoro e politiche sociali, tra cui il disegno di legge c.d. "Jobs Act", che si propone di favorire l'articolazione flessibile del lavoro subordinato attraverso contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti. Inoltre, in attuazione ad una raccomandazione del Consiglio d'Europa, che proponeva di assicurare l'equilibrio tra attività professionale e vita privata ed il rafforzamento delle politiche attive nel mercato del lavoro, è stato firmato un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Università e della Ricerca e Confindustria, con l'obiettivo di sviluppare competenze e abilità professionalmente riconoscibili e spendibili nel mercato del

Oltre alla ratifica del Fiscal Compact, avvenuta nel luglio 2012, l'ordinamento nazionale si è adeguato alla nuova disciplina europea con la Legge costituzionale n. 1/2012 (che ha introdotto nella Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio) e con la legge n. 243/2012 attuativa del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione.

³³⁶ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf, p. 93](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf, p. 93).

³³⁷ In proposito, si veda "Contributo delle Regioni e delle Province autonome al PNR 2016", in <http://www.regioni.it/pnr>.

³³⁸ Si veda "Temi ed aspetti di rilevanza economica e sociale in vista del Piano Nazionale di Riforma 2016", in http://www.cnel.it/53?shadow_documento=23734.

³³⁹ Le tavole di sintesi delle azioni di riforma 2016 sono disponibili in http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/W - DEF-2016-Sez-III-AppendicePNR_2016.pdf.

lavoro. È stata introdotta, inoltre, la deducibilità integrale delle spese per la partecipazione a convegni, congressi e corsi di formazione e di aggiornamento professionali, prevedendo, altresì, la formazione di un decreto da parte del Ministero del Lavoro, di concerto con il Ministero dell'Economia, per la definizione dei criteri per la misurazione dei miglioramenti in termini di produttività, qualità, efficienza ed innovazione dei lavoratori³⁴⁰.

In materia di istruzione – che, in base all'analisi del Parlamento europeo, risultava essere l'ambito in cui le politiche pubbliche avevano riportato i risultati più insoddisfacenti – è stata approvata la riforma della scuola con la legge delega n. 107/2015, che si prefigge come obiettivi fondamentali la maggiore autonomia di gestione e programmazione degli istituti scolastici, il potenziamento del corpo docente attraverso un piano straordinario di assunzioni, la formazione continua degli insegnanti, processi di valutazione e incentivi basati sul merito del corpo docente³⁴¹, la valutazione e certificazione delle competenze degli studenti.

Lo studio del Parlamento europeo, poi, poneva come raccomandazione generale di cessare i tagli all'istruzione e di investire maggiormente nel capitale umano³⁴². Orbene, la riforma del sistema scolastico ha previsto lo stanziamento di maggiori risorse attraverso lo *school bonus* (credito d'imposta per le donazioni dei privati alle scuole del 65% nel 2016 e nel 2017 e del 50% nel 2018) e finanziamenti per il Piano Nazionale Scuola Digitale per un miliardo, di cui 600 milioni sulle infrastrutture e 400 sulle nuove competenze, la formazione del personale, il monitoraggio e le misure di accompagnamento. Sono stati, poi, destinati 92 milioni alla ricerca di base delle Università, prevedendo altresì la possibilità di conferire la responsabilità del team di ricerca anche a ricercatori con contratti a tempo determinato, concedendo più flessibilità e autonomia nella gestione dei progetti e prevedendo procedure di revisione *online*.

6.4. Considerazioni conclusive.

Il ruolo sempre più attivo che ha assunto l'Unione europea nella valutazione delle politiche pubbliche ha condotto ad un nuovo concetto di *policy making*, in cui, attraverso un sistema di *multilevel governance*, i processi politici e le funzioni di governo non sono più rimessi soltanto alla sovranità e alla discrezionalità del singolo Stato, ma vengono distribuiti su diversi livelli istituzionali (sovrannazionale, nazionale e subnazionale) non gerarchicamente ordinati fra loro.

³⁴⁰ Tali interventi, almeno su un piano programmatico, sono in linea con le proposte formulate dal Parlamento europeo in materia di politiche del lavoro, con le quali si sollecitava l'Italia ad incentivare la formazione professionale attraverso l'istituzione di programmi di aggiornamento, al fine di migliorare la competitività e l'efficienza dei lavoratori. Tali raccomandazioni, cui si fa riferimento anche al paragrafo 6.2.2 del presente contributo, sono contenute a pp. 94-95 del *report* del Parlamento europeo, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³⁴¹ Anche in questo caso, sembrano essere recepite, almeno in parte, le proposte del Parlamento europeo sull'esigenza, per l'Italia, di garantire una maggiore qualità dell'insegnamento attraverso attività di monitoraggio e di valutazioni basate sulla *performance* e sui risultati dei docenti. Si veda, in particolare, la p. 94 del *report*, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³⁴² Ciò, in particolare, a p. 93 del *report*, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

Lo Stato, infatti, non svolge più il ruolo che aveva nel passato, ma la crisi della sovranità nazionale e la circolazione globale delle informazioni e dei diritti hanno contribuito a spostare il baricentro della decisione pubblica verso una pluralità di livelli di governo. Progressivamente, si è instaurato un processo di costruzione, diffusione ed istituzionalizzazione di regole formali ed informali, procedure, stili e paradigmi di *policy* che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo decisionale europeo e, successivamente, incorporate nelle identità e nelle strutture politiche nazionali.

In questo senso, l'azione di valutazione da parte dell'Unione europea sulle politiche degli Stati membri rappresenta, per gli attori nazionali, un'opportunità di sviluppo e di innovazione istituzionale. Allo stesso tempo, essa favorisce la competitività e l'efficienza delle politiche nazionali, contribuendo a far convergere le politiche pubbliche verso un modello condiviso di *governance*.

Infatti, proprio in un sistema globalizzato e di distribuzione multilivello del potere pubblico, è necessario che il sistema di valutazione delle *policies* funzioni non soltanto sul piano sovranazionale, attraverso la collaborazione di tutte le istituzioni europee, ma anche, e soprattutto, a livello nazionale e locale.

Proprio a tal fine, occorre che siano potenziate, a livello centrale e territoriale, le attività di partecipazione alla formazione degli atti, che integrino, in particolare, la dimensione della società civile attraverso un rafforzamento degli organi rappresentativi della democrazia nazionale, regionale e locale, incrementando, allo stesso tempo, il monitoraggio e le valutazioni *ex post*, strumenti fondamentali per orientare i *policy makers* su come investire le risorse pubbliche nella maniera più efficiente ed efficace possibile.

Quanto più, infatti, i sistemi di partecipazione, monitoraggio e valutazione funzionano a livello nazionale, tanto più il sistema europeo nel suo complesso è destinato a migliorare. Affinché si possa contribuire in maniera più attiva e responsabile alla definizione ed implementazione delle politiche pubbliche europee occorre, infatti, che l'attività di valutazione funzioni a tutti i livelli di governo. Pertanto, l'implementazione delle politiche pubbliche dell'Unione europea è possibile non solo attraverso una maggiore collaborazione tra le istituzioni europee ma anche, e soprattutto, attraverso una maggiore sinergia tra delle istituzioni nazionali, che hanno, in tal senso, le chiavi della qualità e del successo di una politica.

In conclusione, una buona gestione delle politiche pubbliche all'interno dell'Unione europea, in un sistema di *multilevel governance*, non può che dispiegarsi a vari livelli: da una parte, favorendo la sempre maggiore partecipazione dei parlamenti e dei governi nazionali ai procedimenti adottati in sede sovranazionale, dall'altro potenziando le attività interne di valutazione e monitoraggio, affinché gli Stati nazionali possano scegliere, nel pieno della loro discrezionalità, i mezzi migliori per orientare le politiche verso un disegno europeo comune, in un sistema complessivamente coerente ed integrato.

BIBLIOGRAFIA

P. ACCARDI e altri, tesi, *"Dalla centralità del Parlamento alla centralità del Governo: l'evoluzione della forma di Governo a Costituzione invariata"*. MINISTERO DELL'INTERNO, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, XXV Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto;

A. ALEMANNI, *How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on European Union – A Research Agenda*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, vol. 6, pp. 344-356;

D. ARRISCHI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia*, 2011, in www.osservatorioair.it;

R. BALDWIN, *Better Regulation: Is it Better for Business?*, London, 2004;

R. BALDWIN et al., *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 2012;

F. BARCA, *European Union Evaluation between Myth and Reality: Reflection on the Italian Experience*, *Regional studies*, Vol. 40.2, pp. 273-276, Aprile 2006;

F. BARCA, *"An Agenda for a Reformed Cohesion Policy". A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Aprile 2009;

F. BARCA, *Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione Territoriale*, in www.camera.it, 6 Dicembre 2011;

S. BUSETTI, *Quale spazio per i metodi qualitativi nella valutazione delle politiche? Il metodo del process tracing per la ricostruzione e il test di meccanismi causali*, in http://www.sisp.it/docs/convegno2015/114_sisp2015_amministrazione-politiche-pubbliche.pdf

F. CARNELUTTI, *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Il diritto dell'economia*, 1956, pp. 1190-1191;

S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di "Italiadecide", Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013, pag. 8;

C. COLLOVÀ, *How does ex-ante Impact Assessment work in the EU?*, in <https://epthinktank.eu/tag/impact-assessment/>, febbraio 2015;

M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, 2011;

P. DE LUCA, *Il Parlamento europeo e i nuovi poteri dopo Lisbona*, in <http://www.babelpress.it/una-guida-per-capire-leuropa/parlamento-europeo/>

R. DE VINCENZI, *La valutazione delle politiche pubbliche: tra precetto normativo, cultura e pratica mancata*, www.adapt.it, 17 gennaio 2012;

A. DEBYSER, *The ten priorities of the Juncker Commission: one year on*, 2015, pp. 10 ss.;

M. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, pag. 102;

B. DENTE, *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna, 2011;

L. D'ETTORRE, *Il Consiglio Affari generali approva l'accordo interistituzionale sulla better law-making*, aprile 2016, in www.europeiunite.eu;

J. DUNNE AND W. HILLER, *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report for July 2014 - December 2015*, in <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>;

L. FUSCO, *L'implementazione delle politiche pubbliche in un sistema di governo multilivello*, <https://www.unipa.it/persone/docenti/c/salvatore.costantino/.content/documenti/--LIMPLEMENTAZIONE-DELLE-POLITICHE-PUBBLICHE.pdf>;

P.M. HASS, *Epistemic communities and international policy coordination*, in *International Organization*, v. 46, n.1, 1992;

HOWLETT - RAMESH, *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, 2013

B. IAN, G. STEPHEN, *Cohesion policy and european integration. Building multilevel governance*, Oxford, 1996;

D. JANCIC, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact National*, in *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, Max Weber Programme (MWP 2015/18), (a cura) di C. FASONE – D. FROAGE – Z. LEFKOFRIDI, 2015;

KARPEN, *Law Drafting and the Legislative training course for law drafters*, in *The Learning Legislator*, (a cura) di MADER e MOLL, Baden-Baden, 2009;

P. R. LANE, *Financial Globalisation and the Crisis*, presentato nel luglio 2012 presso la “Annual Conference on the Future of Financial Globalisation”, disponibile in <http://www.bis.org/events/conf120621/lane.pdf>;

A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011;

A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino editore, Bologna, 2007, pag. 51 e ss.;

A. LIPPI, M. MORISI, (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2001;

R. LÖFSTEDT, *The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, in *The Journal of Risk and Uncertainty*, 2004, 28 (3);

N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*. Rivista elettronica Amministrazione in cammino diretta dal Prof. G. Di Gaspare ISSN 2038 - 3711;

E. MAINARDI, *Unione europea. REFIT: semplificare per crescere*, 2013, in www.federalismi.it;

G. MARCHESI, L. TAGLE, B. BEFANI, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Collana Materiali Uval, Febbraio 2011, pubblicato anche in format elettronico all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval>;

A. MARGHERI, *Valutare le politiche pubbliche nelle assemblee legislative*, in *Studi economici e sociali*, n. 4/2010;

A. MARTINI (a cura di), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, 2006;

A. MARTINI, L. MO COSTABELLA, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2009;

A. MARTINI, M. SISTI, *A Ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, *Informaires*, n. 33, www.csfederalismo.it, dicembre 2007;

G. MORO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, 2005;

- NATALI D., STAMATI F., *Reassessing South European pensions after the crisis: Evidence from two decades of reforms*, in *South European Society and Politics*, Vol. 19, 2014;
- M. PALUMBO, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, 2002;
- R. PEROTTI, F. TEOLDI, *Il disastro dei Fondi Strutturali Europei*, in www.lavoce.info, luglio 2014;
- K. PURNHAGEN, P. FEINDT, *Special Issue on the Better Regulation Package · Better Regulatory Impact Assessment European Journal of Risk Regulation*, in *EJRR* 3/2015, p. 361 – 368
- C. M. READELLI, L. S. SCHREFLER, *Contribution to the Better Regulation Debate*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, vol.6, pp. 357-358;
- G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, 2001;
- A. RENDA, *European Union and Better Law-Making: Best Practice and Gaps*, in *Policy Department C Study*, 2015, pp. 8ss.;
- A. RENDA, *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package*, CEPS Report, n. 108, maggio 2015;
- P. RIGANTI, *La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione.*, a cura di M. MORISI e A. LIPPI, Giappichelli, Torino, 2001;
- S. SALVI, F. SARPI, *Prima l'uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, *Giorn. dir. amm.*, 10/2014, p. 982 ss.;
- F. SARPI, *Better For Whom?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, vol. 6, pp. 372-374;
- U. TRIVELLATO, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in *Politica economica*, *Rivista di studi e ricerche per la politica economica*, XXVI, 1, 2010, pp. 5-54;
- L. TILINDYTE, *Accordo Interistituzionale "Legiferare meglio"*, marzo 2016, in www.europarl.europa.eu;
- C. TOVO, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, aprile 2016, su <http://rivista.eurojus.it/i->

nuovi-equilibri-tra-potere-esecutivo-e-legislativo-nellunione-europea-laccordo-interistituzionale-legiferare-meglio/;

E. VAN DEN ABEELE, *The “variable geometry” approach to “better legislation”*, in <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs>, n. 15/2015;

G. VIESTI, P. LUONGO, *“I fondi strutturali europei: otto lezioni dall’esperienza italiana”*, *StrumentiRES*, anno IV, n.1, www.strumentires.com, febbraio 2014;

S. WEATHERILL, *Better Regulation*, Hart Publishing, 2007;

K. WEGRICH, *Which Results? Better Regulation and Institutional Politics*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, vol. 6, pp. 369-371;

D. L. WEIMER, *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, Article in *Policy Studies Journal*, may 2005;

F. WILLERMAIN, A. CIORICIU, *The Better Regulation Package: Creating better regulation, but for what kind of EU politics*, in <http://www.egmontinstitute.be/>, n. 39/2015.

SITOGRAFIA

<http://epthinktank.eu>

<http://www.coe.int>

<http://www.dt.tesoro.it>

<http://www.ec.europa.eu>

<http://www.egmontinstitute.be>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.oecd.org>

<http://www.opencoesion.gov.it>

<http://www.politicheeuropee.it>

<https://www.etui.org>

<http://www.senato.it>

<http://www.federalismi.it>

<http://www.osservatorioair.it>

<http://www.eur-lex.europa.eu>

<http://www.confindustria.eu>

<http://www.strumentire.com>

<http://www.egmontinstitute.be>

<http://ww.etui.org>

<http://www.lavoce.info>

<http://www.csfederalismo.it>

<http://www.bis.org>

<http://www.unipa.it>

<http://www.europeiunite.eu>

<http://www.sisp.it>

<http://www.camera.it>

<http://ec.europa.eu>

<http://www.consilium.europa.eu>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://asbl.unioncamere.net>

<http://www.consilium.europa.eu>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://register.consilium.europa.eu>

II

Il Regno Unito

di

Elisabetta Bucci

Tommaso Cavaletto

Guido d'Ippolito

Valentina Facciano

Giammaria Milani

Francesco Olia

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: L'ESPERIENZA DEL REGNO UNITO

SOMMARIO: 1. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL REGNO UNITO: UN INQUADRAMENTO COSTITUZIONALE, STORICO E NORMATIVO. - 1.1. Parlamento legislatore o parlamento controllore? La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare del Regno Unito. - 1.1.1. L'evoluzione delle funzioni parlamentari nel Regno Unito. - 1.1.2. Le funzioni parlamentari e le competenze dell'Assemblea e delle Commissioni. - 1.2. La valutazione delle politiche pubbliche: un quadro storico. - 1.3. La valutazione delle politiche pubbliche: un quadro normativo. - **2. IL CONTROLLO EX ANTE E IN ITINERE SULLA REGOLAZIONE.** - 2.1. Introduzione. - 2.2. Analisi dei costi di adeguamento. - 2.2.1. Elementi metodologici. - 2.2.2. Perfezionamento degli strumenti valutativi. - 2.3. Ambito di applicazione. - 2.4. Attori coinvolti nel processo valutativo. - 2.5. Riforma del sistema istituzionale. - 2.6. Processo di AIR. - 2.7. Ruolo del parlamento nella valutazione. - 2.8. Conclusioni. - **3. LA VALUTAZIONE EX POST: IL PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE ED IL NATIONAL AUDIT OFFICE.** - 3.1 Introduzione. - 3.2. Il Public Accounts Committee. - 3.2.1. La composizione dell'organo. - 3.2.2. Il Presidente. - 3.3. Il National Audit Office. - 3.3.1. Il Comptroller and Auditor General. - 3.2.2. Lo Staff. - 3.2.3. Il Board. - 3.3.4. Garanzie di indipendenza e di imparzialità. - 3.4. Gli strumenti della valutazione. - 3.4.1. Il financial audit. - 3.4.2. Il value for money audit. - 3.4.3. - Il processo di redazione dei value for money reports. - 3.5. Il ruolo del National Audit Office e del Public Accounts Committee nel processo di accountability. - 3.5.1. Il legislative oversight. - 3.5.2. Le fasi del processo di accountability. - 3.6. Elementi di forza e di debolezza del sistema. - **4. LA VALUTAZIONE EX POST: I SELECT COMMITTEES E LA AUDIT COMMISSION.** - 4.1 Introduzione. - 4.2. Il sistema dei Departmental Select Committees della House of Commons. - 4.2.1. La storia. - 4.2.2 Profili Problematici della nomina dei membri delle commissioni. 4.2.3 - Struttura e attività. 4.2.4 - Poteri. 4.2.5 - Peculiarità dei Departmental Select Committees. 4.2.6 - Valutazioni conclusive. - 4.3 Il sistema dei Select Committees della House of Lords. - 4.4 Competenze dell'ormai soppressa Audit Commission circa la valutazione contabile degli enti locali e nuovo regime di valutazione degli enti locali post 2014/2015. - **5. LA VALUTAZIONE PARLAMENTARE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELLA DETERMINAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO BRITANNICA: UN'ANALISI DI IMPATTO.** - 5.1. Premessa metodologica - 5.2. L'impatto politico-istituzionale di NAO e PAC nell'esercizio dell'attività di valutazione. - 5.2.1. Analisi quantitativa. - 5.2.2. Analisi qualitativa. - 5.3. L'effettività funzionale dei Departmental Select Committees: impatto della valutazione delle politiche ministeriali sui rapporti tra governo e parlamento. - 5.4. La valutazione alla House of Lords: specificità ordinamentali dell'organo e complementarietà d'impatto sul sistema (cenni). - 5.5. Osservazioni finali.

1. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL REGNO UNITO: UN INQUADRAMENTO COSTITUZIONALE, STORICO E NORMATIVO

di *Giammaria Milani*

SOMMARIO: 1.1. Parlamento legislatore o parlamento controllore? La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare del Regno Unito - 1.1.1. L'evoluzione delle funzioni parlamentari nel Regno Unito - 1.1.2. Le funzioni parlamentari e le competenze dell'Assemblea e delle Commissioni - 1.2. La valutazione delle politiche pubbliche: un quadro storico - 1.3. La valutazione delle politiche pubbliche: un quadro normativo

1.1. Parlamento legislatore o parlamento controllore? La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare del Regno Unito

L'indagine sulla funzione di valutazione delle politiche pubbliche da parte del Parlamento del Regno Unito invita a riflettere, in via preliminare e pregiudiziale rispetto all'analisi delle modalità mediante le quali tale funzione viene svolta, intorno a diverse questioni che caratterizzano l'assetto costituzionale britannico.

In primo luogo, occorre inquadrare tale attività parlamentare nell'alveo delle funzioni del Parlamento di Westminster; nondimeno, ma le due questioni sono strettamente connesse, è necessario por mente alle modalità di funzionamento del Parlamento inglese e del suo rapporto con il Governo, dacché in questa relazione si inserisce ed incide, com'è evidente, la funzione di valutazione delle politiche pubbliche.

1.1.1. L'evoluzione delle funzioni parlamentari nel Regno Unito

La riflessione sulle funzioni del Parlamento inglese ha sempre costituito uno dei temi principali della riflessione dottrinale inglese. Il punto di partenza imprescindibile è qui costituito dall'opera di Walter Bagehot che, nel suo classico scritto sulla Costituzione inglese

³⁴³, si sofferma a lungo sulla descrizione delle funzioni della House of Commons.

La prima e principale funzione della Camera dei Comuni è, secondo lo studioso britannico, quella elettorale³⁴⁴; diversamente da altri sistemi costituzionali, e segnatamente secondo Bagehot da quello statunitense, dove la scelta dell'Esecutivo è rimessa a una decisione puntuale di un collegio elettorale, nell'ordinamento inglese la Camera dei Comuni è libera di «elegge[re] le perone che gradisce ... e le costringe anche a dimettersi»³⁴⁵.

³⁴³ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995 [edizione originale: W. Bagehot, *The English Constitution*, London, Oxford University Press, 1867]

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 142, afferma con chiarezza che «Quella di eleggere il *premier* è oggi la funzione più importante della Camera dei Comuni».

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 141.

La seconda funzione della House of Commons è quella espressiva, ovvero quella di esprimere l'opinione del popolo sugli argomenti discussi nel dibattito pubblico. Seguono una funzione pedagogica, ovvero il compito di guidare e migliorare la nazione, e quella informativa, vale a dire la necessità di informare il popolo inglese³⁴⁶.

Soltanto alla fine, Bagehot rammenta la presenza, tra le funzioni della Camera dei Comuni, di quella legislativa, riconoscendo ad essa un ruolo rilevante ma non altrettanto importante qual è quello rivestito dalle altre funzioni parlamentari, specialmente quella elettorale³⁴⁷.

L'impostazione di Bagehot, definita da parte della dottrina di carattere politico-istituzionale³⁴⁸, sconta senz'altro il fatto di essere riferita a un particolare organo, il Parlamento inglese, osservato in un momento storico definito, ovvero l'Inghilterra del periodo vittoriano³⁴⁹. Tuttavia, al di là dei profili di attualità rinvenibili nel pensiero di Bagehot³⁵⁰, ciò che emerge in maniera significativa dall'analisi delle funzioni della Camera dei Comuni proposta dallo studioso inglese è la «relativizzazione, se non [la] marginalizzazione, della funzione legislativa»³⁵¹. Una siffatta impostazione, a prima vista contraria alla comune concezione della funzione legislativa come «potestà per eccellenza di ogni Parlamento»³⁵² e già dirompente e controcorrente all'epoca in cui è stata sostenuta da Bagehot³⁵³, è tuttavia maggiormente comprensibile se si pone mente alla storia del Parlamento britannico e alla sua plurisecolare evoluzione.

³⁴⁶ *Ibidem*, pp. 143-144: queste tre funzioni sono caratterizzate, come rileva N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. Di GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 103, dal fatto di mettere in relazione il Parlamento con l'opinione pubblica.

³⁴⁷ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 144, così si esprime sul potere del Parlamento di approvare le leggi: «Vi è infine la funzione legislativa, della quale sarebbe ovviamente ridicolo negare la grande importanza. Contesto soltanto che essa sia tanto importante quanto l'elezione dell'esecutivo o quanto l'educazione politica impartita dal parlamento alla nazione».

³⁴⁸ Vedi S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1989, p. 101.

³⁴⁹ Vedi N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento*, cit., p. 106, che sottolinea «la necessità di storicizzare il pensiero di Bagehot».

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 109 ss.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 118.

³⁵² Vedi, sempre in relazione alla classificazione di Bagehot, A. TORRE, *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 70.

³⁵³ Dalle riflessioni dello stesso autore emerge la consapevolezza della novità della sua impostazione, ad esempio in W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 141, dove afferma che «conosciamo abbastanza bene la funzione principale della Camera dei comuni, anche se i discorsi abituali sulla Costituzione non ne accennano», e p. 142, dove ribadisce che «è inutile insistere con noia su questo punto [della preminenza della funzione elettorale della Camera dei Comuni], perché la nostra tradizione dottrinale la ignora». Si osserva, nondimeno, che lo scritto di Bagehot giunge a più di un secolo di distanza dall'opera di Montesquieu, il classico *L'esprit des lois*, grazie al quale, con chiarezza, per mezzo dell'enunciazione del principio della separazione dei poteri è stata anche postulata l'assimilazione tra Parlamento e potere legislativo.

Riunitosi per la prima volta già nel XIII secolo³⁵⁴, il Parlamento inglese si è di fatto appropriato della funzione legislativa soltanto in tempi più recenti³⁵⁵. È tra la fine del Seicento e l'inizio del Settecento che, con una serie limitata ma significativa di atti³⁵⁶, Westminster è diventato il principale centro di produzione della legge scritta, attività fino a quel momento appannaggio della Corona³⁵⁷. Pur sorvolando sulla natura meramente consultiva delle origini dell'istituzione parlamentare³⁵⁸, per secoli la funzione principale, assolutamente preponderante del Parlamento inglese è stata quella della rappresentanza degli interessi locali e del conseguente potere di decisione in materia finanziaria³⁵⁹: le due attività, strettamente connesse, costituiscono congiuntamente il cardine attorno al quale si è sviluppata la forma di governo britannica e il rapporto tra Parlamento e potere esecutivo³⁶⁰.

1.1.2 Le funzioni parlamentari e le competenze dell'Assemblea e delle Commissioni

L'evoluzione delle attività del Parlamento permette di delineare due macro-funzioni: da una parte, il Parlamento come legislatore; dall'altra, il Parlamento come controllore³⁶¹. Peraltro, si osserva nel vigente sistema parlamentare britannico una sorta di ripartizione di fatto delle competenze, con l'Assemblea che è il *dominus* della funzione legislativa, mentre

³⁵⁴ L'istituzione della Camera dei Comuni si fa risalire al 1265, quando Simone di Montfort, un feudatario d'origine normanna, riunì il Parlamento contro la volontà del Re Enrico III e, contrariamente alla prassi dell'epoca, quella di convocare gli alti feudatari laici ed ecclesiastici per assistere il Sovrano nell'assunzione delle sue decisioni, chiamò in riunione pure due cavalieri per ogni Contea e due borghesi per ogni Borgo. Vedi P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, VI edizione, p. 175.

³⁵⁵ Così A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 70.

³⁵⁶ *Ibidem*, pp. 70-71, sostiene che si possa dire che il Parlamento inglese «abbia acquisito, assieme alla coscienza o alla volontà di esserlo, la concreta possibilità di esercitare questo potere in età avanzata, ovvero con la svolta di fine Seicento e con quei primi atti che, risultando costituzionalmente vincolanti per il monarca, inaugurarono la fase legislativo-parlamentare di produzione di una *statute law*. [...] Il *Bill of Rights* del 1689, l'*Act of Settlement* del 1701 e i pochi ma autoritativi atti di legge della prima metà del Settecento [...] hanno contribuito alla graduale costruzione della mitologia della sovranità parlamentare». Cfr. anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., p. 176 e F. CUOCOLO, *Lezioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, IV edizione, p. 281-282, che si soffermano sulla "creazione" della funzione legislativa, già nel XV e XVI secolo, come evoluzione del diritto di petizione.

³⁵⁷ Ancora P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., p. 176 e F. CUOCOLO, *Lezioni di diritto pubblico*, cit., p. 281-282, che sottolineano in particolare l'evoluzione dell'istituto della sanzione regia.

³⁵⁸ Cfr. P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 66: «il Parlamento era un mero organo consultivo del Re, [...] funzionava come una sorta di organo di consulenza rappresentativo di interessi locali»; A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 71: «All'origine, ovvero al cuore dell'intera struttura storica del ruolo parlamentare a Westminster, è la funzione consultiva».

³⁵⁹ A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 73, fa risalire al 1297, con l'emanazione dello *Statutum de tallagio non concedendo* di Edoardo I, l'assunzione di questa funzione da parte del Parlamento.

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 75.

³⁶¹ Vedi la significativa distinzione operata da P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2012, che parla di «Parliament as Legislator» e di «Parliament as Watchdog».

il sistema delle commissioni parlamentari si è sviluppato al fine di rendere maggiormente organica ed efficace l'azione di controllo nei confronti dell'Esecutivo³⁶².

Il sistema parlamentare britannico, ripreso anche da altri Parlamenti ispirati all'esempio di Westminster³⁶³, prevede infatti una netta prevalenza dell'aula sulle commissioni nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi. Diversi sono i fattori che determinano la debolezza delle commissioni nell'esercizio di tale funzione.

In primo luogo, il sistema delle "tre letture" consente l'intervento delle commissioni soltanto in una fase già relativamente avanzata dell'istruttoria parlamentare: al momento dell'esame in commissione, infatti, il testo ha già affrontato una prima lettura, che rappresenta essenzialmente l'annuncio della pubblicazione del progetto di legge, e una seconda lettura, che costituisce la fase di dibattito sui principi generali dell'atto proposto³⁶⁴.

In secondo luogo, avviene di frequente che l'esame in commissione sia svolto dal *Committee of the Whole House*, almeno per quanto riguarda i progetti di legge più significativi, tra cui quelli di rilievo costituzionali ovvero in materia finanziaria³⁶⁵. Tale tipo di procedimento consente a tutti i membri del Parlamento di partecipare al dibattito, sebbene con procedure più semplici rispetto alla riunione in Assemblea³⁶⁶.

Soltanto se non viene rimesso al *Committee of the Whole House*, l'esame del progetto di legge al termine della seconda lettura è assegnato a una delle *Standing Committees* che tuttavia, e siamo al terzo fattore di debolezza delle commissioni parlamentari nel procedimento legislativo, presentano elementi intrinseci che ne limitano l'incidenza nell'approvazione delle leggi: l'assoluta sottomissione dei membri alle decisioni di partito, la mancanza di una specializzazione per materia e l'assoluta insufficienza dello staff tecnico di supporto alla commissione nell'istruttoria legislativa³⁶⁷.

Al contrario, come già si è anticipato, le commissioni parlamentari sono l'attore principale dell'attività di controllo sul Governo. Non appare superfluo rilevare, peraltro, che il sistema di commissioni deputate allo svolgimento di queste attività, conosciute come commissioni ministeriali o *Departmental Select Committees*, si articola in maniera distinta e autonoma rispetto alle commissioni che invece sono impegnate nel procedimento legislativo, ovvero le *Standing Committees*.

Si è visto che la funzione di controllo sull'Esecutivo ha da sempre caratterizzato l'attività del Parlamento inglese. È soltanto negli anni Settanta che, tuttavia, si decide di devolvere la

³⁶² Pur essendo da sempre caratterizzato dal fatto di essere un Parlamento "chamber-oriented", come rilevato da C. NORTON, *Nascent institutionalization: Committee in the British Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1998, p. 143, in tempi recenti l'Assemblea non si è dimostrata il luogo adatto per operare un controllo sufficientemente incisivo sul governo. Così C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, p. 158, che si sofferma peraltro sull'evoluzione di questa ripartizione di competenze.

³⁶³ E segnatamente i Paesi del Commonwealth britannico, come il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda. Vedi G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013, IX edizione, p. 666.

³⁶⁴ Vedi P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 86.

³⁶⁵ Vedi C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 313.

³⁶⁶ Sul ruolo del *Committee of the Whole House* e sul rapporto tra questa, l'Assemblea e le *Standing Committees*, vedi, in maniera approfondita, *ibidem*, pp. 311-316.

³⁶⁷ Vedi P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 87.

funzione ad organi più ristretti, in grado, grazie alle loro caratteristiche, di svolgere un controllo più stringente ed efficace sull'amministrazione pubblica³⁶⁸.

Innanzitutto, le commissioni ministeriali sembrano godere di una maggiore autonomia rispetto ai partiti, osservabile anche dalla cooperazione che si instaura tra i deputati membri nel perseguire con efficacia l'obiettivo di vigilare sull'operato del Governo; nondimeno, le *Departmental Select Committees* non soltanto sono specializzate per materia, ma la loro specializzazione, perlomeno nella House of Commons, riflette in maniera quasi perfetta l'articolazione della pubblica amministrazione e l'organizzazione dei Ministeri; infine, nell'esercizio delle loro funzioni le commissioni godono di ampi poteri e sono altresì supportati da staff tecnici di dimensioni rilevanti³⁶⁹.

1.2. La valutazione delle politiche pubbliche: un quadro storico

Si è già detto, ma si tornerà in seguito in maniera approfondita su questo punto³⁷⁰, che il sistema delle commissioni ministeriali si è sviluppato in tempi relativamente recenti, in conseguenza di un dibattito che ha preso il dopo la seconda guerra mondiale e si è concretizzato con l'istituzione dei primi *Departmental Select Committees* negli anni Settanta. Prima nella House of Commons³⁷¹, e poi nella House of Lords³⁷², la costituzione di questi organi interni ha permesso una rivisitazione della funzione del controllo parlamentare che da secoli caratterizza l'attività di Westminster.

Al momento della creazione di queste commissioni, tuttavia, un organo interno alla Camera dei Comuni, di dimensioni ristrette rispetto all'Assemblea e con un più elevato livello di specializzazione, era già deputato al controllo sull'Esecutivo: si tratta del *Public Accounts Committee*, una delle più antiche e prestigiose commissioni parlamentari in funzione a Westminster³⁷³. Ripercorrere l'evoluzione storica di questo organo appare a

³⁶⁸ Vedi F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 130, che collega la necessità di revisione degli strumenti del controllo parlamentare sul Governo al progressivo ampliamento dei poteri dell'esecutivo e alla perdita di influenza del Parlamento sull'elaborazione delle politiche pubbliche, a seguito della seconda guerra mondiale e della conseguente attribuzione all'Esecutivo di poteri maggiori sul piano interno e internazionale.

³⁶⁹ Vedi P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 93-99.

³⁷⁰ Per una ricostruzione storica della nascita e dell'evoluzione delle *Departmental Select Committees* vedi *infra*.

³⁷¹ Attualmente operano nella House of Commons 20 *Departmental Select Committees*: Business, Innovation and Skills Select Committee; Communities and Local Government Select Committee; Culture, Media and Sport Select Committee; Defence Select Committee; Education Select Committee; Energy and Climate Change Select Committee; Environment, Food and Rural Affairs Select Committee; Foreign Affairs Select Committee; Health Select Committee; Home Affairs Select Committee; International Development Select Committee; Justice Select Committee; Northern Ireland Affairs Committee; Political and Constitutional Reform Committee; Science and Technology Select Committee; Scottish Affairs Committee; Transport Select Committee; Treasury Select Committee; Welsh Affairs Select Committee; Work and Pensions Select Committee.

³⁷² Le commissioni che operano in maniera permanente alla House of Lords sono cinque: Communications Select Committee; Constitution Committee; Economic Affairs Committee; European Union Committee; Science and Technology Committee.

³⁷³ Lord Hennessy descrive il Public Accounts Committee come «the queen of the select committees...[which]...by its very existence exerted a cleansing effect in all government departments». Vedi PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Holding Government to Account. 150 Years of the Committee of the Public Accounts*,

questo punto necessario³⁷⁴, non soltanto per la centralità ad esso riconosciuta nell'ambito del sistema delle commissioni parlamentari britanniche ma anche, e soprattutto, perché il PAC, come si avrà modo di vedere in maniera più approfondita successivamente³⁷⁵, è il cuore pulsante del processo di valutazione delle politiche pubbliche da parte del Parlamento del Regno Unito.

La necessità di istituire un organo per controllare in maniera più efficace le politiche e le spese del Governo affonda le sue radici tra la fine del Settecento e l'inizio dell'Ottocento. Pur detenendo ormai da secoli il potere di autorizzare le spese e l'imposizione delle tasse, il ruolo del Parlamento nel processo di controllo era sostanzialmente limitato. Ciò che rendeva debole e inefficace questo controllo era soprattutto la mancanza di informazioni dal Governo; per tentare di ovviare a questo problema, in quegli anni vedono la luce una serie di comitati finanziari, che tuttavia non apportano significativi miglioramenti alla capacità del Parlamento di incidere sulle politiche pubbliche.

Soltanto nel 1857, con la creazione del *Select Committee on Public Monies* presieduto da Sir Francis Baring, il controllo sulle politiche pubbliche del governo inizia ad essere operato in maniera organica: oltre a istituire un processo più stringente di controllo sulla spesa pubblica, il comitato raccomanda la creazione di una commissione permanente, nominata dallo Speaker con il compito di controllare con cadenza annuale le spese di tutti i settori della pubblica amministrazione. Il progetto riceve, nel 1859, l'appoggio dell'allora Ministro del Tesoro, William Gladstone, e due anni dopo, nel 1861 viene istituito il *Public Accounts Committee* (PAC)³⁷⁶.

Nel 1966, con l'approvazione del *Exchequer and Audit Departments Act*, l'evoluzione verso un controllo più organico dell'attività governativa conosce un altro significativo passo in avanti. La legge richiede a tutti i ministeri, per la prima volta, di produrre annualmente rapporti sulle loro spese, detti *appropriation accounts*. Inoltre, istituisce il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) e l'*Exchequer and Audit Department* (E&AD). Il primo aveva la funzione di autorizzare l'emissione di denaro pubblico al governo da parte della Banca d'Inghilterra, dopo aver verificato che la somma rientrava nei limiti imposti dal Parlamento, nonché di verificare i conti di tutti i dipartimenti governativi e di riferire al Parlamento di conseguenza. Il secondo era invece costituito dallo staff tecnico incaricato di svolgere le funzioni di auditing nei confronti del Governo.

Già dopo pochi anni dall'istituzione del *Public Accounts Committee*, dunque, le strutture deputate alla valutazione delle politiche e delle spese pubbliche erano state istituite e iniziavano a elaborare quei metodi di lavoro e di raccordo che ancora oggi ne informano l'attività³⁷⁷. Parallelamente si assiste a un lento ma progressivo sforzo degli organi del

disponibile su <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf>

³⁷⁴ Per una ricostruzione approfondita si rimanda, in maniera estesa, a *ibidem*.

³⁷⁵ Vedi *infra*.

³⁷⁶ Nello stesso anno la Camera dei Comuni approva uno *Standing Order* (una sorta di regolamento), con il quale si dispone che «That there shall be a Standing Committee of Public Accounts; for the examination of the Accounts showing the appropriation of sums granted by Parliament to meet the Public Expenditure, to consist of nine members, who shall be nominated at the commencement of every Session, and of whom five shall be a quorum».

³⁷⁷ Vedi P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 99.

circuito di valutazione delle politiche pubbliche di allargare l'oggetto e il parametro del proprio controllo.

Già negli anni Ottanta e Novanta del XIX secolo e nei primi anni del XX secolo, per esempio, il *Public Accounts Committee* inizia a basare il proprio giudizio non soltanto sulla formale regolarità delle spese del Governo e sul rispetto dei limiti approvati dal Parlamento, ma anche sul rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, comportando quindi una valutazione più penetrante nel merito delle decisioni di finanza pubblica da parte dell'Esecutivo. Nonostante le iniziali resistenze del Governo, dunque, il *Public Accounts Committee* riesce ad allargare rapidamente il suo raggio d'azione, andando ben oltre il mandato disegnato nel 1861 dallo *Standing Order* che aveva istituito tale organo.

Le due guerre mondiali pongono sfide importanti all'attività del *Public Accounts Committee*. A seguito del primo conflitto, la commissione è costretta ad affrontare un deciso allargamento della pubblica amministrazione britannica, con la creazione di nuovi ministeri e la moltiplicazione dei centri di spesa pubblici, situazione resa ancora più complicata dal fatto che spesso il personale tecnico assegnato ai nuovi dipartimenti era inadeguato, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ciò che ha comportato l'aumento dei casi di gestione inefficiente del denaro pubblico. È, tuttavia, a seguito del secondo conflitto che si rende necessario un controllo ancora più incisivo sulle politiche pubbliche dell'Esecutivo, in grado di sostenere il significativo incremento di spesa pubblica derivato dalla creazione del *welfare state*.

Se, da una parte, queste sfide consentono di allargare l'ambito di azione del *Public Accounts Committee*, estendendo il controllo a un numero crescente di politiche e di attività del Governo, dall'altra parte, i cambiamenti dell'economia, della società e della pubblica amministrazione che il Regno Unito conosce a partire dalla metà del XX secolo impongono un rafforzamento degli organi incaricati di valutare le politiche pubbliche e un ripensamento degli strumenti a disposizione per svolgere tale compito.

Le esigenze di riforma trovano espressione nell'approvazione, nel 1983, del *National Audit Act*, una legge che dispone una profonda revisione degli organi e delle attività implicate nel processo di valutazione³⁷⁸. L'atto modifica il ruolo del *Comptroller and Auditor General*, che diventa il capo di un nuovo organo, il *National Audit Office* (NAO), un imponente staff incaricato del controllo dei conti pubblici e della preparazione dei rapporti destinati al *Public Accounts Committee*. Viene inoltre creata una *Public Accounts Commission*, formata dal Presidente della *Public Accounts Committee*, dallo *Speaker* della Camera dei Comuni e da sette membri della Camera, scelti dalla Camera stessa.

La stessa legge contribuisce a rendere centrali, nell'ambito dell'attività svolta dagli organi summenzionati, i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che diventano i parametri fondamentali del procedimento di valutazione.

Questi cambiamenti permettono, di fatto, un controllo migliore e maggiormente incisivo sulle scelte del Governo, nonostante le ulteriori sfide sorte tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo. In quegli anni, la creazione delle *executive agencies*³⁷⁹, l'istituzione delle *arm's*

³⁷⁸ Vedi *infra*.

³⁷⁹ Le *executive agencies* sono agenzie governative dotate di un certo grado di autonomia dal ministero al quale sono sottoposte.

*length organisations*³⁸⁰ e la privatizzazione di molti beni e servizi pubblici hanno comportato un'ulteriore moltiplicazione e articolazione dei centri di spesa del denaro pubblico, contribuendo alla complicazione del processo di valutazione delle politiche pubbliche³⁸¹ e rendendo meno agevole l'attività di raccolta di dati e informazioni, imprescindibile per lo svolgimento dell'attività valutativa.

Sull'operato del *Public Accounts Committee* e degli altri organi impegnati nel procedimento di valutazione ha avuto una forte incidenza anche il processo di *devolution* che, con il trasferimento di competenze alla Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord, ha senza dubbio messo fine al controllo centrale sulla spesa in questi territori, favorendo altresì la concentrazione e l'allargamento della valutazione verso nuovi centri di spesa.

1.3. La valutazione delle politiche pubbliche: un quadro normativo

Il circuito della valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito vede dunque impegnato, oggi, una serie di organi con composizioni e funzioni regolate da una pluralità di fonti normative.

Quanto al *Public Accounts Committee*, l'atto che disciplina il funzionamento dell'organo è, fin dall'anno della sua approvazione, uno *Standing Order*, un atto che, in maniera simile ai regolamenti parlamentari italiani, disciplina le procedure e gli organi delle Camere e degli organi interni. Lo *Standing Order no. 148*, rubricato "*Committee of Public Accounts*", nel testo vigente stabilisce che: «(1) There shall be a select committee to be called the Committee of Public Accounts for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure, and of such other accounts laid before Parliament as the committee may think fit, to consist of not more than sixteen members. The committee shall have power to send for persons, papers and records, to report from time to time, and to adjourn from place to place. (2) Unless the House otherwise orders, each Member nominated to the committee shall continue to be a member of it for the remainder of the Parliament»³⁸².

Gli altri organi che coadiuvano il *Public Accounts Committee* nello svolgimento della sua funzione di valutazione delle politiche pubbliche sono invece regolati nel *National Audit Act*, approvato dal Parlamento inglese nel 1983.

Si è visto in precedenza che uno staff di supporto al PAC è stato istituito già nel 1866. L'*Exchequer and Audit Departments Act 1866*, infatti, veniva approvato, a cinque anni di distanza dal *Public Account Committee*, per perseguire una serie di obiettivi dichiarati nel preambolo della legge: consolidare i compiti degli *Exchequer and Audit Departments*, regolare il deposito, la custodia e l'emissione di denaro pubblico, fornire un controllo sui conti pubblici, rafforzare i poteri del *Comptroller of Her Majesty's Exchequer* e del *Commissioners for Auditing the Public Accounts*, con il fine di unificare e armonizzare le

³⁸⁰ Le *arm's length organisations* sono organizzazioni che forniscono servizi pubblici, operando soltanto in parte sotto il controllo della pubblica amministrazione.

³⁸¹ Vedi PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Holding Government to Account*, cit., p. 27.

³⁸² Vedi, per il testo dello *Standing Order* approvato nel 1861 per istituire il *Public Account Committee*, *supra*.

funzioni di questi organi e rendere più completo ed efficace dei conti pubblici del Regno Unito³⁸³.

Fin dal 1866 il tentativo è stato dunque quello di creare un circuito impegnato nel controllo delle spese e delle politiche dell'Esecutivo britannico, una serie di organi con funzioni e competenze differenziate in modo da poter svolgere una valutazione quanto più possibile incisiva sulle scelte del Governo. La stessa finalità ha animato il legislatore che, nel corso del XX secolo, è intervenuto più volte per regolare gli organi e i procedimenti della valutazione, segnatamente con l'*Exchequer and Audit Departments Act 1921* e l'*Exchequer And Audit Departments Act 1957*.

Si è già visto come i cambiamenti nella società, nell'economia e nella pubblica amministrazione conosciuti dal Regno Unito a partire dalla metà del XX secolo hanno posto una serie di sfide agli organi impegnati nella valutazione delle politiche pubbliche, che ha imposto la necessità di una revisione significativa degli organi e degli strumenti utilizzati. Dal punto di vista normativo, questa evoluzione ha trovato espressione con l'approvazione del *National Audit Act 1893* che ha inciso profondamente sia sugli attori sia sui procedimenti della valutazione³⁸⁴.

Quanto agli organi, oggetto della prima parte, rubricata "*National Audit Authorities*", della legge approvata nel 1983, viene profondamente modificato il ruolo del *Comptroller and Auditor General* (art. 1); vengono, inoltre, istituiti due nuovi organi, la *Public Accounts Commission* (art. 2) e il *National Audit Office* (art. 3).

Altrettanto significative le modifiche apportate al funzionamento degli organi disciplinati dalla legge. Già il titolo della seconda parte del *National Audit Act 1893*, intitolato "*Economy, Efficiency and Effectiveness Examinations*", sembra sancire il completamento di quella parabola che ha portato ad allargare il parametro utilizzato dalle *Audit Authorities* per incidere in maniera più profonda sulle politiche pubbliche del Governo. Dopo aver disciplinato le modalità di svolgimento dell'attività di auditing nei confronti dei ministeri (art. 6) e delle altre istituzioni finanziate con denaro pubblico (art. 7), la legge regola nel dettaglio gli strumenti utilizzabili dagli organi di valutazione, come la possibilità di ottenere documenti e informazioni (art. 8) e la facoltà di presentare rapporti alla House of Commons (art. 9).

La legge è stata soltanto limitatamente rivista nel corso degli ultimi decenni³⁸⁵, che hanno visto quindi consolidarsi lo schema disegnato dal legislatore nel 1983. Lo *Standing Order no. 148* e il *National Audit Act 1893* costituiscono, dunque, la cornice normativa entro il quale oggi, nel Regno Unito, viene svolta la funzione di valutazione delle politiche pubbliche.

³⁸³ Dalla fusione di questi due organi è nato il già citato *Comptroller and Auditor General*.

³⁸⁴ L'art. 14 della legge del 1983 elenca gli articoli dell'*Exchequer and Audit Departments Act 1866*, *Exchequer and Audit Departments Act 1921* e l'*Exchequer and Audit Departments Act 1957* che si intendono abrogati con l'approvazione della legge del 1983.

³⁸⁵ Vedi soprattutto il *Local Audit and Accountability Act 2014* che, con il suo art. 35, ha introdotto un nuovo art. 7A nel *National Audit Act 1893*: in base a tale revisione, il *Comptroller and Auditor General* è ora incaricato anche di svolgere funzioni di auditing nei confronti delle "*relevant authorities*" (soprattutto enti locali) elencate nello *Schedule 2* del *Local Audit and Accountability Act 2014*.

2. IL CONTROLLO EX ANTE E IN ITINERE SULLA REGOLAZIONE

di *Francesco Olia*

SOMMARIO: 2.1. Introduzione. – 2.2. Analisi dei costi di adeguamento. – 2.2.1. Elementi metodologici. – 2.2.2. Perfezionamento degli strumenti valutativi. – 2.3. Ambito di applicazione. – 2.4. Attori coinvolti nel processo valutativo. – 2.5. Riforma del sistema istituzionale. – 2.6. Processo di AIR. – 2.7. Ruolo del parlamento nella valutazione. – 2.8. Conclusioni.

2.1. Introduzione

Nell'esperienza britannica si è ormai consolidata da anni sia la pratica dell'analisi preventiva di impatto della regolamentazione, sia la valutazione dell'impatto post-legislativo le quali costituiscono la struttura portante della valutazione delle politiche pubbliche.³⁸⁶

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è stata introdotta nel Regno Unito nella prima metà degli anni '80 dal governo conservatore guidato da Margaret Thatcher, inserendosi nel più ampio disegno politico della *deregulation*, che ha poi trovato il suo culmine nella *Deregulation Initiative* la quale ha avuto come oggetto principale la regolazione sociale e amministrativa³⁸⁷.

L'analisi di impatto della regolazione rappresenta l'espressione di quello che dovrebbe essere il nuovo modo di regolare, fondato sui criteri di necessarietà e di residualità e, più in generale, sul principio di proporzionalità.

L'AIR consente di confrontare diverse opzioni rilevanti riguardanti uno specifico intervento regolativo, per poi scegliere quella più opportuna sulla base di un'analisi dei costi e dei benefici, ponderata anche dalle consultazioni con i diversi attori direttamente interessati.

Già dal 1980 la *Regulatory Impact Analysis* (RIA) ha assunto una dimensione globale nel procedimento regolativo del Regno Unito, in seguito a numerose pressioni che spingevano verso una *governance* più efficace ed efficiente³⁸⁸.

Negli anni '80, il governo Thatcher perseguì una politica economica di stampo fortemente liberale, volta a ridurre al minimo l'intervento dello Stato nei processi economici. Questa scelta, oltre che per motivi ideologici, fu dettata da diverse contingenze particolarmente urgenti nel paese e potevano essere ricondotte a:

1. un ciclo congiunturale negativo;
2. relazioni industriali fuori controllo;

³⁸⁶ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito*, Senato della Repubblica. Servizio per la Qualità degli Atti normativi. Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere, 2015, p.5.

³⁸⁷ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in C. RADAELLI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001, p. 163.

³⁸⁸ N. RANGONE, *La qualità della regolazione indipendente*, 2009, disponibile su www.osservatorioair.it

3. la diffidenza dell'opinione pubblica riguardo il finanziamento della pubblica amministrazione;
4. la formazione a livello internazionale di una nuova modalità di gestione della pubblica amministrazione, basata su tecniche e metodologie di *management* direttamente importate dal settore privato con il fine di accrescere l'efficienza della burocrazia³⁸⁹.

In quest'ottica, l'obiettivo dichiarato della *Deregulation Initiative* divenne quello di abbattere il più possibile i costi della regolazione amministrativa e sociale.

Svolsero un ruolo fondamentale le teorie economiche della *public choice*, inclini a evidenziare i fallimenti della regolazione, che venivano ricondotti alla propensione dei regolatori stessi a perseguire i propri interessi personali, costituendo in questo modo il caposaldo della riforma della regolazione.

Di conseguenza, il controllo del processo regolativo divenne l'obiettivo principale perseguito dai governi conservatori per:

1. deregolare, intendendo con ciò la riduzione della quantità delle norme;
2. minimizzare i costi di adempimento a carico delle imprese;
3. modificare la cultura della pubblica amministrazione³⁹⁰.

Si riteneva che l'applicazione di tecniche economiche e contabili, nelle procedure di formulazione della regolazione, fosse l'unica soluzione per razionalizzare le decisioni amministrative. Per queste ragioni le nuove proposte regolative sarebbero dovute essere sottoposte a un'analisi precisa e strutturata, eseguita dalle amministrazioni proponenti, in modo da valutare l'impatto della nuova regolazione sulle imprese.

Nel 1986, attraverso un *Concordat*, tutte le amministrazioni furono invitate a fissare degli obiettivi specifici di riduzione del numero e della quantità della regolazione relativa alla propria competenza, nonché ad utilizzare un sistema di analisi dei costi di adeguamento, il *Compliance Cost Assessment (CCA)*³⁹¹.

2.2 Analisi dei costi di adeguamento

Inizialmente l'analisi dei costi di adeguamento fu impiegata soltanto per valutare gli *Statutory Instruments* che avrebbero comportato un prevedibile impatto negativo sulle imprese. Successivamente l'oggetto delle analisi si estese, facendovi rientrare da prima anche i *Private Members' bills* e in seguito, dal 1993, anche tutta la legislazione primaria.

In questo modo l'analisi dei costi di adeguamento divenne parte integrante dell'*Explanatory and Financial Memorandum*, documento che accompagna ogni proposta legislativa che il Governo presenta al Parlamento³⁹².

Storicamente si sono susseguite tre diverse versioni dell'analisi dei costi di adeguamento: la prima metodologia, quella originaria, risale al 1986, ed è stata in seguito modificata nel 1992 e successivamente nel 1996.

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 167.

³⁹⁰ J. FROUD, *Controlling the Regulators*, Macmillan: Basingstroke, Hampshire, 1998, p.4.

³⁹¹ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p.169.

³⁹² R. BODEN, J. FROUD, *Obeying the rules: Accounting for regulatory compliance costs in the United Kingdom*, in *Accounting, Organisation and Society*, 1996, p. 334.

La prima guida richiedeva una valutazione in termini monetari dei benefici che la proposta regolativa avrebbe apportato al contesto economico generale, specificando in maniera puntuale i vantaggi per i consumatori, le imprese e le autorità pubbliche responsabili dell'attuazione e dell'osservanza della legge³⁹³.

La guida del 1992 richiedeva invece soltanto una breve descrizione dei benefici regolativi, presentandosi come uno strumento molto più generale e approssimativo. Questa diversità di approccio nelle prime due fasi della *Compliance Cost Assessment* riflette l'incertezza vissuta dal Governo nel momento in cui doveva scegliere il modello metodologico da utilizzare³⁹⁴.

Le possibili soluzioni e metodologie per ridurre gli oneri complessivi della regolazione sostenuti dalle imprese furono chiaramente influenzate dal modello americano, il quale si presentava completamente imperniato sull'analisi dei costi e dei benefici. Tuttavia, la pubblica amministrazione britannica, a differenza del modello americano, si orientò verso una mera descrizione dei benefici che si sarebbero avuti in seguito alla nuova regolazione³⁹⁵.

Il perfezionamento della metodologia utilizzata è facilmente comprensibile analizzando gli strumenti utilizzati e le tecniche indicate per la quantificazione dei costi di adeguamento, che dimostrarono essere sempre più precise e puntuali, introducendo inoltre il fondamentale concetto di “prezzo ombra” che veniva inserito qualora i valori contabili e monetari non fossero disponibili³⁹⁶. In questo modo si facilitò la quantificazione dei costi regolativi in maniera più precisa e puntuale, a discapito però del rigore dell'analisi, in quanto si faceva riferimento a dei prezzi verosimili ma ipotetici³⁹⁷.

Il miglioramento dei processi di consultazione è stata una delle innovazioni più pregevoli dell'analisi dei costi di adeguamento. Grazie alla *Compliance Cost Assessment*, la consultazione è diventata una parte essenziale del processo di valutazione. Nonostante questi notevoli perfezionamenti, avvenuti in maniera graduale nel tempo, le prime esperienze di consultazione furono caratterizzate da rilevanti problemi e difficoltà nell'ottenere stime e commenti da parte delle imprese che venivano coinvolte³⁹⁸.

La sezione *Monitoring and Review*, inclusa nella terza versione dell'analisi dei costi di adeguamento, quella del 1996, ha indotto le amministrazioni proponenti a predisporre dei piani che fossero in grado di monitorare i costi reali della regolazione nella maniera più precisa e specifica possibile, in modo da essere poi comparati con le stime effettuate *ex ante*³⁹⁹.

Inoltre, per una maggiore responsabilizzazione individuale e personale è stata aggiunta la sezione *enquiry*, che indicava il nome del responsabile per la redazione della *Compliance*

³⁹³ Ad esempio, il regolatore era tenuto a quantificare i risparmi per il servizio sanitario nazionale ottenibili da una determinata proposta regolativa.

³⁹⁴ J. FROUD, *Controlling the Regulators*, cit., p. 11.

³⁹⁵ *Ibidem*, p.12.

³⁹⁶ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 172.

³⁹⁷ J. FROUD, *Controlling the Regulators*, cit., p. 46.

³⁹⁸ R. BODEN, J. FROUD, *Obeying the rules*, cit., p. 231.

³⁹⁹ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 173.

Cost Assessment, il quale avrebbe dovuto fornire commenti e informazioni sulla proposta regolativa, rendendo l'intero processo di valutazione più aperto e trasparente⁴⁰⁰.

2.2.1 Elementi metodologici

Il processo di analisi dei costi di adeguamento si basava fin da subito su concetti e principi che ricoprono tuttora un ruolo fondamentale nel processo di valutazione.

Fra questi troviamo senza dubbio il fattore tempo che è sempre stato considerato essenziale per un'analisi efficace tanto che, recentemente, tale principio è stato rafforzato dalla predisposizione del *Regulatory Impact Assessment*, che ha consolidato la procedura di analisi richiedendo la relazione di tre diversi documenti che precedono il documento definitivo da presentare in parlamento⁴⁰¹.

Un altro principio di fondamentale importanza che è stato perseguito e rafforzato nell'analisi dei costi di adeguamento è la pubblicità della *Compliance Cost Assessment*. Rendendo di pubblico dominio i dati sui costi di adempimento delle imprese, non solo si è voluto rendere più trasparente l'intero processo di valutazione, ma si è voluta anche esporre la pubblica amministrazione al giudizio della società civile, incrementando la sua imparzialità e la sua responsabilità⁴⁰².

Le tecniche utilizzate nel produrre la CCA furono mantenute volontariamente semplici ed elementari, tenendo in considerazione le effettive capacità dell'amministrazione pubblica, in quanto molti dei *civil servants* erano completamente digiuni rispetto ai concetti e alle metodologie economiche e di valutazione.

A questo modello di CCA non mancarono le critiche, soprattutto da parte del mondo accademico inglese, il quale lo considerava focalizzato esclusivamente sull'analisi dei costi di adempimento connessi all'acquisto dei fattori produttivi necessari alle imprese per conformarsi alle nuove disposizioni regolative, escludendo completamente dall'analisi i costi secondari e indiretti, ritenuti molto rilevanti⁴⁰³.

Un'ulteriore critica mossa alla *Compliance Cost Assessment* riguarda il meccanismo delle consultazioni; infatti le imprese erano la principale fonte di informazione riguardo i dati sui costi di adempimento, e in assenza di un organo terzo e indipendente, tendevano a sovrastimare i costi che avrebbero dovuto sostenere per l'adempimento. Con questa situazione di forte asimmetria informativa, non si rendeva possibile ai regolatori di verificare l'attendibilità delle stime dei costi fornite dalle imprese⁴⁰⁴.

È opportuno considerare che per una corretta e precisa analisi è necessario fare riferimento al concetto di “effetto netto della regolazione”, ovvero l'impatto che si avrebbe con l'emanazione della proposta regolativa senza tenere in considerazione le conseguenze correlate alla situazione attuale. Si deve dunque fare riferimento alla differenza tra i costi stimati per conformarsi alle nuove disposizioni regolative e i costi di adempimento che già

⁴⁰⁰ J. FROUD, *Controlling the Regulators*, cit., p. 37.

⁴⁰¹ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 175.

⁴⁰² R. BODEN, J. FROUD, *Obeying the rules*, cit., pp. 16-17.

⁴⁰³ J. FROUD, *Controlling the Regulators*, cit.

⁴⁰⁴ J. FROUD, A. OGUS, *Controlling the regulators: Compliance Cost Assessment in UK central government*, Paper prepared for the Political Studies Association Annual Conference, Glasgow, 1996, p. 231.

sostengono le imprese, in quanto sono molto rari i casi in cui ci sia una completa assenza di regolazione⁴⁰⁵.

Considerando tutti i limiti nella tecnica e nella metodologia di analisi riscontrabili in questa prima fase, risulta evidente come l'obiettivo principale del Governo dei conservatori fu quello di far assimilare alla pubblica amministrazione in maniera graduale uno strumento di valutazione della regolazione pensato soprattutto come meccanismo di cambiamento culturale e di controllo della pubblica amministrazione stessa⁴⁰⁶.

Uno dei punti salienti della valutazione odierna consiste nella comparazione di diverse alternative di regolazione. Tuttavia, le versioni iniziali della CCA (del 1986 e del 1992) non imponevano ai regolatori un confronto tra le varie opzioni regolative, ma aveva come unico obiettivo quello di una mera misurazione dei costi di adeguamento delle imprese, discostandosi anche da un'analisi costi-benefici in senso stretto.

Il fine di questa scelta era quello di perseguire una strategia più realistica e realizzabile, adottando un modello metodologico meno ambizioso infatti si voleva rimanere coerenti con lo scopo di dar voce alle imprese durante il processo regolativo⁴⁰⁷.

Considerando questi elementi la CCA è riuscita a promuovere un notevole cambiamento nella cultura della pubblica amministrazione britannica, ma nonostante ciò rimase il problema fondamentale di far coincidere gli obiettivi politici di una determinata amministrazione con l'esigenza tangibile di ridurre i costi di adempimento delle imprese.

Senza alcun dubbio la *Compliance Cost Assessment* presenta dei grossi limiti, soprattutto se valutati con il senno del poi, ma considerando l'intero processo di apprendimento e evoluzione, questa tecnica ha rappresentato un meccanismo realistico e commisurato agli obiettivi politici dei governi degli anni '80, mediante il quale iniziare ad affrontare il tema complesso della valutazione delle politiche pubbliche⁴⁰⁸.

2.2.2 Perfezionamento degli strumenti valutativi

Nella seconda metà degli anni '90 si assistette nel Regno Unito a un vero e proprio cambiamento di marcia per quanto riguarda la valutazione delle politiche pubbliche, che possono essere ricondotti a due momenti fondamentali.

Il primo è collocabile al maggio del 1996, con l'introduzione del *Regulatory Appraisal*, un documento ulteriore che doveva essere allegato ad ogni bozza di proposta di nuova regolazione, unitamente all'analisi dei costi di adeguamento per le imprese.

Questa riforma della metodologia di valutazione coincise con il rilancio della *Deregulation Initiative*, sempre con l'intento di conciliare il perseguimento degli obiettivi politici dell'amministrazione proponente con la necessità di diminuire al minimo possibile gli oneri per le imprese e per tutti gli altri soggetti interessati dalle misure regolative⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ J. FROUD, *Controlling the Regulators*, cit., p. 46.

⁴⁰⁶ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 175..

⁴⁰⁷ J. FROUD, A. OGUS, *Controlling the regulators*, cit., p. 233.

⁴⁰⁸ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 176.

⁴⁰⁹ L. NEVILLE-ROLFE, *Good Regulation: Weighing-up the Risks*, in E. KELLERMANN ET AL. (a cura di), *Improving the Quality of Legislation*, Brill, Leiden, 1998, p. 245.

Allo stesso tempo si pose sempre maggiore attenzione ai benefici che potevano derivare dalla regolazione riconducibili alla tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza del lavoro, riequilibrando in questo modo le precedenti analisi che si focalizzavano solamente sui costi di adempimento per le imprese⁴¹⁰.

Il secondo momento fondamentale di questo processo di apprendimento è collocabile invece nel 1998 con la presentazione della guida “*Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*” la quale completava l'evoluzione del processo di analisi della regolazione.

Con il *Regulatory Impact Assessment* si convogliano tutti i costi e tutti i benefici in un'unica analisi, evitando in questo modo la stesura di due documenti distinti e rendendo così l'analisi molto più comprensiva, in quanto include tutti gli oneri regolativi non afferenti alle imprese e tutti i possibili benefici che la regolazione può apportare alla collettività. In altri termini si è posto al centro del sistema di valutazione l'analisi costi-benefici⁴¹¹.

Il progressivo impegno ad utilizzare tecniche sempre più sofisticate, il perfezionamento delle procedure connesse all'analisi e la relativa estensione dell'oggetto delle analisi stesse ha permesso al Regno Unito di raggiungere una posizione di eccellenza tra i paesi OCSE, presentando il più elevato grado di maturità in tema di applicazione sistematica di metodologie di valutazione, costituendo un punto di riferimento per tutti gli altri Paesi⁴¹².

2.3 Ambito di applicazione

L'ambito di applicazione della procedura della valutazione della regolazione è mutato contestualmente all'evoluzione degli strumenti di valutazione della regolazione stessa. La valutazione, infatti, originariamente adottata soltanto in riferimento alla legislazione secondaria (*Statutory Instruments*), è stata estesa a tutte le normative, sia di origine governativa, sia di origine parlamentare, che abbiano un prevedibile impatto sulle imprese e sulle organizzazioni di terzo settore⁴¹³. Passando in questo modo da procedimenti valutativi semplici (come la *Compliance Cost Assessment*) a procedimenti più complessi e strutturati come la redazione di analisi di impatto (AIR).

Non vi è alcuna espressa previsione normativa testuale che regoli e indichi i casi nei quali si debba applicare l'analisi valutativa, ma è generalmente richiesta per tutti gli interventi governativi di natura regolativa che generano effetti sul settore privato, sulle imprese, sulle organizzazioni della società civile e sui servizi pubblici⁴¹⁴.

L'analisi di impatto viene eseguita se la nuova proposta di regolazione:

⁴¹⁰ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 177.

⁴¹¹ BETTER REGULATION UNIT, *The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*, Cabinet Office, London, 2000, p.31.

⁴¹² C. BELELLA, *L'Air nel le Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito*, 2010, disponibile su www.osservatorioair.it

⁴¹³ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 178.

⁴¹⁴ CABINET OFFICE, *Guide to Making Legislation*, 2010, disponibile su https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/450239/Guide_to_Making_Legislation.pdf, pp.110-114.

1. impone costi addizionali o riduce costi esistenti per le imprese e per le organizzazioni della società civile, del terzo settore nonché per i consumatori;
2. impone nuovi oneri informativi o elimina quelli esistenti per il settore pubblico o per enti che forniscono servizi pubblici;
3. introduce costi amministrativi superiori ai cinque milioni di sterline per il settore pubblico o per enti che forniscono servizi pubblici, oppure è probabile che sia di grande interesse politico o mediatico;
4. produce una redistribuzione di costi o benefici da un gruppo a un altro;
5. comporta l'abrogazione o la modifica di legislazione esistente in relazione alla regola della “one-in, one-out”, volta a raggiungere un migliore equilibrio fra oneri dovuti alla emanazione di nuove leggi e la semplificazione di quelli dovuti a norme già esistenti⁴¹⁵.

A tal proposito, nel 2000, su un totale di quasi 500 proposte regolative aventi impatto economico rilevante, sono state ritenute meritevoli di essere sottoposte all'analisi dell'AIR solo 170⁴¹⁶. Nell'analisi, oltre ai costi e ai benefici, deve essere stimato l'impatto economico, sociale e ambientale, attraverso un'analisi che tiene conto di diversi criteri variegati e interconnessi tra loro, che prende il nome di *multi-criteria analysis* (MCA).

Nella fase preparatoria della valutazione sono inoltre possibili delle consultazioni informali con gli *stakeholder*, soggetti portatori di interessi specifici che riguardano l'oggetto della nuova regolazione, in modo da ampliare e diversificare le opzioni disponibili fra le quali scegliere⁴¹⁷.

È fondamentale sottolineare che l'AIR non si applica solamente alle iniziative di nuova regolazione, ma secondo quanto previsto dal *Regulatory Reform Act*, anche la procedura per abolire una norma di fonte primaria che comporti oneri ingiustificati per le imprese o per le organizzazioni di volontariato, deve comprendere la pubblicazione dell'AIR.

Quest'ultima risulta infatti fondamentale per il controllo parlamentare sull'utilizzo da parte dell'esecutivo del potere di deregolare, verificando che tutte le disposizioni siano rispettate e appurando, in particolare, che sia stata svolta un'adeguata consultazione⁴¹⁸.

2.4 Attori coinvolti nel processo valutativo

L'ordinamento del Regno Unito ha previsto per lungo tempo un sistema diffuso di controllo, che affidava tale funzione a una pluralità di strutture, collocate su diversi livelli amministrativi. Tuttavia, questa architettura composita e frammentata è stata oggetto di una corposa riforma che a partire dal 2006 ne ha ridisegnato l'assetto⁴¹⁹.

Le amministrazioni che intendono proporre una nuova regolazione svolgono un ruolo preminente nel processo di valutazione e di analisi, in quanto hanno il compito sia di redigere l'AIR sia di pubblicare un report annuale che contiene i risultati conseguiti dall'amministrazione stessa con le sue diverse politiche regolative. Presso ogni

⁴¹⁵ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 6.

⁴¹⁶ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 178.

⁴¹⁷ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 6.

⁴¹⁸ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 178.

⁴¹⁹ P. HAMPTON, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, 2005, disponibile su http://news.bbc.co.uk/1/hi/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf

amministrazione sono state costituite le *Departmental Regulatory Impact Units* (DRIU), unità amministrative che svolgono la funzione di coadiuvare i responsabili nella redazione delle schede dell'AIR.

Inoltre, al fine di rafforzare il controllo interno all'amministrazione sono stati nominati dei "ministri junior" che svolgono il compito di attuare la politica regolativa del governo⁴²⁰.

Tuttavia se si vogliono comprendere i meccanismi odierni che costituiscono e regolano il processo dell'AIR è necessario ripercorrere le varie tappe evolutive e le varie trasformazioni che nel tempo hanno interessato la *Regulatory Impact Unit* (RIU) organo fondamentale nel processo valutativo.

Inizialmente istituita nel 1996 all'interno del *Cabinet Office* del Primo Ministro, con il nome di *Better Regulation Unit* (BRU), divenne in seguito, nel 2000, *Regulatory Impact Unit* (RIU)⁴²¹, con il compito di coadiuvare le amministrazioni proponenti nella formulazione di un'efficiente ed efficace regolazione per la tutela degli interessi dei cittadini e delle imprese⁴²², esercitando in questo modo una forma di controllo *ex ante*⁴²³.

Gli obiettivi che venivano perseguiti dalla RIU possono essere sintetizzati in quattro punti fondamentali, per la cui realizzazione disponeva un budget annuale di 2,3 milioni di sterline:

1. promuovere i principi della buona regolazione;
2. supportare l'attività della *Better Regulation Task Force*;
3. individuare e abrogare le normative non necessarie, obsolete o troppo onerose con l'ausilio del *Regulatory Reform Act*;
4. migliorare la qualità della valutazione dell'impatto, della progettazione e dell'applicazione della regolazione, prestando particolare attenzione alle esigenze e alle necessità delle piccole imprese⁴²⁴.

Per svolgere tali attività valutative, la RIU ha emanato diverse linee guida contenenti sia la metodologia sia le tecniche di base per adottare strumenti in grado di misurare qualità della regolazione. Per prestare supporto agli uffici periferici, invece, sono stati presentati parallelamente ulteriori guide e manuali dal *Departmental Regulatory Impact Units* nell'ottica di risolvere problematiche connesse all'elaborazione dell'AIR. In questo modo, la RIU ha garantito un coordinamento di tipo trasversale in quanto è riuscita a fornire alle diverse DRIU gli strumenti operativi per l'applicazione corretta e uniforme degli strumenti di valutazione della qualità della regolazione⁴²⁵.

La *Regulatory Impact Unit* contava al suo interno una cinquantina di dipendenti tra cui: tre analisti di *policy*, due economisti, quattro esperti di politiche comunitarie, tre esperti di

⁴²⁰ *Ibidem*.

⁴²¹ C. BELELLA, *L'Air nel le Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito*, 2010, disponibile su www.osservatorioair.it, pp. 7-8.

⁴²² F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

⁴²³ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli Oversight Bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, p. 1070.

⁴²⁴ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

⁴²⁵ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1071.

relazioni esterne, dieci esperti in tecniche di valutazione e quattro esperti che si dedicano all'analisi della regolazione⁴²⁶.

Un altro organo di grande importanza nel processo di valutazione è il *Panel for Regulatory Accountability* che interviene per monitorare la formazione di nuovi interventi regolativi che coinvolgono più ministeri, con il compito principale di smorzare le posizioni più estreme e discordanti in merito alla proposta regolativa. Il *Panel for Regulatory Accountability* è composto dai ministri del *Cabinet Office*, dal Ministro per la riforma regolativa della amministrazione proponente, dal Segretario di Stato per il *Department of Trade and Industry*, dai responsabili della *Better Regulation Task Force* e dallo *Small Business Service*⁴²⁷.

Tutti i membri del *Panel for Regulatory Accountability* si riuniscono prima che le proposte regolative siano presentate al parlamento con l'obiettivo di:

1. rimandare a un quadro generale del programma legislativo del Governo;
2. trovare una posizione comune tra i vari ministeri, impegnati a motivare oppure ad abbandonare le proposte di legge ritenute controverse dai membri del *panel* stesso;
3. incoraggiare le misure di deregolazione⁴²⁸.

La *Better Regulation Task Force* (BRTF) è un organo indipendente di grande importanza, a supporto del *Cabinet Office*⁴²⁹. È composta da membri che provengono dal mondo imprenditoriale, dalle associazioni di cittadini e consumatori e da quella parte della pubblica amministrazione responsabile per l'applicazione della regolazione⁴³⁰.

Il suo compito fondamentale è quello di suggerire al Governo britannico modalità per incrementare l'efficacia, la credibilità, l'affidabilità e l'accettabilità della regolazione dell'intero *corpus* normativo. Esprime inoltre pareri sulle proposte di regolazione e valuta il livello qualitativo dell'assetto regolativo esistente, producendo raccomandazioni su specifiche aree di regolazione alle quali i ministri interessati sono tenuti a rispondere entro 60 giorni dalla loro pubblicazione⁴³¹.

Per svolgere le sue funzioni la *Task Force* segue cinque principi fondamentali:

1. **Trasparenza.** I motivi e la decisione di ricorrere alla regolazione dovranno essere chiaramente espresse. Le consultazioni delle parti interessate dovranno essere previste prima dell'adozione della regolazione, che dovrà essere formulata in modo esplicito e chiaro.
2. **Accountability.** Il regolatore deve rispondere delle sue decisioni verso i ministri, il Parlamento e l'opinione pubblica.
3. **Proporzionalità.** La regolazione e le eventuali sanzioni dovranno essere proporzionate al rischio specifico che si intende ridurre, tenendo in considerazione tutte le possibili alternative alla regolazione, compresa l'opzione zero, ovvero quella di non intervenire. Inoltre, la regolazione dovrà tener conto della capacità dei destinatari di conformarsi alla normativa.

⁴²⁶ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ *Ibidem*.

⁴²⁹ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1071.

⁴³⁰ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

⁴³¹ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1071.

4. Coerenza. Le proposte di regolazione dovranno coesistere con l'aspetto regolativo in vigore, includendo anche quello comunitario, e con i diversi obiettivi politici perseguiti.
5. Efficacia. La regolazione dovrà essere mirata all'obbiettivo e focalizzata sulle esigenze e sulle ragioni che hanno motivato l'intervento, limitando il più possibile gli effetti indiretti non desiderati⁴³².

Lo *Small Business Service* è stato istituito nell'aprile del 2000 del governo laburista con lo scopo di dedicare una specifica struttura amministrativa che tutelasse gli interessi delle imprese più piccole al momento della creazione di una nuova regolazione e della definizione di politiche pubbliche.

I principali obiettivi del *Small Business Service* sono:

1. semplificare e migliorare la qualità degli aiuti di Stato destinati alle piccole imprese;
2. supportarle nell'osservanza della regolazione vigente;
3. garantire che i loro interessi siano pienamente considerati al momento della formulazione delle politiche del governo.

Ogniquale volta le amministrazioni propongono una nuova regolazione che produce effetti sulle piccole imprese, sono tenute a consultare lo *Small Business Service*, che ha la facoltà di esprimere il proprio giudizio sulla qualità dell'AIR. Il suo obiettivo principale sarà quello di semplificare tutta la regolazione ritenuta troppo onerosa per le piccole imprese⁴³³.

Nel 2007 lo *Small Business Service* è stato assorbito dal *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR), divenendo il *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform Enterprise Directorate*⁴³⁴.

2.5 Riforma del sistema istituzionale

Questo sistema istituzionale si delineava in tal modo sino al 2006, quando è stato oggetto di un'ampia riforma organica e strutturale⁴³⁵. I poteri di controllo della *Regulatory Impact Unit* sono stati rafforzati, ed è stata rinominata *Better Regulation Executive* (BRE)⁴³⁶. Uno dei cambiamenti di maggiore rilevanza tra i due organi riguarda il fatto che mentre la RIU effettuava un'analisi su tutte le AIR presentate, il BRE si sofferma solo su quelle ritenute più importanti e rilevanti.

Alla *Better Regulation Executive* viene affidata inoltre, la funzione di coordinamento e di assistenza alle *Departmental Regulatory Impact Unit*. Tale funzione di supporto alle amministrazioni proponenti nella redazione e nello sviluppo delle schede di AIR, non è più infatti svolta dalla *Better Regulation Task Force* come in precedenza⁴³⁷.

⁴³² F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

⁴³³ *Ibidem*, p. 181.

⁴³⁴ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1072.

⁴³⁵ *Ibidem*.

⁴³⁶ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Regulatory Reform in the UK - Briefing for Regulatory Reform Select Committee*, 2008, disponibile su www.nao.org.uk/idoc.ashx?docId=e2df1a23-517e-42cc-97e3...1,68

⁴³⁷ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1072.

Al fine di avvicinare ulteriormente gli organi valutativi alle imprese e agli utenti nel 2007 il BRE è stato spostato dal *Cabinet Office* del Primo Ministro al *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR).

Delle modificazioni sono state messe in essere anche in seno della *Better Regulation Task Force*, la quale è stata sostituita inizialmente dalla *Better Regulation Commission* (BRC) e successivamente, nel 2008, dal *Risk and Regulation Advisory Council* (RRAC) che principalmente svolge il compito di supportare l'attività di controllo della qualità della regolazione e congiuntamente svolge un'attività di collaborazione e confronto con gli *stakeholders* interessati dalla proposta regolativa⁴³⁸.

Tra il 2009 e il 2010 l'intero sistema è stato interessato da ulteriori modifiche, vedendo in primo luogo l'attività di controllo concentrarsi nella *Regulatory Policy Committee* (RPC), istituita su proposta del *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS), il quale a sua volta è subentrato al vecchio *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR), costituito dal governo di coalizione di Cameron, con il compito di vigilare sulla qualità della normazione.

La *Regulatory Policy Committee* agisce in modo indipendente riferendo direttamente al *Reducing Regulation Committee* (RRC), organo interministeriale, istituito nel maggio del 2010 e collocato all'interno del *Cabinet* del Primo Ministro.

Tale organo è presieduto dal *Business Secretary*, e svolge la funzione di fondamentale importanza di gestire la politica di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi della regolazione, con ampi poteri discrezionali (compreso quello di veto) sulle proposte regolative del Governo⁴³⁹.

La *Regulatory Policy Committee*, nella sostanza, verifica la qualità delle AIR predisposte dai diversi dipartimenti governativi e invia un parere alla *Reducing Regulation Committee* che, in maniera esclusiva, valuta ed eventualmente autorizza la regolazione proposta, anche in base alle risultanze della *Regulatory Policy Committee*.

In questo modo, dunque, la funzione di supervisione è stata posta al centro del processo decisionale politico⁴⁴⁰, anche in seguito a pressioni di organismi esterni tra cui l'OCSE, che sosteneva la necessità di istituire un organo indipendente, in grado di condizionare in maniera più efficace il comportamento dei singoli dipartimenti spingendoli a emanare delle AIR di una maggiore qualità⁴⁴¹.

La riforma del 2007 che ha modificato in maniera sostanziale i vari attori centrali coinvolti nel processo dell'AIR, a livello periferico invece conferma innanzitutto il ruolo strategico assunto dalle *Departmental Regulatory Impact Units*.

Le *Unit*, piccoli team composti al massimo da quattro persone garantiscono l'attuazione omogenea delle iniziative di *better regulation*, mantenendo i contatti con il *Better Regulation Executive*.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 1073.

⁴³⁹ HM GOVERNMENT, *Reducing Regulation Made Simple. Less regulation, better regulation and regulation as a last resort*, 2010, disponibile su www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/r/10-1155-reducing-regulation-made-simple

⁴⁴⁰ EEF THE MANUFACTURER'S ORGANISATIONS, *Reforming regulation. One year on*, 2011, p. 3.

⁴⁴¹ OECD, *Oversight Bodies for Regulatory Reform. Regional Capacity Building Seminar*, 2007, disponibile su <http://www.oecd.org/mena/governance/38403668.pdf>, p. 6.

Inoltre, ogni dipartimento è stato dotato di un *Better Regulation Minister* supportato da un *Board Level Champion*, l'ufficio responsabile della politica di miglioramento della regolazione a livello dipartimentale⁴⁴².

Ora è necessario vedere come questi attori interagiscono tra loro e attraverso quali meccanismi e procedimenti informali si è andato strutturando il processo di evoluzione dell'AIR.

Il crescente utilizzo di modalità di monitoraggio e controllo tra i vari ministeri è basato su un modello che ha strette affinità con il concetto di autoregolazione o di coregolazione⁴⁴³.

Piuttosto che un controllo esercitato in virtù di un potere formale derivante da una fonte giuridica, tale sistema di controllo si fonda e si struttura su un consenso condiviso sia all'interno del *Cabinet System*, sia all'interno della pubblica amministrazione; essi hanno medesimi obiettivi da perseguire⁴⁴⁴ e condividono l'idea che a dover intervenire siano degli organi che operano sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni proponenti la nuova regolazione.

2.6 Processo di AIR

La maggior parte delle proposte regolative sono di origine governativa (*Statutory Instruments Government* o *bills*) e il processo di AIR che è necessario seguire viene illustrato dalla guida *Good Policy Making, A Guide to Regulatory Impact Assessment*, nella quale si evidenziano i passaggi formali che un'amministrazione proponente è tenuta a seguire durante il processo regolativo⁴⁴⁵.

L'analisi di impatto viene predisposta dalla *Better Regulation Executive* (BRE) del ministero proponente l'atto normativo⁴⁴⁶ e si sviluppa attraverso otto fasi fondamentali:

1. analisi degli obiettivi dell'intervento;
2. analisi del rischio;
3. analisi dei benefici connessi a ciascuna opzione analizzata;
4. analisi dei costi connessi a ciascuna opzione analizzata;
5. previsione di sistemi che garantiscano l'osservanza alla regolazione;
6. valutazione specifica dell'impatto sulle imprese;
7. consultazione;
8. valutazione e revisione della regolazione⁴⁴⁷.

I destinatari di questa AIR iniziale sono solitamente il ministro di riferimento o i *policy makers* presenti nell'amministrazione proponente⁴⁴⁸.

⁴⁴² M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1072.

⁴⁴³ A. PAGE, *Controlling Government from Within: A Constitutional Analysis*, in *Public Policy and Administration*, 1998, p. 78.

⁴⁴⁴ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 181.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, p. 183.

⁴⁴⁶ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1072.

⁴⁴⁷ HM GOVERNMENT, *Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment*; BETTER REGULATION EXECUTIVE'S, *Toolkit and Guidance for Impact Assessments*; HM GOVERNMENT, *Treasury's Green Book*.

⁴⁴⁸ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 183.

Contemporaneamente, l'analisi di impatto preliminare, prima di venire pubblicata per la consultazione formale, deve ottenere l'approvazione della *Regulatory Policy Committee* (RPC)⁴⁴⁹, organo divenuto indipendente dal 2012 e composto da sei membri che vengono scelti tra gli esperti di regolazione e tra i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori⁴⁵⁰.

Il processo di consultazione prevede la selezione di due o tre imprese direttamente interessate alla proposta regolativa con le quali l'amministrazione proponente discuterà in merito all'impatto del provvedimento regolativo sulle imprese stesse.

Viene scelta inoltre un'impresa di piccole dimensioni, indispensabile per eseguire lo *Small Business Test*, una tecnica di consultazione che coinvolge proprio le imprese di piccole dimensioni, con il fine di determinare la loro capacità di sostenere gli oneri prodotti dalle nuove disposizioni regolative⁴⁵¹.

Qualora il ministro, in relazione ai primi risultati della valutazione, decidesse di procedere alla risoluzione del problema evidenziato, portando avanti la regolazione proposta, si dovrà procedere con la strutturazione dell'analisi, in quanto su di essa si fondano sia il consenso dei Ministri del *Cabinet*, sia le consultazioni con gli organi esterni alla pubblica amministrazione⁴⁵².

La RPC effettua analisi e valutazioni indipendenti sulle proposte di modifica della legislazione *in itinere*, durante il processo legislativo stesso, esaminando le analisi di impatto sulle nuove proposte di regolamentazione e deregolamentazione (legislazione primaria, secondaria e *codes of practices* o *guidance*), con lo scopo di garantire che le decisioni siano prese sulla base di una politica basata sull'evidenza del processo decisionale⁴⁵³, in modo da assicurarne la solidità e la razionalità⁴⁵⁴.

Il Segretariato della *Committee* ha il compito di fornire il supporto operativo ed è composto da dieci funzionari di carriera. Sul piano della struttura, la RPC segue il modello di *watchdog office*⁴⁵⁵: il Comitato rispetta le prerogative dei ministeri e del Governo nel decidere gli obiettivi e le finalità delle politiche; tuttavia, essendo un organo indipendente di controllo, ha il compito di valutare la qualità delle analisi e l'adeguatezza delle motivazioni e dei dati relativi all'opzione normativa prescelta verificando che siano coerenti con quelli riportati nell'analisi di impatto⁴⁵⁶.

La RPC, nel verificare la qualità dell'AIR realizzata, si concentra su tre fondamentali aspetti:

1. l'accuratezza e la solidità dei costi e dei benefici individuati;

⁴⁴⁹ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 8.

⁴⁵⁰ Per la composizione della Committee vedi <https://www.gov.uk/guidance/the-regulatory-policy-committee-scrutiny-process>.

⁴⁵¹ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 187.

⁴⁵² *Ibidem*, p.184.

⁴⁵³ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 8.

⁴⁵⁴ REGULATORY POLICY COMMITTEE, *Reviewing Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals*.

⁴⁵⁵ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1074.

⁴⁵⁶ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 8.

2. la ragionevolezza delle opzioni prescelte, che devono essere orientate alla minimizzazione dei costi e alla massimizzazione dei benefici;
3. il rischio delle proposte formulate⁴⁵⁷.

La RPC, dal punto di vista procedurale, effettua un controllo a passaggi progressivi che inizialmente coinvolge un comitato ristretto del Segretariato e un solo membro della *Committee*; successivamente invece, viene coinvolto l'intero organo⁴⁵⁸.

L'AIR richiede un'analisi di tutti i costi e benefici diretti e indiretti che ricadono su tutti i potenziali destinatari dell'intervento regolativo espressi, quando possibile, in termini monetari⁴⁵⁹.

L'analisi è svolta utilizzando una *checklist* di sei raccomandazioni, che viene sostanzialmente elaborata sulla base delle linee guida dell'AIR, che rappresentano anche le principali aree ad oggetto del controllo.

La *Regulatory Policy Committee* procede nella sua analisi sviluppando i seguenti punti:

1. non presumere che la regolazione sia necessaria;
2. considerare tutte le opzioni alternative;
3. assicurarsi di avere prove sostanziali;
4. elaborare affidabili analisi costi-benefici;
5. valutare minuziosamente tutti gli impatti compresi quelli non monetizzabili;
6. spiegare e presentare chiaramente i risultati conseguiti⁴⁶⁰.

A seguito all'analisi, la *Regulatory Policy Committee* esprime il proprio parere sull'adeguatezza delle analisi di impatto che le vengono presentate prima che la proposta possa essere sottoposta alla *Reducing Regulation Committee* (RRC), la quale ha il compito di gestire la politica di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi e detiene inoltre ampi poteri sulle proposte regolative del Governo⁴⁶¹.

Dal gennaio 2011 la RPC emana tre diversi tipi di giudizi (*rated impact assessment opinion*) sulla qualità dell'AIR, identificandoli con tre colori diversi⁴⁶²:

- *red*: con il colore rosso l'RPC indica che considera l'analisi di impatto della regolamentazione non adeguata allo scopo, a causa di rilievi riguardanti la qualità dei dati o delle analisi;
- *amber*: con il colore ambrato viene indicata l'AIR se è adeguata, ma non completamente soddisfacente, in quanto esistono aspetti che devono essere risolti prima che la proposta possa essere sottoposta alla *Reducing Regulation Committee*;
- *green*: una valutazione con il colore verde indica che l'analisi di impatto è giudicata adeguata allo scopo (*fit for purpose*), nonostante alcuni problemi minori possano ancora essere evidenziati⁴⁶³.

⁴⁵⁷ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1075.

⁴⁵⁸ REGULATORY POLICY COMMITTEE, *Rating Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals*.

⁴⁵⁹ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 187.

⁴⁶⁰ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1075.

⁴⁶¹ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 9.

⁴⁶² M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1076.

⁴⁶³ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 9.

Una volta ricevuto il giudizio positivo da parte dell'RPC, l'analisi di impatto è pronta per essere pubblicata per la consultazione formale, che normalmente dura dalle dodici alle quattordici settimane e al termine della quale il ministero competente deve redigere un sommario del numero di interventi ricevuti e dei risultati emersi dalle risposte⁴⁶⁴.

Queste diverse fasi, attraverso le quali si snoda il procedimento, sono specificate nel codice per la consultazione⁴⁶⁵ redatto dalla BRE.

La *Better Regulation Executive*, dopo aver preso in considerazione e integrato i risultati della consultazione, redige la versione finale della proposta di analisi, che viene pubblicata sia quando il Governo adotta una delle singole opzioni che contiene, sia quando una proposta viene presentata in Parlamento.

L'AIR attualmente è uno strumento molto complesso che non si limita solamente a considerare gli effetti economici di una nuova proposta regolativa, ma tiene in considerazione tutto il ciclo di vita di una regolazione. I dati e le previsioni contenuti al suo interno si riferiscono sia alle fasi precedenti all'approvazione dell'analisi, come i passaggi sulla finalità dell'intervento regolativo e sulla consultazione, sia alle fasi di applicazione, attuazione e successiva messa a regime delle disposizioni regolative⁴⁶⁶.

Gli ultimi dati pubblicati relativi alla qualità delle analisi di impatto⁴⁶⁷ mostrano come il numero di AIR che hanno ottenuto un giudizio di adeguatezza sia crescente, dimostrando che il controllo del *Regulatory Policy Committee* riesce ad essere uno stimolo positivo per i ministeri, i quali pongono un'attenzione sempre maggiore alla qualità delle analisi di impatto da loro prodotte⁴⁶⁸.

2.7 Ruolo del parlamento nella valutazione

Tra gli Stati membri dell'Unione europea, il Regno Unito è stato uno dei primi a fare della regolazione di qualità un punto di forza del proprio assetto politico, istituzionale ed economico⁴⁶⁹.

Negli ultimi decenni il Parlamento ha assunto un ruolo sempre più centrale riguardo alla qualità della legislazione e all'esame delle nuove proposte normative, sia *ex ante* che *ex post*, nonché alla valutazione delle politiche pubbliche. Vi è stato un progressivo coinvolgimento e interesse del parlamento per la qualità della regolazione, con un numero crescente di commissioni che si occupano sotto vari profili di questo tema.

Si registra una sempre maggiore attenzione da parte delle commissioni parlamentari sia sulla qualità delle analisi di impatto, sia sui risultati delle consultazioni allegati alle proposte di legge⁴⁷⁰.

⁴⁶⁴ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁶⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf

⁴⁶⁶ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 186.

⁴⁶⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/regulatory-policy-committee-opinions-departmental-performance-january-to-june-2014/departamental-performance-tables>

⁴⁶⁸ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 9.

⁴⁶⁹ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1076.

⁴⁷⁰ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 9.

L'analisi di impatto deve essere allegata a tutti i disegni di legge pubblicati per lo scrutinio pre-legislativo o presentati al Parlamento e, qualora il disegno di legge riguardi differenti politiche, deve essere predisposta un'analisi di impatto per ogni singola politica⁴⁷¹.

Le risultanze della valutazione delle analisi di impatto, inserite nel contesto più ampio del processo di analisi della proposta regolativa nella sua integrità, vengono prese in considerazione dalla *Scrutiny Unit*, istituita presso la House of Commons, la quale assiste i *Select Committees* nella loro valutazione sia delle analisi d'impatto che nel controllo post-legislativo.

Di conseguenza l'analisi potrebbe subire modificazioni in base a quanto emerge dalla discussione parlamentare, che dovranno essere contenute necessariamente nella pubblicazione della versione aggiornata dell'analisi di impatto stessa.

2.8 Conclusioni

La scelta inglese è stata quella di frammentare la funzione di controllo della *better regulation* in una pluralità di strutture, ciascuna delle quali, con i rispettivi compiti, concorre ad attuare una strategia collettiva di controllo.

In questo assetto, il *Cabinet Office* è stato per lungo tempo il fulcro dell'intero processo decisionale, svolgendo contemporaneamente il ruolo di coordinamento e di indirizzo dei vari dipartimenti nell'attuazione delle rispettive politiche pubbliche⁴⁷².

Neppure i cambiamenti intervenuti a partire dal 2006, ovvero lo spostamento della *Better Regulation Executive* dal *Cabinet* al *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* e l'istituzione della *Regulatory Policy Committee* (RPC), hanno intaccato il ruolo preminente e strategico svolto dal potere esecutivo nella produzione normativa e nella redazione dell'AIR.

Del resto, secondo quanto stabilito dalle *Impact Assessment Guidelines*, il ministro competente è tenuto a sottoscrivere la relazione di impatto, assumendosi personalmente la responsabilità politica per la qualità dell'analisi condotta⁴⁷³.

Inoltre, la *Cabinet's Reducing Regulation Committee* non autorizza la proposta regolativa ritenuta dalla *Regulatory Policy Committee* “*not fit for the purpose*”.

In questo modo il *Cabinet* ha tutti gli strumenti per tenere sotto controllo la politica legislativa condotta dai singoli dipartimenti governativi, verificandone la coerenza con quella dell'intero esecutivo⁴⁷⁴.

Il caso britannico mostra chiaramente come la politica della regolazione può essere basata su un processo di apprendimento composto da tentativi ed errori che si rimediano e si perfezionano col tempo⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ G. REGONINI, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, in G. REGONINI (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, 2010, disponibile su <http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/ConoscenzaedemocraziaWebbis.pdf>

⁴⁷² M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1076.

⁴⁷³ HM GOVERNMENT, *IA Toolkit. How to do an Impact Assessment*.

⁴⁷⁴ A. RAFFAELLI, *L'apparato del Governo alla qualità della legislazione: l'esperienza inglese*, 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. 332.

⁴⁷⁵ F. DE FRANCESCO, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 193.

Analizzando l'assetto della valutazione attuale, è indubbia la lungimiranza e l'efficacia della scelta di affidare tale funzione a un organo terzo e indipendente.

Questa scelta è la sintesi di un percorso decennale caratterizzato da progressivi aggiustamenti e ricalibramenti della politica nella qualità della regolazione.

Inizialmente, è stata privilegiata la diffusione della cultura e delle tecniche di *better regulation* dall'interno degli organi istituzionali, soprattutto attraverso l'attività d'indirizzo e di valutazione svolta dalla *Better Regulation Executive* nei confronti dei singoli dipartimenti che proponevano una nuova regolazione.

Successivamente, in seguito alla diffusione della cultura della valutazione e a una maggiore familiarità operativa dei singoli dipartimenti nell'utilizzo dell'AIR, il legislatore britannico ha potuto completare il sistema di valutazione adottando una strategia di rafforzamento del sistema complessivo. Tale visione si è sostanziata nella scelta di una nuova architettura istituzionale basata essenzialmente su un organo esterno di controllo che fornisce maggiori garanzie di *accountability* e di affidabilità⁴⁷⁶.

Oggi pertanto, si può affermare che la funzione di *oversight* nel Regno Unito, faccia riferimento a due diversi sistemi che risultano però strettamente integrati tra loro: il primo, è di carattere interno ed è riconducibile all'amministrazione pubblica e più in generale all'apparato governativo stesso; il secondo, è di carattere esterno e può essere ricondotto agli organi di valutazione indipendenti⁴⁷⁷.

In merito al primo sistema, si evidenzia il ruolo centrale affidato alle *Departmental Regulatory Impact Units*, nel quale svolgono un ruolo preminente i funzionari responsabili della valutazione che operano all'interno dell'esecutivo. Su tali strutture grava l'obbligo di effettuare l'analisi preliminare sulla qualità dell'AIR che accompagna la proposta regolativa. A livello centrale è, inoltre, di grande importanza l'attività del *Cabinet's Regulatory Reducing Committee* che ha il compito di vagliare tutte le proposte regolative e detiene il potere di autorizzare tutte quelle che risultano ben accompagnate e giustificate da un'AIR di qualità⁴⁷⁸.

Il secondo sistema di controllo, quello esterno, in seguito alla riforma istituzionale del 2009 è identificabile sostanzialmente nella *Regulatory Policy Committee*. Come si è già visto, la *Committee*, nell'esercizio delle sue funzioni, non riceve commenti o condizionamenti da parte dell'organo interno controllato,⁴⁷⁹ accentuando notevolmente in questo modo la sua indipendenza. Nel contempo, sul piano operativo, la valutazione è svolta in stretta collaborazione con i dipartimenti governativi.

Questa concomitanza consente, da un lato, una migliore acquisizione e condivisione delle informazioni, dall'altro, l'avvio di un procedimento di apprendimento e aggiustamento immediato da parte dei singoli dipartimenti.

⁴⁷⁶ OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, 2010, disponibile su <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>, p. 58..

⁴⁷⁷ M. BENEDETTI, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1077.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, p. 1077.

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

Si tratta, dunque, di un controllo di tipo proattivo finalizzato a sostenere l'amministrazione durante l'elaborazione dell'AIR in modo da garantire l'efficacia, l'efficienza e la qualità del documento⁴⁸⁰.

3. LA VALUTAZIONE EX POST: IL PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE ED IL NATIONAL AUDIT OFFICE

di Valentina Facciano e Elisabetta Bucci*

SOMMARIO: 3.1 Introduzione. – 3.2. Il Public Accounts Committee. – 3.2.1. La composizione dell'organo. – 3.2.2. Il Presidente. – 3.3. Il National Audit Office. – 3.3.1. Il Comptroller and Auditor General. – 3.2.2. Lo Staff. – 3.2.3. Il Board. – 3.3.4. Garanzie di indipendenza e di imparzialità. – 3.4. Gli strumenti della valutazione. – 3.4.1. Il financial audit. – 3.4.2. Il value for money audit. – 3.4.3. – Il processo di redazione dei value for money reports. – 3.5. Il ruolo del National Audit Office e del Public Accounts Committee nel processo di accountability. – 3.5.1. Il legislative oversight. – 3.5.2. Le fasi del processo di accountability. – 3.6. Elementi di forza e di debolezza del sistema.

3.1. INTRODUZIONE

Il Regno Unito è stato tra i primi paesi ad aver strutturato, all'interno del Parlamento, un apparato istituzionale specificamente finalizzato a verificare la piena rispondenza tra le spese effettivamente fatte dall'esecutivo e le deliberazioni assunte in proposito dal legislativo⁴⁸¹.

Risale, infatti, al 1861 l'istituzione, ad opera del Cancelliere dello Scacchiere William Gladstone, del *Committee of Public Accounts*, meglio noto come *Public Accounts Committee* o PAC⁴⁸², che rappresenta la commissione parlamentare permanente della Camera dei Comuni (*select committee*) di più antica tradizione⁴⁸³.

Tale commissione venne predisposta al fine di garantire l'*accountability* del Governo tramite un controllo *ex post* sulla spesa pubblica che si affiancasse a quello realizzato dal Ministro del Tesoro⁴⁸⁴. Ciò in quanto, come accennato, una volta che il Parlamento avesse autorizzato una spesa ed il prelievo delle risorse necessarie per realizzarla, veniva a porsi il

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

* I paragrafi 3.1, 3.2 e 3.5 sono da attribuire a Valentina Facciano, i paragrafi 3.3, 3.4 e 3.6 a Elisabetta Bucci.

⁴⁸¹ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, p. 59.

⁴⁸² Il termine *Committee of Public Accounts* rappresenta il nome formalmente più corretto del *Public Accounts Committee*, ma appare meno utilizzato di quest'ultimo sia a livello di prassi che nello stesso sito ufficiale del Parlamento britannico.

⁴⁸³ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, p. 90.

⁴⁸⁴ Così lo *Standing Order No. 148*: «The Committee of Public Accounts is appointed by the House of Commons to examine: the accounts showing the appropriation of the sums granted to Parliament to meet the public expenditure, and of such other accounts laid before Parliament as the Committee may think fit». Pertanto, la commissione è stata nominata dalla House of Commons per svolgere un esame dei rendiconti delle somme concesse dal Parlamento per sostenere la spesa pubblica, oltre che, in particolare dal 1934, gli altri rendiconti presentati al Parlamento che la essa ritenga opportuno esaminare.

problema di verificare come quest'ultime venissero utilizzate⁴⁸⁵: lo svolgimento di tale controllo è stato rimesso, dunque, al *Public Accounts Committee* della House of Commons⁴⁸⁶, in azione congiunta con altri due organi, vale a dire il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) ed il *National Audit Office* (NAO).

Nel 1866, infatti, lo stesso Gladstone si fece interprete dell'esigenza di riorganizzazione delle strutture tecniche incaricate di vigilare sulla spesa dei ministeri istituendo, con l'*Exchequer and Audit Departments Act*, l'ufficio del *Comptroller and Auditor General*⁴⁸⁷. A tale figura fu assegnato il compito di riferire sull'impiego delle risorse pubbliche da parte dell'esecutivo al Parlamento e, precisamente, al PAC⁴⁸⁸.

Questo impianto istituzionale è rimasto sostanzialmente immutato fino ad oggi; si registra, invece, una modificazione nell'ambito dei controlli che si è progressivamente esteso dalla mera legittimità formale all'analisi degli effettivi risultati della spesa⁴⁸⁹.

Da ciò è derivata la necessità di procedere ad un ampliamento e ad una riorganizzazione degli apparati che costituiscono il braccio operativo del *Comptroller and Auditor General*. Attualmente, l'attività di supervisione del Parlamento trova il suo centro propulsore nel *National Audit Office* (Nao).

3.2. Il *Public Accounts Committee*

3.2.1. La composizione dell'organo

Venendo a trattare più diffusamente del *Public Accounts Committee*, occorre in primo luogo soffermarsi sulla sua composizione. In proposito, è possibile affermare che il PAC risulta formato da un numero massimo di sedici membri, tenuto conto anche del Presidente (*Chairman*) e di colui che riveste la carica di *Financial Secretary to the Treasury* il quale, solitamente, non assiste alle udienze.

Il quorum fissato per la regolarità dei lavori e delle deliberazioni è di almeno quattro componenti ed occorre riscontrare che la partecipazione dei parlamentari alle sessioni del

⁴⁸⁵ F. ROSA, *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, in N. LUPO, G. DI GASPARE (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 336.

⁴⁸⁶ Al fine di evitare equivoci, occorre sottolineare che, nella complessa articolazione della House of Commons, il *Public Accounts Committee* non deve essere confuso con un altro istituto, quello della *Public Accounts Commission*, previsto dal *National Audit Act* del 1983. Quest'ultima, infatti, è una commissione formata dal Presidente del PAC, dal Leader della Camera dei Comuni e da sette deputati (fra i quali è scelto il Presidente), non facenti parte della compagine governativa. Ai sensi della suddetta legge, la *Public Accounts Commission* si occupa di esaminare e modificare il bilancio previsionale del *National Audit Office*, prima di inviarlo alla House of Commons per l'approvazione, nonché i rapporti dell'auditor del NAO, che essa stessa nomina, oltre che di riferire alla Camera bassa ogni volta che lo ritenga opportuno. Si veda, in proposito, F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 204.

⁴⁸⁷ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59; NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, disponibile su https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf, pp. 264-265; SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Gli organi del controllo sulle gestioni pubbliche in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e negli Stati Uniti*, 2008, p.3.

⁴⁸⁸ Il primo completo rapporto sulla spesa del Governo fu sottoposto al PAC nel 1869.

⁴⁸⁹ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59.

Public Accounts Committee (normalmente aperte al pubblico ed a cui possono partecipare anche i media)⁴⁹⁰ tende a variare e, in generale, a non raggiungere il cinquanta per cento⁴⁹¹.

I membri del PAC vengono eletti all'inizio di ciascuna legislatura, sulla base di una proposta formulata dal Governo dopo aver consultato l'opposizione⁴⁹².

Ad eccezione di colui che riveste il ruolo di *Financial Secretary to the Treasury*, né i Ministri né i *front-bench spokespersons* possono essere membri della commissione, sicché vi è la possibilità di variazioni nella composizione dell'organo, nell'eventualità in cui uno dei suoi appartenenti divenga, appunto, ministro o portavoce dell'opposizione⁴⁹³.

Nella sua composizione, il *Public Accounts Committee* rispecchia la forza dei differenti gruppi parlamentari, ovvero la proporzione dei seggi dell'aula⁴⁹⁴.

Il lavoro del PAC risulta, ad ogni modo, difficilmente condizionato da logiche di schieramento, tant'è che le decisioni vengono solitamente prese all'unanimità⁴⁹⁵. Tra i gruppi parlamentari, infatti, esiste una forte condivisione dei principi posti alla base di tale istituto: da un lato, la minoranza ritiene importante garantire l'autorevolezza della commissione, quale sede da cui possono emergere documentati rilievi sull'operato del Governo; dall'altro lato, la maggioranza ha un interesse convergente, poiché un attento scrutinio sulle modalità con cui il Governo utilizza le risorse pubbliche risulta fondamentale per prevenire la nascita di scandali⁴⁹⁶.

3.2.2. Il Presidente

Al fine di riequilibrare l'influenza del partito di maggioranza e come presidio per l'indipendenza della commissione dal *Chairman*, la presidenza viene convenzionalmente

⁴⁹⁰ Sono poche le giustificazioni considerate ragionevoli al fine impedire l'accesso aperto dei media, e del pubblico in generale, alle sedute del PAC. Tra queste, è possibile citare la trattazione di materie altamente sensibili, come la difesa, oppure la discussione di problematiche riguardanti agenzie di intelligence centrali). Cfr. J. WERNER, *Best Practices of Public Accounts Committees*, disponibile su <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Best-Practices-of-Public-Accounts-Committees.pdf>.

⁴⁹¹ F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 199; P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK public policy*, The Risk and Regulation Advisory Council, London, 2009, pp. 13 ss.

⁴⁹² PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Holding Government to Account*, cit., p. 31.

⁴⁹³ Al *Public Accounts Committee* possono, dunque, sedere soltanto *backbenchers*. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 13.

⁴⁹⁴ Guardando alla situazione attuale, i membri effettivi del PAC sono quindici, di cui otto conservatori, cinque laburisti, un liberal-democratico ed un appartenente al Partito Nazionale Scozzese.

⁴⁹⁵ Come ha riferito alla Camera dei Comuni nel 1987 Robert Sheldon, che sarebbe successivamente divenuto presidente del PAC, «la cosa più interessante del lavoro della commissione è che le sue relazioni sono approvate all'unanimità. Non è che noi siamo castrati rispetto alla politica partitica. Noi rimaniamo politici. È che noi non possiamo ammettere che i contribuenti ottengano (in politiche e servizi, ndr) meno del pieno valore del denaro che viene speso a nome loro. Ma non è compito nostro contestare le politiche del Governo, ed è per questo che manteniamo l'unanimità». Cfr. A. ADONIS, *Parliament Today*, Manchester University Press, Manchester, 1990, p. 121. Nello stesso senso, si veda J. WERNER, *Best Practices of Public Accounts Committees*, cit., p. 11.

⁴⁹⁶ G. REGONINI, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 57.

assegnata ad un autorevole membro dell'opposizione⁴⁹⁷, il quale solitamente ha già ricoperto, in passato, la carica di Ministro del Tesoro⁴⁹⁸.

Il Presidente del PAC ha il precipuo compito di riuscire a mantenere attivi e coinvolti gli altri membri dell'organo e tende a partecipare a più sessioni di qualunque altro componente. Tale figura, infatti, assume una posizione costituzionale di fondamentale importanza, poiché deve garantire il regolare ed efficace funzionamento del *Public Accounts Committee*, essendo responsabile della pianificazione dell'agenda della commissione (di solito in concerto con il PAC stesso e l'*Auditor General*), nonché promuovere una "cultura del consenso" fra i membri del PAC, cercando, per quanto possibile, di smorzare le eventuali divisioni determinate dalle politiche di partito⁴⁹⁹.

Inoltre, occorre rilevare che un notevole numero di problemi riguardanti la gestione delle finanze utilizzate per l'*intelligence* e la difesa del Regno Unito è riportato confidenzialmente dal NAO al PAC e, in queste occasioni, il *Chairman* è spesso l'unico soggetto, al di fuori del Governo, a conoscere tali informazioni, senza che le stesse siano poi esposte in Parlamento.

Ancora, costui assume anche una posizione delicata per il fatto che, così come il C&AG, riceve una parte considerevole di lamentele ed accuse riguardanti conflitti d'interesse, errori e distrazioni nelle pratiche di gestione finanziaria o di corruzione all'interno Governo e della sua amministrazione. Ancora, la presidenza del *Public Accounts Committee* viene spesso chiamata a rispondere pubblicamente di carenze del dipartimento emerse dai report del NAO e questo giudizio critico si riflette sovente sui media in occasione della pubblicazione di un report del PAC⁵⁰⁰.

3.3. *Il National Audit Office*

3.3.1. *Il Comptroller and Auditor General*

Il NAO, attualmente presieduto dal *Comptroller and Auditor General*, può definirsi come una agenzia indipendente funzionalmente legata alla House of Commons⁵⁰¹.

La nomina del Comptroller fa a tutt'oggi formalmente capo al monarca, ma a seguito dell'emanazione, nel 1983, del *National Audit Act*, è fondata altresì sull'intervento della House of Commons che si esprime attraverso una proposta di nomina formulata su indirizzo del Primo Ministro di concerto con il *Chairman* del PAC⁵⁰².

⁴⁹⁷ Attualmente, oltre che per convenzione, ciò risulta previsto anche negli Standing orders No. 122B. Sul punto, si veda, A. STADDON, *The Public Accounts Committee of the House of Commons*, in Z. HOQUE (a cura di), *Making Governments Accountable: The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Routledge London, 2015, p.110. Il *Chairman* del *Public Accounts Committee* è, ad oggi, Meg Hilier, del partito Laburista.

⁴⁹⁸ P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 100.

⁴⁹⁹ J. WERNER, *Best Practices of Public Accounts Committees*, cit., p. 7.

⁵⁰⁰ Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 15. Sulla rilevanza del processo di mediatizzazione della politica si veda infra.

⁵⁰¹ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 94.

⁵⁰² *Ibidem*, p. 96. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Gli organi del controllo sulle gestioni pubbliche*, cit., p.3.

Per l'accesso alla carica di Comptroller non sono previsti limiti di età e, fino, all'emanazione del *Budget Responsibility and National Audit Act del 2011*, la durata della carica non era soggetta a limiti temporali predefiniti; ci si limitava a stabilire, infatti, con previsione peraltro riprodotta nella legge del 2011, che il Comptroller poteva essere rimosso dal suo ufficio solo dalla Regina su proposta di entrambe le camere del Parlamento⁵⁰³.

Attualmente, invece, la durata in carica del Comptroller è normativamente fissata in dieci anni⁵⁰⁴.

L'ufficio di Comptroller è incompatibile con qualsiasi altra carica di nomina reale e con la *status* di parlamentare⁵⁰⁵.

Il *Budget Responsibility and National Audit Act*, riproducendo una disposizione già contenuta nel National Audit Act del 1983, qualifica il Comptroller come *Officer* della Camera dei Comuni.

Per quanto riguarda la retribuzione del Comptroller, ad essa si provvede con risorse provenienti direttamente dal *Consolidated Fund*⁵⁰⁶ senza che sia richiesta l'approvazione annuale dell'esecutivo o del Parlamento⁵⁰⁷.

3.3.2. *Lo Staff*

Per quanto riguarda la composizione del NAO, esso si avvale dell'apporto di circa 900 persone, portatrici di un'ampia varietà di abilità e conoscenze tecniche: si tratta, in particolare, di statistici, economisti, sociologi, esperti di *audit* finanziario, di misurazione delle performance delle amministrazioni e di valutazione delle politiche e dei programmi⁵⁰⁸.

Il personale del NAO è reclutato principalmente fra i laureati e, prima di entrare a far parte dell'Office, svolge un periodo di formazione per acquisire le necessarie competenze professionali⁵⁰⁹.

⁵⁰³ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 94.; CAMERA DEI DEPUTATI XVII LEGISLATURA, SERVIZIO BIBLIOTECA-LEGISLAZIONE STRANIERA, *Le competenze delle Corti dei Conti in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, pp. 4-5.

⁵⁰⁴ Cfr. art. 11 *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011.

⁵⁰⁵ Cfr. art.12 *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011.

⁵⁰⁶ Si tratta del fondo istituito presso la Banca d'Inghilterra ove, in base al *Consolidated Fund Act* del 1816 e all'*Exchequer and Audit Department Act* del 1866, è versato il gettito derivante dall'imposizione fiscale, fatti salvi gli introiti di alcuni tributi. Una parte dei prelievi dal *Consolidated Fund*, qualificati come *Consolidated Fund Services*, si fondano su un'autorizzazione legislativa che non necessita di essere rinnovata di anno in anno. Rientrano in tale categoria, oltre agli interessi sul debito pubblico e i versamenti all'Unione europea, le indennità dello Speaker, dei giudici, del Commissario parlamentare per l'amministrazione, dei membri della commissione elettorale e, appunto, del *Comptroller and Auditor General*. Il fine è quello di tutelare l'indipendenza di tali cariche sganciando la retribuzione dei titolari da una periodica autorizzazione parlamentare. Così F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., pp. 190 ss.

⁵⁰⁷ NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, cit., p. 264; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., pp. 190 ss.

⁵⁰⁸ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 97; NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

⁵⁰⁹ NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

I componenti del NAO, a seguito dell'emanazione del *National Audit Act* (1983), hanno perso lo *status* di funzionari pubblici e sono qualificati come staff assunto con remunerazione e condizioni decise dal *Comptroller and Auditor General*⁵¹⁰.

Il NAO è organizzato in sette principali aree di lavoro (*business unit*); a capo di ciascuna di esse, con compiti di supervisione, è posto un *Assistant Auditor General*⁵¹¹.

Dette unità si articolano al loro interno in vari gruppi di lavoro (*team*) ciascuno guidato da un *director* che risponde direttamente all'*Assistant Auditor General* di riferimento, organizza il suo *team* di ricerca e ne dirige il lavoro.

Ognuna delle unità di lavoro svolge il *financial audit* o il *value for money audit*⁵¹² per i singoli dipartimenti governativi, o per gruppi di dipartimenti, per quelli più piccoli e meno rilevanti, o con riferimento a temi di primaria rilevanza quali, ad esempio, il partnership pubblico-privato⁵¹³. Ciascuna di queste unità di lavoro ha, altresì, la responsabilità per lo svolgimento di alcune funzioni di supporto, quali ad esempio quelle inerenti l'informazione tecnologica, le risorse umane o finanziarie.

La settima unità è composta dai gruppi di lavoro che si occupano dello svolgimento delle altre funzioni di supporto, quali, ad esempio, la comunicazione e gli affari societari.

3.3.3. Il Board

Per quanto concerne le strutture dirigenziali del NAO, occorre fare riferimento al *Board*, preposto alla governance dell'*Office* e impegnato, principalmente, nello svolgimento dei seguenti compiti: la preparazione di una stima delle risorse annualmente necessarie al NAO per lo svolgimento delle sue funzioni, incluse le risorse richieste dal C&AG per l'espletamento della propria attività; la fissazione di regole disciplinanti le proprie modalità di decisione e azione; la valutazione ed approvazione delle proposte provenienti dal C&AG in ordine all'approvvigionamento di nuovi servizi, con la determinazione dell'ammontare massimo di risorse destinabile a questi ultimi; lo sviluppo delle strategie e delle linee direttive generali d'azione del NAO assieme al Comptroller; lo svolgimento di un'attività di supervisione delle risorse a disposizione del NAO, in particolare, curando che l'azione di quest'ultimo sia coerente con gli obiettivi prefissati e, infine, l'attività di coadiuvamento del *Comptroller* nell'esercizio delle funzioni sue proprie nonché nella redazione del *Code of Audit Practice*⁵¹⁴.

⁵¹⁰ SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Gli organi del controllo sulle gestioni pubbliche*, cit., p.3.

⁵¹¹ NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, cit., p. 264; M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 97.

⁵¹² Si tratta di due delle principali attività svolte dal NAO, che saranno oggetti di approfondimento nei paragrafi seguenti. In via di prima approssimazione può dirsi che s'intende fare riferimento all'attività di controllo di natura strettamente finanziaria e di revisione contabile volta alla verifica della legittimità formale delle spese fatte dall'esecutivo in relazione alle risorse stanziare e agli obiettivi indicati dal Parlamento (*financial audit*) e alla valutazione degli effetti risultati delle politiche pubbliche realizzate con l'uso di tali risorse (*value for money audit*).

⁵¹³ NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

⁵¹⁴ Si tratta di un codice di condotta che si rivolge a coloro che svolgono l'attività di audit nei confronti di soggetti ed enti pubblici, o che comunque utilizzano risorse pubbliche, decentrate (autorità sanitarie, forze di polizia, vigili del fuoco, Comuni). Esso contiene una serie di indicazioni volte al raggiungimento degli obiettivi di controllo della spesa contenuti nel *Local Audit and Accountability Act* 2014. Vedi NATIONAL AUDIT OFFICE, *Terms of reference*

Il *Board* è composto da cinque *non-executive members*, da tre *executive (employee) members*, costituenti il *leadership team*, e dal C&AG che lo presiede, per un totale di nove membri⁵¹⁵.

Uno dei *non-executive members* assume il ruolo di *Chair*: tale nomina fa formalmente capo alla Regina su proposta della House of Commons, a sua volta basata su una mozione del Primo Ministro di concerto con il Presidente del PAC⁵¹⁶.

La carica di *Chair* ha una durata iniziale di tre anni ed è possibile procedere al conferimento di un secondo incarico di *Chair* alla stessa persona solo per un ulteriore termine di eguale durata.

La revoca dall'ufficio di *Chair* fa formalmente capo alla Regina su indirizzo di entrambe le camere del Parlamento.

Il *Chair* nomina, tra i *non-executive members*, il *Senior Independent Non-executive Board Member*, il quale ha il compito di incontrarsi almeno una volta all'anno con gli altri *non-executive members*, escluso il *Chair*, per valutare l'azione svolta da quest'ultimo e di ricevere i report di informatori che non fanno parte dell'amministrazione del *Board*⁵¹⁷.

Per quanto riguarda gli altri membri non esecutivi, la loro nomina fa capo alla *Public Accounts Commission*⁵¹⁸, su raccomandazione del *Chair*: la durata iniziale della carica è fissata in tre anni, cui può aggiungersi un ulteriore periodo di analoga entità⁵¹⁹.

I *non-executive members* possono essere revocati dall'incarico con una nota scritta della *Public Accounts Commission*⁵²⁰, ma solo in casi tassativamente prestabiliti⁵²¹.

Per quanto riguarda, invece, i membri esecutivi, essi sono nominati dai *non-executive members* su raccomandazione del C&AG per un periodo di 12 mesi; l'incarico può essere conferito alla stessa persona per più volte senza limiti prestabiliti. Uno degli *executive members* ricopre il ruolo di direttore finanziario responsabile dell'amministrazione finanziaria del NAO⁵²².

L'attività del NAO costa approssimativamente 71 milioni di sterline (l'equivalente di circa 101 milioni di euro) l'anno⁵²³.

Per quanto riguarda i finanziamenti del NAO, essi sono definiti dalla House of Commons, sulla base di una mozione della *Public Accounts Commission*. Tale mozione

for the board, disponibile su www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government-NEW.pdf, pp. 10 ss.

⁵¹⁵ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., pp. 96 ss.; NATIONAL AUDIT OFFICE, *Terms of reference for the board*, cit., p. 1.

⁵¹⁶ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Terms of reference for the board*, cit., p. 2.

⁵¹⁷ *Ibidem*, pp. 9 ss.

⁵¹⁸ Come già accennato in precedenza, la *Public Account Commission* è una commissione parlamentare cui è affidato, in base al *National Audit Act* del 1983 e al *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011, il compito di esaminare il bilancio preventivo del NAO (*National Audit Office Estimate*) prima che questo passi alla valutazione della House of Commons.

⁵¹⁹ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Terms of reference for the board*, cit., p. 2.

⁵²⁰ *Ibidem*, p. 3.

⁵²¹ Sono i casi indicati al punto 20 lett. a) dei citati *Terms of reference for the board*

⁵²² NATIONAL AUDIT OFFICE, *Terms of reference for the board*, cit., p. 2.

⁵²³ NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

tiene conto, a sua volta, del bilancio preventivo che, ogni anno, è presentato alla *Public Accounts Commission* dal *Comptroller and Auditor General*⁵²⁴.

3.3.4. Garanzie di indipendenza e imparzialità del NAO e del C&AG

Il NAO è un'agenzia indipendente dal Governo che svolge funzioni di *oversight* per conto del legislativo⁵²⁵.

L'indipendenza dal Governo deriva, in primo luogo, dal fatto che la sua struttura organizzativa e le modalità di disciplina della sua azione non presentano i tratti che caratterizzano gli organi interni all'esecutivo preposti ai controlli amministrativi sui suoi apparati. In quest'ultimo caso, infatti, esiste una codificata architettura del comando, una gerarchia solida ed esaustiva, basata su precise competenze e su documenti vincolanti di crescente specificità, dalla legge ai decreti legislativi, alle circolari attuative. Ne deriva che all'interno dell'esecutivo esistono i requisiti per lo svolgimento di attività non dissimili dal controllo di gestione predisposto all'interno dell'impresa⁵²⁶.

Ebbene, il NAO si colloca al di fuori di tale contesto: esso svolge la sua funzione per supportare i poteri informativi del Parlamento e non risponde dell'attività svolta al Governo; i criteri da esso impiegati nello svolgimento delle sue attività di valutazione e controllo sono rigorosamente *non partisan*⁵²⁷.

Per quanto riguarda più specificamente il C&AG, le garanzie di indipendenza e imparzialità risiedono, in primo luogo, nella peculiare procedura di nomina che, come sopra descritto, fa formalmente capo alla Regina su proposta formulata dalla House of Commons sulla base dei suggerimenti provenienti dall'accordo tra il Primo Ministro e il Presidente della PAC⁵²⁸.

Nello stesso senso depone altresì la procedura per la revoca del *Comptroller* che può avvenire solo a seguito di deliberazione di entrambe le camere del Parlamento e fa anch'essa formalmente capo alla Regina.

Prima dell'emanazione del *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011, l'assenza di limiti prestabiliti di durata della carica costituiva un'ulteriore garanzia di imparzialità e indipendenza del *Comptroller*, che ad oggi è attenuata dal fatto che si è fissato un limite temporale, sia pur lungo, di permanenza in carica; si deve, tuttavia, rilevare che la necessità di una deliberazione di entrambe le camere per procedere alla sua revoca ne sancisce tutt'oggi la sostanziale inamovibilità e, dunque, la permanente condizione di indipendenza sotto questo profilo.

Altra garanzia di indipendenza dal Governo del *Comptroller* risiede nel fatto che è egli stesso a disporre in modo autonomo delle risorse del NAO, dopo che l'House of Commons,

⁵²⁴ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 97; NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

⁵²⁵ Come si vedrà meglio infra par. 3.5.1.

⁵²⁶ G. REGONINI, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in *Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici*, 2004, disponibile su www.sociol.unimi.it/ricerca_publicazioni.php, pp. 2 ss.

⁵²⁷ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59.

⁵²⁸ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 97.

su mozione della *Public Accounts Commission*, ha approvato il bilancio di previsione presentato a quest'ultima dallo stesso *Comptroller*.

Il C&AG gode altresì di autonomia e discrezionalità nell'elaborazione dei piani di lavoro del NAO e nell'attuazione degli stessi, non essendo formalmente obbligato a rispettare eventuali indicazioni provenienti dal Governo o dalla maggioranza parlamentare⁵²⁹.

Non solo: alla retribuzione del C&AG si provvede direttamente con le risorse provenienti dal *Consolidated Fund* e non si deve far ricorso a quelle stanziare con periodiche deliberazione parlamentari o governative.

Per quanto concerne il NAO, come ente complessivamente inteso, le garanzie di imparzialità e di indipendenza, oltre a discendere da quelle del C&AG che lo presiede, sono individuabili nelle procedure di nomina e revoca dei membri del *Board* che sono disciplinate in modo da garantire la partecipazione ad esse sia della maggioranza parlamentare sia dell'opposizione, così da far in modo che nessuno dei nominati sia espressione di un singolo gruppo politico o della sola maggioranza che sostiene il Governo.

Ma v'è di più: il fatto che le condizioni di servizio e la remunerazione dello staff del NAO siano decisi dal C&AG ne assicura ulteriormente l'indipendenza dal Governo e dal Parlamento e, quindi, è garanzia di imparzialità nello svolgimento delle attività di studio e valutazione⁵³⁰.

Bisogna, tuttavia, rilevare l'esistenza di due rilevanti limiti all'indipendenza formale del C&AG e del NAO: da un lato, l'impossibilità di mettere in discussione gli obiettivi delle *policies* del Governo; dall'altro la necessità di consultarsi con la *Public Accounts Commission* in merito alla definizione del piano di lavoro annuale⁵³¹.

Inoltre, come emergerà dall'analisi sul lavoro del NAO che sarà svolta nei paragrafi seguenti, la stretta inerenza del lavoro del NAO all'operato dei pubblici poteri ne rende il ruolo particolarmente delicato e spinge i ricercatori ad agire con prudenza malgrado la mancanza di vincoli formali. Questo perché, appunto, nonostante svolgano un compito di natura tecnica, il loro lavoro ha ricadute dirette sull'arena politica: basti pensare al fatto che il referente del NAO (il suo "cliente") è il Parlamento. A ciò si aggiunga che, come si vedrà meglio nel proseguo della trattazione⁵³², il NAO, per svolgere bene le proprie indagini, deve intrattenere relazioni con i dipartimenti basate sulla stima e la fiducia reciproca.

3.4. *Gli strumenti della valutazione*

Al fine di comprendere quale sia il ruolo svolto dal NAO nel sistema istituzionale inglese, è opportuno far riferimento al suo motto, espresso nei seguenti termini: «Our vision is to help the nation spend wisely. Our public audit perspective helps Parliament hold government to account and improve public services»⁵³³.

⁵²⁹ *Ibidem*, p. 98.

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 97.

⁵³¹ *Ibidem*, p.97.

⁵³² Cfr. *infra*.

⁵³³ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Report – Evaluation in Government*, disponibile su www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf

Il ruolo del NAO consiste, infatti, nel sostenere a livello informativo i poteri del Parlamento al fine di migliorare gli interventi pubblici e il funzionamento delle amministrazioni onde contribuire a che siano assicurati alti livelli di economicità, efficienza ed efficacia nella attuazione delle politiche e nella gestione dei servizi pubblici⁵³⁴.

In particolare, il lavoro del NAO ha come scopo quello di realizzare le famose tre 'E' del *New Public Management*, ossia: *Economy*, consistente nel minimizzare il costo delle risorse usate o richieste da un intervento (economicità); *Efficiency*, consistente nel migliorare le relazioni tra gli output derivanti da beni e servizi e le risorse necessarie per produrli (efficienza) e *Effectiveness*, consistente nel migliorare il rapporto tra i risultati effettivi e desiderati prodotti dalla spesa pubblica (efficacia)⁵³⁵.

Ciò precisato, occorre sottolineare che i due principali compiti cui deve far fronte consistono nel *Financial Audit* e nel *Value for Money Audit* (detto anche *Performance Audit*).

3.4.1 Il Financial Audit

Con l'espressione *Financial Audit* si fa riferimento ad un controllo di natura strettamente finanziaria e di revisione contabile svolto su tutti i dipartimenti dell'esecutivo, sulle agenzie governative e su un ampio numero di agenzie non dipartimentali (*arms-length public bodies*)⁵³⁶.

Il controllo ha l'obiettivo di verificare che le somme stanziare dal Parlamento siano impiegate dalle amministrazioni nel rispetto delle norme di contabilità pubblica e in conformità agli indirizzi impartiti dal Parlamento. Tali analisi sono svolte nel rispetto dei criteri internazionali per lo svolgimento dell'*audit* finanziario (*International Standards on Auditing – ISAs*) e sono incentrate su questioni che hanno una rilevanza pratica, come ad esempio quelle connesse con meccanismi idonei a compromettere la conoscibilità dei rendiconti finanziari da parte dei cittadini contribuenti⁵³⁷.

All'esito dell'attività di controllo, il C&AG rende un'opinione in ordine alla veridicità, correttezza e regolarità dei rendiconti finanziari esaminati; nelle ipotesi in cui nel corso dell'*audit*, si siano riscontrate problematiche o gravi irregolarità che incidono direttamente o indirettamente sulla gestione della spesa pubblica, il C&AG trasmette al Parlamento un report riguardante l'ente o organismo sottoposto ad analisi⁵³⁸.

Un altro dei possibili esiti del *Financial Audit* consiste nella comunicazione alle amministrazioni interessate dei risultati dell'attività di controllo (cd. *management letters*⁵³⁹);

⁵³⁴ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 95.

⁵³⁵ *Il National Audit Act* del 1983 descrive, infatti, il ruolo del C&AG statuendo che la sua funzione è quella di effettuare «examination into the economy, efficiency and effectiveness with which any [government department or other relevant body] has used its resources in discharging its function». (Section 6(1)).

⁵³⁶ F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, 2002, disponibile su www.capiire.org, pp. 14 ss..

⁵³⁷ NATIONAL AUDIT OFFICE, *An Introduction to the National Audit Office*, disponibile su www.nao.org.uk, p. 13.

⁵³⁸ *Ibidem*, pp. 14 ss.

⁵³⁹ F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., pp. 14 e ss.

si tratta di documenti che contengono indicazioni volte al miglioramento della gestione finanziaria e dei processi di controllo interni⁵⁴⁰.

3.4.2. *Il Value for Money Audit*

Il *Value for Money Audit* consiste, invece, nell'analizzare in modo dettagliato sia l'implementazione di attività specifiche svolte dalle amministrazioni statali, sia l'erogazione di alcune categorie di servizi pubblici⁵⁴¹.

Il *Value for Money Audit* è l'attività più innovativa che il NAO svolge; fino al 1983, infatti, le sue funzioni si limitavano allo svolgimento del *Financial Audit*.

Il *National Audit Act* (1983) ha consentito, invece, al NAO di estendere le sue indagini dal mero controllo finanziario alla valutazione delle attività di *management* e *policy making*⁵⁴² e gli ha affidato la funzione di fare, oltre al tradizionale *audit* finanziario, valutazioni *value for money* (VFM), per verificare che effettivamente i servizi e le politiche siano realizzati e gestiti secondo criteri non solo di economicità, ma anche di efficienza e di efficacia. Si può, pertanto, parlare di un'espansione delle funzioni del NAO da un'analisi esclusivamente finanziaria e di legittimità dei bilanci delle amministrazioni statali a un'analisi a tutto campo dell'intervento pubblico, con lo scopo sia di riferire al Parlamento sull'efficacia della spesa pubblica, sia di fornire alle amministrazioni centrali suggerimenti su come implementare e migliorare i risultati delle politiche pubbliche⁵⁴³.

L'attività di *value for money* non è disciplinata nelle sue modalità di esplicazione da atti normativi specifici; essa si è così sviluppata secondo moduli flessibili e variabili a secondo della tematica oggetto di studio e delle esigenze dei destinatari dello stesso⁵⁴⁴. Non esiste, infatti, un approccio di studio uniforme e standardizzato all'attività di valutazione in questione ma diverse modalità di svolgimento del *value for money*.

Ogni area sottoposta a valutazioni richiede, inoltre, l'impiego di una diversa quantità di risorse, anche un diverso stile di redazione dei report che concludono il lavoro di analisi.

È opportuno sottolineare che il NAO, prima di avviare il processo di valutazione VFM su un determinato oggetto di studio, è particolarmente attento nel considerarne i tempi di svolgimento e i costi: esso si dedica, infatti, ad una preliminare attività di bilanciamento tra qualità del lavoro di analisi, costi e tempi di svolgimento (presunti) dello stesso in modo da poter prendere una decisione ponderata sul se procedere alla svolgimento della valutazione e sulle modalità da adottare per realizzarla. Ad esempio, laddove si stimi che i tempi di svolgimento di un determinato studio siano particolarmente lunghi ma che la necessità di avere un report sul tema oggetto di indagine sia urgente, il NAO si adopera per mettere a disposizione della ricerca un alto numero del suo personale e, spesso, può anche decidere di

⁵⁴⁰ NATIONAL AUDIT OFFICE, *An Introduction to the National Audit Office*, cit., pp. 14 ss.

⁵⁴¹ F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., pp. 14 e ss.

⁵⁴² M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 96.

⁵⁴³ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p.15.

⁵⁴⁴ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Value for money handbook, a guide for building quality into VFM examinations*, disponibile su www.nao.org.uk, p.4.

avvalersi di professionisti esterni: tutto ciò per cercare di concludere l'attività di ricerca sul campo e di analisi nel più breve tempo possibile⁵⁴⁵.

Un ruolo fondamentale nella decisione sull'opportunità di avviare un lavoro di *value for money* su un determinato oggetto e sulle modalità di svolgimento dello stesso è giocato dal C&AG che ha, in particolare, l'ultima parola in merito al se, al quando e al come i risultati di una determinata indagine debbano essere presentati al Parlamento⁵⁴⁶.

È al C&AG che fa capo, inoltre, il potere di esercitare il diritto di accesso ai documenti di enti pubblici e di cercare informazioni addizionali e chiarimenti laddove lo reputi necessario. Occorre a tal proposito sottolineare che un tratto peculiare del ruolo istituzionale ricoperto dal NAO consiste nel pressoché illimitato diritto di accesso ai documenti e alle persone; si tratta di un privilegio che esso non condivide con nessun altro organo all'interno del sistema istituzionale britannico⁵⁴⁷.

Il principale prodotto dell'attività di valutazione VFM è costituita dai *C&AG' reports*, che vengono pubblicati sul sito del *National Audit Office* e successivamente presentati al Parlamento⁵⁴⁸: come vedremo meglio nel seguito della trattazione⁵⁴⁹, nella maggioranza dei casi questi report divengono oggetto di autonomo approfondimento da parte del PAC e sono la principale fonte attraverso cui il lavoro del NAO è reso noto.

L'attività di VFM può altresì condurre all'elaborazione dei *reports to management*: molto spesso, infatti, il NAO si occupa di svolgere attività di valutazione sugli uffici regionali di taluni dipartimenti governativi oppure su organismi ed enti facenti parte dei principali settori della società civile (come le università, le carceri o sulle strutture sanitarie), al fine di acquisire elementi conoscitivi sulle modalità di esplicazione dei servizi. All'esito del lavoro di indagine e ricerca, il NAO invia al *management* di tali enti o organismi lettere o report dettagliati nei quali indica le carenze rinvenute e dà suggerimenti per il miglioramento della qualità del servizio e la più economica gestione dello stesso⁵⁵⁰.

L'attività VFM può altresì sfociare nell'elaborazione di *memoranda* diretti al PAC: ciò si verifica laddove nell'attività di studio su determinati oggetti il NAO rinvenga problematiche che necessitano di un intervento urgente da parte del Parlamento oppure nel caso di comunicazioni di tipo confidenziale.

Occorre, altresì, ricordare che i membri del Parlamento o i privati cittadini spesso contattano il C&AG per richiedere informazioni su determinati problematiche inerenti l'impiego di risorse pubbliche; il C&AG provvede a rispondere direttamente a queste richieste (*responses to letters*) ed in alcuni casi questo scambio di corrispondenza costituisce l'impulso allo svolgimento da parte del NAO di una attività di esame e valutazione che conduce o ad un *report to management* o, addirittura, ad un *C&AG' report* successivamente presentato al Parlamento.

Un altro prodotto dell'attività di VFM è costituito dagli *investigative audit outputs*: invero si tratta di documenti che contengono sia elementi riconducibili al *financial audit* che

⁵⁴⁵ *Ibidem*, pp. 5 ss.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, p. 9.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁵⁴⁸ *Ibidem*, pp. 6 ss..

⁵⁴⁹ Vedi *infra*.

⁵⁵⁰ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Value for money handbook*, cit., pp. 6 ss.

elementi tipici della *value for money*. Spesso gli oggetti di indagine sono costituiti dalle problematiche messe in evidenza dall'attività di controllo finanziario; gli *investigative audits* di solito sono più brevi e hanno un oggetto più delimitato rispetto ai classici studi di VFM. Per la loro natura essi richiedono spesso l'attività congiunta dei gruppi di lavoro dediti alla valutazione VFM e di quelli preposti al *financial audit*.

L'attività dei VFM può talora declinarsi nelle particolari forme dell'analisi comparativa tra le performance di organismi ed enti pubblici stranieri e quelle degli organismi ed enti pubblici britannici che svolgono analoghe funzioni (*international comparisons*). Il lavoro di analisi comparativa sfocia spesso nella elaborazione di un documento separato che si aggiunge ad un *report C&AG* e che ha lo scopo di sollecitare il dibattito e la discussione sulle problematiche e le carenze eventualmente emerse nell'attività degli enti pubblici interni.

Il lavoro di *value for money* può condurre altresì all'elaborazione delle *good practice guides* che hanno l'obiettivo di sollecitare un impiego maggiormente efficace delle risorse da parte degli enti sottoposti a controllo. Queste guide possono approfondire sia temi di rilevanza generale, come ad esempio gli appalti pubblici, oppure possono incentrarsi su settori più specifici.

Il NAO, in alcuni casi, procede alla redazione e pubblicazione di queste guide insieme ad altri organi pubblici (ad esempio *l'Audit Commission* o il Ministero del Commercio) in modo da conferire maggiore spessore e successo all'indagine svolta, dando altresì prova di un fruttuoso approccio integrato allo studio delle problematiche inerenti la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Il NAO contribuisce, inoltre, a sollecitare un più ampio dibattito inerente al come i pubblici poteri ed enti possano migliorare i risultati delle loro attività attraverso l'organizzazione di conferenze, seminari nonché mediante la pubblicazione di articoli in testate giornalistiche (*dissemination and debate*)⁵⁵¹.

Come sarà meglio esplicitato nel seguito della trattazione⁵⁵², il lavoro di *value for money* gioca un ruolo fondamentale nel ciclo di *accountability*, contribuendo ad assicurare che le risorse pubbliche vengano utilizzate dai dipartimenti governativi e dagli altri enti ed organismi pubblici in modo adeguato.

Gli obiettivi ultimi che il NAO si propone di raggiungere consistono nell'ottenere miglioramenti nella qualità dei servizi pubblici, nella realizzazione economicamente più efficiente degli obiettivi prefissati, nel risparmio finanziario e nell'evitare gli sprechi nell'utilizzo di risorse pubbliche⁵⁵³.

Occorre a questo punto sottolineare che il NAO incontra un rilevante limite nello svolgimento del suo lavoro di *value for money*: come il PAC, il NAO deve, infatti, limitare la sua attività investigativa alla sola implementazione degli interventi e non rientra nella sua potestà mettere in discussione il merito delle *policies*⁵⁵⁴.

⁵⁵¹ Per tutti i possibili esiti dell'attività di *value for money* si è fatto riferimento a *Ibidem*, pp. 6 ss.

⁵⁵² Vedi *infra*.

⁵⁵³ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Value for money handbook*, cit., p. 10.

⁵⁵⁴ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 91.

Per statuto, NAO e PAC non sottopongono ad esame le decisioni di fondo di una *policy*, ma devono trattare unicamente gli aspetti inerenti l'implementazione e la gestione manageriale degli interventi approvati⁵⁵⁵.

3.4.3. Il processo di redazione dei *Value for money Reports*

Ogni anno il NAO, insieme ai dipartimenti e alle maggiori agenzie governative, redige un programma di lavoro in cui sono indicati i report che saranno sviluppati in tale arco temporale; questo programma viene pubblicato e, generalmente, le indicazioni in esso contenute vengono rispettate⁵⁵⁶.

La scelta delle tematiche oggetto dei *VFM reports* è spesso il risultato di delicate negoziazioni con i ministeri e gli altri organi governativi; tale fase è ritenuta dal NAO di centrale importanza visto che riuscire a trovare un accordo sulle politiche pubbliche da sottoporre ad analisi con i promotori e gli attuatori delle stesse è fondamentale affinché i report siano da questi ultimi adeguatamente valutati e tenuti in considerazione.

Un ruolo centrale nell'individuazione delle aree oggetto dei *VFM reports* è svolto dai gruppi di lavoro interni al NAO che si occupano dello studio e della valutazione dell'attività posta in essere dai singoli dipartimenti governativi: essi, avendo una conoscenza approfondita e un contatto frequente con questi ultimi, sono in grado di formulare adeguate proposte di studio sugli interventi di politica pubblica da attenzionare⁵⁵⁷.

In particolare, nell'individuazione degli oggetti da sottoporre a valutazione, il NAO tiene conto di alcuni criteri guida: innanzitutto, quello di valutare gli interventi di politica pubblica riconducibili ai principali dipartimenti governativi; in secondo luogo, quelli a lunga scadenza e particolarmente ampi ed articolati (le grandi riforme); in terzo luogo, quelli che comportano il maggior esborso di risorse pubbliche; in quarto luogo quelli che rivestono una importanza strategica nell'attività dei singoli dipartimenti governativi, nonché quelli inerenti i settori connessi all'erogazione dei servizi pubblici essenziali (es. sanità, scuola).

La redazione del programma annuale dei *VFM reports* da effettuare è attuata dal NAO anche tenendo conto delle indicazioni provenienti dal *Board*, dai membri del Parlamento e, in particolare, dalla *Public Account Commission*, dagli altri organismi ed enti che coadiuvano dall'esterno il NAO nonché dagli *stakeholders*⁵⁵⁸.

Occorre, tuttavia, sottolineare che la decisione finale in ordine alle politiche pubbliche che il NAO assumerà ad oggetto dei *VFM reports* fa capo al C&AG. La fase appena descritta, cd. *study selection*, è svolta dal NAO con particolare attenzione, in quanto il suo corretto svolgimento consente di concentrare le risorse disponibili nelle aree che sono

⁵⁵⁵ A. BRAZIER, V. RAM, *The fiscal Maze. Parliament, Government and Public Money*, Hansard Society, London, 2006.

⁵⁵⁶ Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., pp. 18 ss.

⁵⁵⁷ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Planning the value for money programme*, disponibile su www.nao.org.uk

⁵⁵⁸ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 98.

plausibilmente quelle di primaria importanza nonché di bilanciare i vantaggi che possono derivare dallo studio con i costi dello stesso⁵⁵⁹.

Una volta inserito lo studio di un determinato intervento di politica pubblica nel piano di lavoro, si apre la fase di *planning* della ricerca⁵⁶⁰.

I gruppi di lavoro interni al NAO elaborano un documento in cui viene definito con precisione l'oggetto dell'analisi, le motivazioni che sottendono alla scelta dello stesso, le domande di ricerca, lo scopo di quest'ultima; si individuano, altresì, la metodologia di ricerca, le competenze necessarie per condurre a termine lo studio e si formula, inoltre, una stima dei tempi e dei costi necessari per effettuarlo.

Nello stesso documento vengono altresì indicati quei fattori che potrebbero compromettere il successo dello studio, facendo sì che i risultati dello stesso non vengano tenuti in adeguata considerazione dai *policy makers*; il riferimento è, in particolare, al rischio di non adeguata partecipazione da parte dei dipartimenti governativi interessati dallo studio per motivi di non condivisione dell'oggetto di ricerca o per i rischi sul piano politico che le conclusioni dello studio potrebbe comportare. Proprio per questi motivi, in questa fase, i gruppi di lavoro del NAO consultano i dipartimenti governativi e negoziano la loro approvazione dello studio.

Una volta redatto l'*option paper*, questo viene trasmesso al C&GA, il quale procede alla valutazione dello stesso; se egli decide di autorizzare lo studio, si procede alla stesura di un dettagliato piano di lavoro (*study plan*).

Terminata la fase di *planning*, si procede al lavoro di ricerca e raccolta dei dati e di analisi (*fieldwork and analysis*): si tratta della fase che assorbe risorse maggiori, sia in termini di tempo (in media 6 mesi), sia in termini di personale⁵⁶¹.

Sotto quest'ultimo profilo occorre, infatti, sottolineare che il 20-25% del lavoro viene esternalizzato: si tratta, cioè, di quella parte di lavoro che il NAO non è in grado di svolgere con i gruppi di lavoro interni poiché non dispone delle competenze o delle risorse necessarie⁵⁶².

Alla fase di *fieldwork and analysis* segue la stesura della bozza di rapporto (*drafting*); essa sarà poi sottoposta alle procedure di controllo e validazione per l'approvazione.

Anche questa fase è tenuta in particolare considerazione dai membri del NAO in quanto di primaria importanza ai fini della credibilità dei report: il raggiungimento di tale obiettivo è subordinato al fatto che i report siano considerati accurati, bilanciati ed imparziali. A tale fine i gruppi di lavoro del NAO ritengono essenziale ascoltare i commenti dei soggetti del report; ma v'è di più. Dal 1986 esiste, infatti, una convenzione (*clearance convention*) secondo cui i membri del NAO devono concordare con gli *accounting officers* i fatti e il modo in cui questi sono presentati prima della pubblicazione del report.

Gli scopi del NAO e, in particolare del C&GA, nella fase di *clearance* sono individuati dalla stessa convention del 1986: stabilire se nel report sono stati o meno inclusi tutti i materiali e i fatti rilevanti; accertare che i fatti non siano oggetto di discussione (tra il

⁵⁵⁹ Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., pp. 18 ss.; M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 98.

⁵⁶⁰ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., pp. 98 ss.

⁵⁶¹ A. SANSÒ (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 15.

⁵⁶² M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 99.

C&GA e il dipartimento) e che siano presentati in modo equo; fare in modo che, qualora nel report siano contenuti un qualche punto di vista o conclusione del NAO sul quale il dipartimento non è d'accordo, ciò sia espresso chiaramente e siano rappresentate correttamente le ragioni del NAO e quelle del dipartimento.

Oltre alla *clearance*, vi sono altre due procedure di validazione che sono state attivate autonomamente dal NAO al fine di migliorare la qualità del proprio lavoro e che non risultano da alcuna prescrizione formale.

Il riferimento è, in primo luogo, alla costituzione e consultazione dei *panels* di esperti e *stakeholders* che hanno il compito di valutare l'efficacia e la ragionevolezza delle raccomandazioni formulate dal NAO all'esito del suo lavoro. Ogni *VFM report*, inoltre, è sottoposto ad una *hot review* (revisione a caldo), affidata ad accademici della London School of Economics o della Oxford University⁵⁶³.

Tale revisione si basa sui dieci seguenti criteri: la chiara esplicitazione della motivazione alla base della scelta del tema oggetto del report unitamente all'indicazione degli obiettivi di quest'ultimo; la chiarezza nella descrizione del contesto amministrativo e manageriale; la presenza all'interno del report di un'analisi finanziaria adeguata e di adeguate informazioni sui costi, i *benefits* e le *performance*; l'essere il report ben strutturato e ben scritto; l'essere le rappresentazioni grafiche e i dati statistici usati appropriatamente; l'essere la metodologia di ricerca chiaramente esplicitata e idonea ad assicurare la qualità del report; la presenza nel report di una ragionevole conclusione in ordine alla qualità della spesa unitamente ad una considerazione in ordine ai mezzi necessari per migliorarla; la presenza nel report di indicazioni adeguate e sufficienti in ordine alle possibilità di incrementare la produttività, l'efficacia e la gestione del servizio; l'essere le raccomandazioni sufficientemente specifiche, efficaci dal punto di vista dei costi, convincenti e supportate da prove; l'essere la bozza di lavoro, come report indirizzato al Parlamento, sufficientemente convincente nell'uso delle prove e nell'analisi; la presenza nel report di elementi che potrebbero compromettere la reputazione dell'*Office* se non venissero modificati⁵⁶⁴.

Nel loro insieme questi criteri sono, dunque, finalizzati a valutare la solidità scientifica del lavoro, la coerenza interna, la chiarezza espositiva e la qualità delle raccomandazioni: in particolare, gli accademici incaricati danno una valutazione numerica, nel *range* da 1 a 5, in ordine al grado di rispetto di ogni criterio e la accompagnano con un breve commento⁵⁶⁵.

La *hot review* ha iniziato ad essere adottata dal NAO come procedura di validazione circa venti anni fa ed è ritenuta essere uno degli elementi fondamentali per migliorare la qualità del lavoro, sia perché consente di modificare, integrare e perfezionare il report prima della pubblicazione, sia perché è un mezzo di apprendimento continuo per i ricercatori.

Una volta superate le procedure di validazione e controllo⁵⁶⁶, su decisione del C&GA, il report viene pubblicato (sul sito del NAO) assieme ai più rilevanti materiali di supporto

⁵⁶³ *Ibidem*, p.100.

⁵⁶⁴ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Quality Assurance of NAO Value for Money Studies*, disponibile su www.nao.org.uk.

⁵⁶⁵ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 100.

⁵⁶⁶ Recentemente (2008) è stato introdotto un processo di *cold review*, ossia una revisione svolta a campione su un certo numero di reports ogni anno, finalizzata a valutare la solidità scientifica del lavoro svolto, mediante un'analisi più approfondita rispetto alle hot reviews.

utilizzati per la sua redazione (raccolte statistiche, sondaggi, studi di caso, comparazioni internazionali etc.) e inviato al PAC; si innesca così il ciclo dell'*accountability*⁵⁶⁷, riguardante i rapporti tra Parlamento e Governo e che provvederemo a descrivere nel paragrafo successivo.

3.5. Il ruolo di NAO e PAC nel processo di accountability

3.5.1. Il legislative oversight

Per comprendere a fondo il ruolo svolto dal *Public Accounts Committee* e dal *National Audit Office* nel panorama istituzionale britannico, occorre ricordare che, a partire dall'Ottocento, nei Paesi angloamericani si è affermata l'esigenza di un controllo parlamentare sul Governo.

In proposito, si parla tradizionalmente di *legislative oversight*, facendo riferimento, con quest'espressione, all'insieme delle prerogative assegnate dalle costituzioni o dalle leggi ordinarie ai legislativi, al fine di permettere loro un'effettiva supervisione sull'attività degli esecutivi⁵⁶⁸. Nel corso del tempo, a tale concetto se ne sono accompagnati ulteriori, quali il concetto di *transparency*, di *responsibility* e di *accountability*⁵⁶⁹.

Per quanto riguarda il primo, è possibile affermare che la trasparenza indica il rispetto di determinate prescrizioni nell'elaborazione degli atti normativi che consentono di rendere l'attività legislativa accessibile ad eventuali attività di controllo e valutazione *ex post*⁵⁷⁰.

Per quanto concerne, invece, *responsibility* ed *accountability*, occorre sottolineare che, sebbene in italiano vengono tradotti entrambi con l'unico termine "responsabilità" (giacché non esiste un equivalente diretto di *accountability* nella nostra lingua)⁵⁷¹, nella letteratura inglese sulla misurazione e gestione delle *performance* i due termini non risultano perfettamente equivalenti. Più precisamente, il concetto di *responsibility* è legato al dover agire, mentre quello di *accountability*, che maggiormente interessa ai fini del presente lavoro, fa riferimento al rendere conto dell'azione fatta o fatta svolgere, vale a dire al rispondere dei risultati ottenuti⁵⁷².

A prescindere dal concreto esercizio della funzione di *legislative oversight*, che può variare a seconda dei differenti modelli istituzionali, occorre tuttavia sottolineare che

⁵⁶⁷ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 101.

⁵⁶⁸ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59.

⁵⁶⁹ C. HOOD, *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *West European Politics*, 2010, pp. 989 ss.

⁵⁷⁰ «Transparency is associated with prescribed standards of making regulatory activities accessible and assessable». Si veda, in proposito, M. LODGE, *Accountability and Transparency in Regulation: critiques, doctrines and instruments*, in J. JORDANA, D. LEVI-FAUR, *The Politics of Regulation, Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance, CRC series on competition, regulation and development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004, p. 127.

⁵⁷¹ Cfr. OXFORD ENGLISH DICTIONARY, secondo il quale: «Accountability (...) in the major romance languages (French, Spanish, Italian as well as Portuguese), for example, various forms of the term responsibility are used in lieu of the English accountability».

⁵⁷² M. LODGE, *Accountability and Transparency in Regulation*, cit., p. 127, secondo il quale «accountability is defined as the obligation to account for regulatory (or another type of) activities to another body or person». Nello stesso senso, C. HOOD, *Accountability and Transparency*, cit., pp. 989 ss.

l'obbligo dei governanti di dar conto delle proprie scelte secondo le modalità stabilite dai legislativi appare universalmente considerato come un importante indicatore dell'effettivo grado di democrazia di un Paese. La sua origine è, infatti, rintracciabile nel principio della divisione dei poteri, con l'assegnazione all'assemblea rappresentativa del potere di autorizzare le tasse e le spese, nonché di sorvegliare sul loro effettivo andamento⁵⁷³.

Non a caso, dunque, l'esercizio di tale funzione si è sviluppato partendo anzitutto dall'analisi dei conti pubblici, sulla base del criterio della correttezza dei dati sulle entrate e sulle uscite (mutuando gli strumenti dall'*audit* finanziario), per poi estendersi al controllo dell'operato delle amministrazioni secondo il criterio dell'efficienza dell'azione burocratica (in questo caso mutuando gli strumenti dal *New Public Management*)⁵⁷⁴ e, infine, alla valutazione delle politiche pubbliche, dove il fulcro dell'analisi è costituito dal rapporto tra *policy design* e *policy implementation*, il criterio dall'adeguatezza dell'*outcome* e l'incisività dell'impatto e gli strumenti vengono mutuati dagli *evaluation studies*⁵⁷⁵.

Nel Regno Unito, fin dalla seconda metà del XIV secolo appare diffusa una teoria forte dell'*oversight* legislativo⁵⁷⁶, alla base della quale sta l'idea che, per essere credibile, l'attività di controllo deve essere esercitata da un organo che sia totalmente indipendente dall'esecutivo ed il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini elettori contribuenti, giacché se è vero che il Governo rappresenta la maggioranza che lo ha votato, il denaro che utilizza per le spese è di tutti, anche di coloro che non lo hanno scelto⁵⁷⁷.

In tale contesto si inseriscono sia il *National Audit Office* che il *Public Accounts Committee*.

Il *National Audit Office*, infatti, può qualificarsi come agenzia indipendente dal Governo, la quale svolge funzioni di *oversight* per conto del legislativo⁵⁷⁸ secondo criteri di giudizio

⁵⁷³ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 53.

⁵⁷⁴ Come ricordato da F. ROSA, *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, cit., p. 338 (nota 39), tra gli anni Ottanta e Novanta, l'organizzazione dell'amministrazione britannica ha subito importanti modifiche successivamente all'avvento del *New Public Management*, il cui principale obiettivo era quello d'introdurre le regole del mercato all'interno del settore pubblico. Dietro questo disegno non vi era soltanto la volontà di modificare radicalmente le modalità di agire e pensare del *Civil Service*, orientandolo alla fornitura dei servizi ai cittadini ed al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, ma anche l'intento di trasformare il ruolo del Governo nella società e le relazioni tra il Governo e i cittadini.

⁵⁷⁵ G. REGONINI, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, cit., pp. 11 ss.

⁵⁷⁶ Teoria sostenuta, tra gli altri, da John Stuart Mill, secondo il quale «il compito proprio di un'assemblea rappresentativa è di sorvegliare e controllare il Governo: di gettare la luce della pubblicità sui suoi atti; di esigere una piena presentazione e giustificazione di tutti quegli atti che si possano considerare opinabili». Cfr. J.S. MILL, *Consideration on Representative Government* [1861], Serenity Publishers, Rockville, 2008. Nello stesso senso era espresso anche Woodrow Wilson, affermando che «importante tanto quanto la funzione legislativa è la sorveglianza vigile sull'amministrazione. E' dovere proprio di un'istituzione rappresentativa guardare in modo diligente dentro a ogni atto del Governo e parlare molto di quel che vede. Questo significa essere gli occhi, la voce e l'incarnazione della saggezza e della volontà dei suoi elettori (...) La ragione non sta solo nel fatto che un'amministrazione sotto discussione ed esame è l'unica amministrazione limpida ed efficiente. Oltre a questo, sta il fatto che l'unico popolo che davvero si autogoverna è quello che mette sotto discussione ed esame la sua amministrazione». Cfr. W. WILSON, *Congressional Government* [1885], Houghton, New York, 1985.

⁵⁷⁷ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 54.

⁵⁷⁸ Si tratta, per usare un'espressione diffusa nell'esperienza anglosassone, di un esempio di "*watchdog*", cane da guardia del Parlamento, a protezione delle risorse pubbliche e contro il rischio di errori dell'esecutivo nell'attuazione dei provvedimenti. È peraltro lo stesso NAO, nella presentazione che fa del suo ruolo, a sottolineare con forza il legame con il Parlamento: «The National Audit Office scrutinises public spending on behalf of Parliament. We are

rigorosamente *non partisan* e con il diritto/dovere di verificare quali risultati ottengono le varie articolazioni del settore pubblico attraverso le risorse ad esse affidate⁵⁷⁹.

Il Public Accounts Committee, invece, si occupa di vigilare sulla corrispondenza tra l'autorizzazione di spesa del Parlamento e l'effettivo utilizzo del denaro pubblico da parte del Governo. Secondo lo S.O. n. 148, infatti, tale commissione è istituita «for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure ad of such other accounts laid before Parliament as the Committee may think fit»⁵⁸⁰. Ciò che rende la sua posizione differente da quella delle commissioni di controllo della Camera ed il suo operato particolarmente significativo (soprattutto agli occhi del Governo) è il legame che esso intrattiene con il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) e con il personale del *National Audit Office* (NAO)⁵⁸¹.

La costante interazione tra questi organi, infatti, permette al PAC di mettere a punto un piano di lavoro condiviso, nonché di monitorare regolarmente i principali settori dell'amministrazione ed i più rilevanti programmi di Governo.

Inoltre, tale organo ha così la possibilità di organizzare le audizioni dei dirigenti delle amministrazioni sottoposte alla valutazione, di formulare delle raccomandazioni aventi una forte base tecnica, ma anche un ampio sostegno politico, nonché di tenere una puntuale e precisa registrazione dello stato di implementazione delle medesime⁵⁸². In breve, è grazie a tale relazione che si rende possibile un'effettiva *accountability* dei dipartimenti, la quale rappresenta la missione precipua del PAC.

È importante sottolineare sin da ora che, nello svolgimento di questa attività, il *Public Accounts Committee* non va mai a confrontarsi direttamente con esponenti del Governo: ad essere qui in gioco, infatti, non è il diritto dell'esecutivo a elaborare sue proprie politiche pubbliche, bensì il giudizio sulle modalità con cui quest'ultime sono implementate, nonché sull'entità dei risultati effettivamente conseguiti⁵⁸³.

Si tratta di un elemento fondamentale, che differenzia fortemente il PAC, ad esempio, dalle commissioni del Congresso americano, le quali interagiscono con il *Government Accountability Office* (GAO) anche in vista di una riformulazione delle politiche; il PAC, infatti, non ha, tra le sue funzioni, quella di proporre modifiche agli obiettivi dei programmi perseguiti dal Governo, ma “soltanto” quella di analizzare il modo in cui questi vengono attuati⁵⁸⁴.

totally independent of Government. We audit the accounts of all government departments and agencies as well as a wide range of other public bodies, and report to Parliament on the economy, efficiency and effectiveness with which government bodies have used public money. Our work saves the taxpayer millions of pounds every year». Cfr. <http://www.nao.org.uk/>

⁵⁷⁹ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59.

⁵⁸⁰ F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, cit., p. 200. A livello teorico, una parte del controllo svolto dal *Public Accounts Committee* sulla spesa non è “isolato”, poiché attualmente le commissioni di controllo (*Procedure Committee* e *Treasury and Public Service Committee*) hanno il compito di svolgere una verifica *ex post* sulla spesa dei Ministeri. Cfr. F. ROSA, *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, cit., p. 337.

⁵⁸¹ P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, cit., p. 151.

⁵⁸² G. REGONINI, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 57.

⁵⁸³ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 60.

⁵⁸⁴ G. REGONINI, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 58.

3.5.2. Il processo di accountability

Venendo ora a trattare più specificamente dell'articolazione del ciclo di *accountability*, occorre anzitutto rilevare che esso risulta basato sulla stretta collaborazione tra il *Public Accounts Committee* ed il *National Audit Office* e che attualmente si svolge seguendo un iter procedimentale fisso.

Il processo di *accountability*, infatti, viene avviato sulla base di una programmazione concordata tra PAC e NAO, con l'individuazione dei settori che si ritiene debbano essere sottoposti a valutazione. A seguito di tale *imput*, il NAO procede alla raccolta ed elaborazione delle evidenze empiriche e redige un *VFM report*, il quale viene pubblicato e successivamente trasmesso al PAC⁵⁸⁵.

Quest'ultimo può allora decidere, in modo autonomo, di svolgere un ulteriore approfondimento sul tema⁵⁸⁶ ed è in conseguenza di tale decisione che si apre una fase d'indagine, detta *hearing* o *evidence session*⁵⁸⁷, cui partecipano, oltre ai membri della commissione, il C&GA (o un suo rappresentante), lo staff di ricerca che ha redatto il rapporto ed alcuni funzionari del Ministero del Tesoro⁵⁸⁸.

Nella *evidence session* viene sentito, quale testimone principale, l'*accounting officer*, ovvero il responsabile dell'amministrazione esaminata dal rapporto. In genere, si tratta di colui che riveste il ruolo di *permanent under-secretary of state* del dipartimento interessato, ovvero del *senior civil servant* di grado più alto, responsabile ultimo della spesa⁵⁸⁹.

⁵⁸⁵ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 93; P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, cit., p. 151.

⁵⁸⁶ In genere, il *Public Accounts Committee* dedica due ore settimanali all'esame dei rapporti prodotti dal NAO e tale lavoro di approfondimento interessa circa i due terzi dei sessanta *VFM reports* che vengono, mediamente, prodotti da quest'ultimo in un anno. Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 21 ss.; G. REGONINI, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 60. Rispetto alla scelta dei *report* che devono essere approfonditi, nel commentare alcune debolezze del sistema, alcuni autori suggeriscono ulteriori possibilità per stabilire un ordine di priorità nei lavori del *Public Accounts Committee*: «[It] would seem to make sense to have some sort of hierarchy of [National Audit Office] reports. Those which deal with more serious financial control issues, and give most cause for concern, could be subject to a full-blown hearing. Those reports which throw up less serious problems could be subject to a report based on written evidence, or simply contain a requirement that the department concerned has to respond to the NAO report. A further alternative which would, it is argued, make better use of the NAO whilst easing pressure on the PAC's time would be for departmentally related select committees to examine NAO reports». Cfr. F. WHITE, K. HOLLINGSWORTH, *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1999, pp. 131 ss.

⁵⁸⁷ Durante le sessioni parlamentari, il PAC tiene due *evidence sessions* a settimana, una il lunedì ed una il mercoledì, entrambe aperte al pubblico. Si veda: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/committee-of-public-accounts/forthcoming-programme>.

⁵⁸⁸ Come precisato da M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 105 (nota 26), il rapporto formale tra il *Public Accounts Committee* ed il solo Ministero del Tesoro trova giustificazione nella competenza originaria della commissione sui conti pubblici. Il Ministero del Tesoro, di fatto, si incarica di essere una sorta di "cerniera" tra il PAC ed i singoli dipartimenti.

⁵⁸⁹ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 93. Nel caso in cui sia ritenuto appropriato ed il PAC acconsenta, è possibile che l'*accounting officer* possa cedere il compito ad un sostituto. Cfr. HM TREASUR, *Managing public money*, disponibile su: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf.

Si noti che, nell'andare a rispondere alle domande che gli vengono poste, costui deve assumersi la responsabilità per il lavoro della propria amministrazione, anche se ne era stato delegato o l'evento in questione si era verificato prima che divenisse *accounting officer*, salvo che, per alcune specifiche questioni e secondo una valutazione caso per caso⁵⁹⁰, sia consentita la partecipazione all'audizione anche dei precedenti *accounting officers*.

È importante sottolineare che, in ossequio al principio della divisione tra i profili di merito delle *policies* (di competenza dei *departmental select committees*) e gli aspetti di valutazione della qualità della spesa e dell'implementazione di una determinata politica (rientranti, invece, nella competenza del PAC), alla *evidence session* vengono convocati soltanto i responsabili dei controlli interni sulla spesa e mai i Ministri, ovvero i responsabili politici degli interventi⁵⁹¹.

L'audizione comincia sempre con le domande del *Chairman* del *Public Accounts Committee*. In seguito, ciascun membro della commissione ha a disposizione dieci minuti per interrogare i testimoni⁵⁹²: generalmente, l'atteggiamento dei membri di maggioranza e di quelli di opposizione è il medesimo e le domande che vengono poste sono chiare e spesso anche molto dirette⁵⁹³, tant'è che, nei casi più manifesti di cattiva gestione dei fondi pubblici, assomigliano più ad una aggressione verbale che ad un'audizione pubblica⁵⁹⁴.

In ogni caso, quest'ultima si svolge in modo serrato, entrando nel merito delle questioni e andando ad indagare efficacemente il lavoro svolto dalle amministrazioni; le risposte fornite devono risultare puntuali, chiare e convincenti, sicché non è consentito ai funzionari temporeggiare, tentare di sviare le domande o di "rifugiarsi" dietro alla difficoltà di attribuire specifiche responsabilità per i fallimenti. L'unica eccezione è data dall'eventuale richiesta di dati sensibili, nel qual caso i testimoni possono domandare al PAC di fornire le proprie risposte in privato⁵⁹⁵.

Una volta che l'audizione si è conclusa, i ricercatori del NAO si occupano di predisporre una bozza di rapporto finale, che viene poi integrato con delle osservazioni dei componenti del *Public Accounts Committee* (*recommendations*) rivolte al Ministero del Tesoro e finalizzate a migliorare l'intervento oggetto del rapporto. Il Ministero del Tesoro è

⁵⁹⁰ HM TREASUR, *Managing public money*, cit..

⁵⁹¹ Ad avviso di M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p.105, tale scelta dà stabilità al processo di revisione, considerato il rapido avvicinarsi dei ministri nel Governo britannico, cui fa riscontro una relativa stabilità degli apparati burocratici.

⁵⁹² Solitamente vengono sentiti due testimoni, ma il numero può variare sino a tre o quattro a seconda del tipo di report. Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 24. Il *Chairman* del PAC ha a disposizione trenta minuti per porre le proprie domande, mentre i singoli membri della commissione dispongono al massimo di quindici minuti. Se, da una parte, queste restrizioni temporali costituiscono un'effettiva limitazione, d'altra parte, però, garantiscono anche che le audizioni si concludano in tempi brevi. Al riguardo, si veda F. WHITE, K. HOLLINGSWORTH, *Audit, Accountability and Government*, cit., p. 124.

⁵⁹³ Si noti che, poiché il PAC deve interessarsi a *reports* anche molto diversi tra loro, nonché spesso molto tecnici ed a distanza di pochi giorni gli uni dagli altri, è convenzionalmente il *National Audit Office* che si occupa di fornire alla commissione nel suo complesso (oppure, più raramente, a dei suoi singoli componenti) un supporto informativo grazie ad apposite riunioni (*briefing*) nelle quali vengono illustrati i punti fondamentali dei *reports* da esaminare e le principali domande da porre ai testimoni. Cfr. M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 103; P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 24.

⁵⁹⁴ Sul punto, si veda anche quanto specificato infra.

⁵⁹⁵ Cfr. HM TREASUR, *Managing public money*, cit.

obbligato a rispondere punto per punto alle raccomandazioni formulate, indicando se intende accoglierle o respingerle (*Treasury Minute*)⁵⁹⁶.

I verbali (*minutes*), prima di essere pubblicati, vengono approvati dal *Prime Minister's Office*, dal *Financial Secretary* e dal *Whips'Office*. Inoltre, i dipartimenti interessati pubblicano anche tali risposte nei propri report annuali, così come una sintesi dei loro progressi nell'implementazione dei punti segnalati dal *Public Accounts Committee* dal momento in cui il *Treasury Minute* è stato pubblicato⁵⁹⁷.

Si noti che gran parte delle raccomandazioni viene accettata dal Ministero (sebbene in molti casi in forma modificata rispetto a quanto proposto dal rapporto della PAC), come dimostrano i dati riportati sul sito del Parlamento UK, secondo i quali l'88% delle raccomandazioni emesse dal PAC tra il 2010 ed il 2015 sono state accolte dai dipartimenti⁵⁹⁸.

Il Governo appare quindi pienamente consapevole del fatto che, se disattese, le raccomandazioni possono avere effetti rilevanti sulla valutazione dei *management* nonché, nei casi più gravi, sulle risorse finanziarie e persino sulla sopravvivenza stessa di un programma.

Concludendo, occorre notare che per rafforzare il processo di controllo descritto, alcune volte⁵⁹⁹ il *National Audit Office* provvede a dar conto di qual è stata l'effettiva implementazione delle raccomandazioni, attraverso degli studi denominati *follow-up*. Tale attività è utile sia per verificare in concreto l'efficacia delle soluzioni proposte, sia l'effettivo impegno dei dipartimenti nell'implementare le raccomandazioni⁶⁰⁰. In alcuni casi, le procedure di *follow up* conducono alla redazione un nuovo *report VFM* su un tema già precedentemente oggetto di analisi, al fine di seguire approfonditamente l'evoluzione del problema, le misure adottate e gli eventuali effetti inattesi.

3.6. Elementi di forza e di debolezza del sistema

Si è visto che il *Public Accounts Committee* non si confronta direttamente con gli esponenti del Governo e che non si occupa della formulazione e del merito delle politiche (attività compito delle commissioni di settore), bensì si concentra interamente sui criteri del *value for money*⁶⁰¹, i quali sono basati sull'economicità, l'efficacia e l'efficienza⁶⁰².

⁵⁹⁶ Più precisamente, la risposta del Ministero viene presentata entro due mesi dalla pubblicazione del rapporto del *Public Accounts Committee*. Cfr. M. ELLIOT, R. THOMAS, *Public Law*, Oxford University Press, Oxford, II Edition, 2014, p. 404.

⁵⁹⁷ P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 25.

⁵⁹⁸ Sul punto, si rinvia all'approfondimento effettuato infra. È comunque possibile anticipare che, come riportato sul sito web del Parlamento, tra il 2010 ed il 2015 vi sono state 276 *evidence sessions*, a seguito delle quali il *Public Accounts Committee* ha pubblicato 244 report unanimi, contenenti al loro interno 1338 raccomandazioni. Cfr. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/history-of-committee/>

⁵⁹⁹ Ciò avviene soprattutto per programmi o problemi di centrale importanza, quali, ad esempio, i grandi progetti infrastrutturali. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 27.

⁶⁰⁰ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 93.

⁶⁰¹ Nelle parole di E. MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, London, XX Edition, 1983, p. 728: «The Committee does not seek to concern itself with Policy; its interest is in whether policy is carried out efficiently, effectively and economically. Its main functions are to see that public

Tale impostazione presenta sia elementi di forza che elementi di debolezza.

Un elemento di forza è sicuramente dato dalla notevole libertà d'indagine e di giudizio che il *Public Accounts Committee* ha sulle questioni riguardanti l'implementazione delle politiche e l'amministrazione dei servizi.

A ciò si aggiunge il fatto che tale commissione controlla il Governo grazie ad informazioni che, pur essendo di matrice governativa, vengono vagliate, rielaborate e studiate da una struttura autonoma ed indipendente da quest'ultimo: l'attività del *Public Accounts Committee*, infatti, non avrebbe la stessa efficacia, né lo stesso impatto sull'esecutivo se tale organo non potesse avvalersi di quell'apparato altamente specializzato che gli predispone il materiale conoscitivo necessario affinché possa espletare il proprio mandato⁶⁰³.

Ciò nondimeno, un limite di rilievo è rintracciabile nell'impossibilità di trarre lezioni che vadano in qualche modo a "chiudere il cerchio" del *policy making*, traducendo i rilievi in più ampie proposte per un ridisegno complessivo degli interventi⁶⁰⁴.

Infatti, da una parte, l'operare una chiara distinzione tra le scelte di *policy* ed i problemi d'implementazione permette di "isolare" il *Public Accounts Committee*, così come il *National Audit Office*, dall'arena della *politics* e di preservarne l'autorevolezza e l'influenza nei rapporti con l'amministrazione e con l'opinione pubblica, fattore qualificabile sicuramente come un elemento di forza del sistema; d'altra parte, però, l'impossibilità di mettere in questione il merito delle politiche conduce ad analisi meno convincenti e dà origine a quelle non trascurabili difficoltà che il PAC incontra nel coinvolgere sia le commissioni parlamentari incaricate di vagliare le proposte di legge⁶⁰⁵, sia la stessa aula.

In quest'ultima sede, infatti, viene tenuto ogni sei mesi un dibattito sul lavoro svolto dal *Public Accounts Committee*, durante il quale ogni parlamentare (non necessariamente membro di tale organo) può avanzare delle osservazioni sul lavoro complessivo o sui singoli rapporti, nonché porre delle domande al Ministro del Tesoro, presente in tale sede.

Trattasi di una prerogativa del *Public Accounts Committee* che non ha corrispettivi per le altre commissioni e che, a livello puramente teorico, dovrebbe esser utile a sviluppare l'*accountability* del Governo anche al di fuori del ristretto ambito dei rapporti tra il PAC ed i dipartimenti, oltre che a diffondere le informazioni ed aumentare la visibilità della commissione. Tuttavia, il risultato ottenuto è, di fatto, assai modesto, proprio per la scarsa

moneys are applied for the purposes prescribed by Parliament, that extravagance and waste are minimised and that sound financial practices are encouraged in estimating and contracting, and in administration, generally».

⁶⁰² «Economy is concerned with the ratio of inputs (such as staff and buildings) against cost (in monetary terms). Efficiency is concerned with output (a particular good or service) divided by input. Effectiveness may be measured by considering outcomes (the impact on society) against outputs». Cfr. J. KROMANN KRISTENSEN, W.S. GROSZYK, B.BÜHLER, *Out- come-focused Management and Budgeting*, in *OECD Journal on Budgeting*, pp. 32 ss e le definizioni reperibili nel sito web del Parlamento UK: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/committee-of-public-accounts/pachist/>.

⁶⁰³ F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 209.

⁶⁰⁴ G. REGONINI, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 58.

⁶⁰⁵ Occorre nondimeno rilevare che, per ovviare a questo limite, da alcuni anni il National Audit Office si occupa anche della preparazione di "*Good Governance reports*", destinati alle commissioni permanenti della Camera dei Comuni, cui spetta l'esame delle proposte di legge. *Ibidem*, p. 60.

partecipazione dei parlamentari alla seduta, nonché per il carattere spesso autocelebrativo e di circostanza degli interventi.⁶⁰⁶

Anche la mancanza di un sistematico ed approfondito *follow up* degli effetti dei report (come avviene, invece, negli Stati Uniti per le raccomandazioni del *Government Accountability Office*) può costituire un elemento di debolezza del sistema.

Se è vero che non risulta possibile giustificare la richiesta di un monitoraggio su ogni ricerca svolta dal *National Audit Office*, sia in termini di risorse da dedicare a tale attività, sia per ragioni di utilità dei *follow up*, appare però ragionevole lo svolgimento di ulteriori indagini nei casi in cui possa ravvisarsi una particolare inerzia delle pubbliche amministrazioni nell'implementare le raccomandazioni o quando emergono degli effetti indesiderati.

Infine, all'interno del circuito si ripresenta uno dei nodi irrisolti della transizione inglese, vale a dire quello del rapporto tra i cittadini e istituzioni. Infatti, nel ciclo dell'*accountability* dei dipartimenti statali sussiste una considerevole mancanza di strumenti di *voice* per i cittadini britannici, cosicché il processo risulta portato avanti quasi unicamente all'interno delle istituzioni pubbliche, con scarsissimi contatti con l'esterno⁶⁰⁷.

La stessa riforma del *National Audit Office* pare aver volutamente evitato questo peculiare aspetto: il NAO sembrerebbe considerare, dunque, i suoi temi d'indagine come delle questioni da analizzare internamente alle pubbliche amministrazioni e giungerebbe al massimo a verificare il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto a specifici servizi, senza arrivare alla sperimentazione di valutazioni partecipate o di processi inclusivi⁶⁰⁸.

Anche la circolazione dei report valutativi sembra tenere conto, come interlocutori, soltanto del Parlamento e delle pubbliche amministrazioni medesime, sicché ai cittadini risulta consentito accedere ai rapporti soltanto in una relazione dall'alto verso il basso che non prevede alcuno strumento di intervento o di critica⁶⁰⁹.

⁶⁰⁶ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., pp. 105 ss.

⁶⁰⁷ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 111.

⁶⁰⁸ G. REGONINI, *Come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche? Tre buone ragioni per valutare*, Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Università degli Studi di Milano, 2013, p. 59.

⁶⁰⁹ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 112.

4. LA VALUTAZIONE EX POST: I SELECT COMMITTEES E LA AUDIT COMMISSION

di Guido d'Ippolito

SOMMARIO: 4.1 Introduzione. - 4.2. Il sistema dei Departmental Select Committees della House of Commons. - 4.2.1. La storia. - 4.2.2 Profili Problematici della nomina dei membri delle commissioni. 4.2.3 - Struttura e attività. 4.2.4 - Poteri. 4.2.5 - Peculiarità dei Departmental Select Committees. 4.2.6 - Valutazioni conclusive. - 4.3 Il sistema dei Select Committees della House of Lords. - 4.4 Competenze dell'ormai soppressa Audit Commission circa la valutazione contabile degli enti locali e nuovo regime di valutazione degli enti locali post 2014/2015.

4.1. Introduzione

Al pari di altre democrazie, anche nel Regno Unito, a partire dal secondo dopoguerra, si è assistito ad un graduale aumento di potere da parte dell'organo esecutivo a discapito di quello legislativo. Questo sbilanciamento tra i poteri in concreto esercitati dai due organi ha portato a riflettere sul mutato assetto della forma di governo e sull'opportunità di modifiche dell'assetto istituzionale.

Modifiche e riforme del c.d. *Public Management* di più agevole realizzazione rispetto ad altri ordinamenti. Infatti, la concreta fattibilità dei processi di cambiamento dell'apparato statale è stata agevolata da alcune caratteristiche tanto della forma di Stato quanto della forma di governo dell'ordinamento inglese. Da una parte, l'assenza di una Costituzione scritta

⁶¹⁰ ha comportato la totale mancanza di procedure, più o meno aggravate, di riforma; dall'altra, il sistema maggioritario inglese, caratterizzato da partiti compatti e capaci di tenere saldamente le redini dell'esecutivo, ha permesso l'approvazione di riforme senza particolari difficoltà o ostacoli⁶¹¹.

Nell'analisi del sistema inglese, dunque, non si può non tener conto del suo peculiare sistema costituzionale, caratterizzato da elementi che rendono difficile la comparazione. L'assenza di una costituzione formale non ha comunque precluso la formazione, o evoluzione stratificata nel tempo (c.d. *high degree of historical continuity*), di norme di rilevanza costituzionale (c.d. *rules of constitutional importance*) che, sebbene di pari rango rispetto alla restante produzione legislativa, incidono comunque sui livelli superiori dell'ordinamento. Se questo potrebbe portare a vincoli (*constitutional conventions*) assimilabili alle procedure di revisione costituzionale presenti nei sistemi dotati di una costituzione scritta e rigida, non si può comunque non tener conto della presenza del principio di supremazia del parlamento di Westminster⁶¹².

Relativamente al mutato assetto della forma di governo, il cuore del problema è la perdita di influenza del Parlamento nell'elaborazione delle decisioni politiche, nonché la

⁶¹⁰ Il sistema inglese è infatti caratterizzato da un c.d. "*unwritten constitution*". Secondo Hood Phillips essa: "*is not embodied, wholly or mainly, in any enactment or formally related series of enactments*".

⁶¹¹ M.S. GIUSTO DE GUIDO, *New Public Management: problematiche dell'accountability e del controllo*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione britannica*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 1118 e ss.

⁶¹² A. TORRE, *Regno Unito*, cit., p. 37.

sua centralità nel circuito normopoietico, non accompagnata da adeguati poteri di controllo sul Governo.

Da una parte, infatti, si era creato un Governo di dimensioni sempre più ampie e supportato da un apparato statale che gli permette di gestire attività complesse e rilevanti per la vita dei cittadini, nonché l'aumento della forza dei partiti politici che, tramite il rapporto di fiducia, lega saldamente tra di loro il Governo con la relativa maggioranza parlamentare⁶¹³; dall'altra si aveva un Parlamento dotato di strumenti di controllo (interrogazioni e dibattiti) non più in grado di svolgere un sindacato efficiente ed effettivo sulle attività dell'esecutivo.

Tutto ciò ha portato all'esigenza di rivitalizzare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo nonché al riconferire al primo incisività e peso nella vita politica del paese, aumentandone i poteri di controllo sul secondo.

Si è arrivati così, dalla seconda metà del '900, all'istituzione permanente delle cc.dd. *Select Committees*, tanto alla Camera dei Comuni che, con qualche differenza, alla Camera dei Lords, nonché a un sistema di valutazione delle attività degli enti locali facente perno sulla da poco soppressa *Audit Commission*.

4.2. Il sistema dei *Departmental Select Committees* della *House of Commons*

4.2.1 La storia

A partire dagli anni '50 si cominciò a discutere dell'opportunità di costituire un sistema di commissioni, dotate delle stesse funzioni e competenze ma operanti in settori diversi, incaricate di controllare l'azione dell'esecutivo per poi riferire al Parlamento, conferendogli così i mezzi per riacquistare peso all'interno del processo decisionale⁶¹⁴.

Si trattava dunque di una riforma chiaramente ispirata al sistema statunitense laddove queste commissioni parlamentari operano come contrappeso ai dipartimenti del Governo, in ossequio alla nota teoria dei *checks and balances*⁶¹⁵. Le commissioni del Parlamento sono quindi strutturate quasi come riflesso dei dipartimenti del Governo, ricalcandone gli ambiti di azione e concentrando la loro analisi sull'attività del dipartimento corrispondente.

Tuttavia non si poteva non tener conto di alcune macroscopiche differenze tra il sistema inglese e quello statunitense. Difatti, mentre il primo è caratterizzato da una forma di governo parlamentare, il secondo è invece un sistema presidenziale in cui sono limitati i momenti di contatto tra l'organo esecutivo e quello legislativo, i quali, entrambi, trovano la

⁶¹³ Questo effetto di pressoché totale controllo dell'attività parlamentare da parte della maggioranza di governo avviene tramite il sistema dei cc.dd. *Party Whips*. Il Whip (letteralmente "frusta") è quel funzionario di partito il cui scopo primario è garantire la disciplina degli altri membri del partito. Essi operano come "esecutori" della volontà del partito, che di solito offrono incentivi e "minacciano" i membri del partito affinché agiscano secondo la linea ufficiale del partito. Il ruolo dei Whips sono diversi, dal garantire la presenza dei membri del partito durante le votazioni importanti al dare indicazioni sui come votare.

⁶¹⁴ F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., p. 3.

⁶¹⁵ Con l'espressione inglese *check and balance* (traducibile come "controllo e bilanciamento reciproco") si indica quell'insieme di meccanismi politico-istituzionali finalizzati a mantenere l'equilibrio tra i vari poteri all'interno di uno Stato. Deriva dal principio della divisione dei poteri, realizzato in Inghilterra a partire dal XVII secolo e teorizzato da Montesquieu ne *L'esprit des lois*, il cui scopo è evitare l'assolutismo e salvaguardare la libertà dei cittadini. Vedi <http://www.treccani.it/enciclopedia/check-and-balance/>

loro fonte di legittimazione nel popolo. Tali diversità hanno fin da subito diviso le opinioni degli esperti, i quali si interrogarono sull'efficacia del trapianto di tale istituto statunitense nel sistema inglese.

A favore della riforma vi era chi sosteneva che tale modifica, senza toccare i poteri del Governo che rimanevano inalterati, era necessaria per rendere più incisivo l'operato del Parlamento. Di contro, chi sosteneva che questa riforma avrebbe avuto solo carattere formale sulla base dell'impossibilità di impiantare tale modello in un sistema dove già il Governo è responsabile del proprio operato di fronte l'assemblea rappresentativa⁶¹⁶.

Le obiezioni erano sostanzialmente di ordine pratico, politico e costituzionale. Si contestava l'incremento del lavoro sia dei ministri (che si sarebbero dovuti presentare a render conto delle loro attività presso tali commissioni di controllo) che dei parlamentari (sia membri delle commissioni che gli altri in quanto avrebbero dovuto occuparsi degli elaborati dalle commissioni); si paventava la rottura della coesione interna dei partiti (dovuta alla logica *bipartisan* sottesa alla riforma); si lamentava una lesione del principio per il quale il Governo è responsabile di fronte l'Assemblea (che sarebbe comunque rimasta titolare di una funzione legislativa depauperata per esercitare, magari in modo non efficace, un'attività di controllo già insita nel rapporto di fiducia)⁶¹⁷.

A partire da questi dibattiti si è giunto all'attuale sistema dei *Departmental Select Committees* senza strappi o riforme drastiche ma, quasi in linea con la tradizione istituzionale inglese, in modo progressivo, graduale e spontaneo.

Dunque, a partire dal 1966, al fine di assicurare un maggiore flusso di informazioni a disposizione dei parlamentari, utile per poi valutare l'operato tanto dell'esecutivo che della pubblica amministrazione, il Primo Ministro Wilson ipotizzò la possibilità di costituire alcune commissioni col compito di svolgere un'attività di controllo e valutazione in determinati ambiti. Nel corso degli decenni successivi furono così costituite commissioni *ad hoc*, temporanee, operanti in diversi settori⁶¹⁸, che ripresero il modello e la struttura del già esistente *Estimates Committee*⁶¹⁹, fino a sovrapporsi e a sostituirsi completamente a questo nell'attuale sistema.

Si giunse così, negli anni '70, a un sistema di commissioni caratterizzato da asimmetria rispetto al riparto di competenze del Governo nonché di discontinuità temporale, dovuta al

⁶¹⁶ F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., p. 4.

⁶¹⁷ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione britannica*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 1358.

⁶¹⁸ Nel dicembre del 1966 furono così costituite commissioni specializzate sull'agricoltura, la scienza e la tecnologia. Nel 1968 fu istituita una commissione sul fenomeno degli stranieri sul territorio nazionale e, l'anno successivo, i *Committee on Overseas Aid* e lo *Scottish Affairs Committee*. A queste seguirono tre commissioni con un'area di riferimento coincidente con quella di alcuni ministeri (*Agriculture, Education and Science, Overseas Aid*) conosciute come *Crossman Committees*.

⁶¹⁹ Il *Committee on Estimates*, costituito per la prima volta nel 1912, anche se ve ne è traccia già nel secondo precedente, era una commissione istituita originariamente col compito di esaminare l'andamento della spesa pubblica in materia di difesa. Questa missione rimase inalterata fino al 1960 quando, gli esiti poco soddisfacenti della sua attività, portarono a un ripensamento del suo ruolo. Trasformata in una commissione sulla spesa pubblica nel 1971, la *Expenditure Committee*, venne successivamente inglobata nella più ampia riforma diretta a dare organicità e stabilità al sistema dei *Departmental Select Committees*. F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1360 e ss.

fatto che alcune commissioni venivano rinnovate e altre no. Ciò comportò anche dei contrasti in dottrina sulla valutazione dell'efficacia di questo sistema, divisa tra chi ne sosteneva l'operato e chi avanzava numerose riserve.

Ciononostante, nel 1970 il Pimo Ministro conservatore Edward Heat, in un *Green Paper* intitolato *Select committees of the House of Commons*⁶²⁰, pur riconoscendo i limiti di tali commissioni ne sostenne l'utilità nell'apertura di nuovi canali di comunicazione e confronto tra Parlamento e Governo, aggiungendo che le potenzialità di questo strumento non erano ancora state adeguatamente sfruttate.

Si avviò così una nuova fase di riforme delle regole parlamentari diretta a ordinare il sistema creatosi nel corso degli anni. Il *Select Committee on Procedure*⁶²¹ suggerì la soppressione delle esistenti commissioni e la loro riorganizzazione in forma permanente e non più occasionale, nonché l'attribuzione a questi di poteri ispettivi nei confronti del Governo⁶²²; poteri ispettivi non più vincolati dall'elencazione delle materie di competenza di ogni commissione perché queste avrebbero dovuto essere strutturate come riflesso dei singoli ministeri (o gruppo di ministeri), la cui attività sarebbe stata da queste valutata⁶²³.

Si arrivò così, nel novembre del 1979, alla costituzione di 14 commissioni di controllo, tutte speculari ai ministeri, e al *Liaison Committee*⁶²⁴, col compito di monitorare l'attività di queste commissioni e di controllarne e coordinarne i lavori⁶²⁵.

Da questo momento le *Select Committees* diventano parte integrante dell'organizzazione della House of Commons, integrandosi con le funzioni già attribuite a questa Camera senza ostacolarne i lavori, alterarne la logica di appartenenza partitica o entrare in conflitto con il sistema di responsabilità ministeriale e del Governo nei confronti del Parlamento⁶²⁶.

Un'altra fase di riforme si ha negli anni '90 quando vengono formulate proposte per ampliare le competenze delle commissioni e inserirle nel processo legislativo al fine di garantire una migliore qualità della legislazione. Ciò comportò che, a partire dal 1997, il Governo iniziò a sottoporre al parere delle commissioni competenti gli schemi dei disegni di legge, attività che oggi viene svolta in maniera sistematica.

Un'altra proposta, che più si avvicina alla macro-categoria della valutazione delle politiche pubbliche, è quella formulata dall'*Hansard Society* di monitorare e controllare

⁶²⁰ Cmnd 4507, Ottobre 1970.

⁶²¹ La *Procedure Committee* è una *Select Committee* il cui compito è quello di considerare la pratica e la procedura della Camera nella conduzione degli affari pubblici.

⁶²² *Select Committee on Procedure, First Report*, 17 July 1978, HC 588-I, 1977-78.

⁶²³ L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, Research paper 09/55, House of Commons, pp. 2-6.

⁶²⁴ Il *Liaison Committee* è una *Select Committee* composta dai presidenti di tutte le altre commissioni. Esamina e supervisiona il lavoro delle altre commissioni, si occupa delle questioni procedurali, ne autorizza le spese e monitora le risposte da parte del Governo; riferisce alla Camera sul loro operato e sceglie quali relazioni sottoporre al dibattito dell'assemblea. Anch'essa ha poteri ispettivi e di controllo, potendo chiedere la presentazione di documenti scritti tanto al Governo che all'amministrazione, convocare tutti i soggetti che ritiene utili per la sua attività, ivi compreso il Primo Ministro. L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 1-30. F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1367 e ss.

⁶²⁵ Secondo lo *Standing Order No 152*, il compito assegnato a tali commissioni era: «examine the expenditure, administration and policy of the principal government departments». L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 1.

⁶²⁶ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1360 e ss.

l'applicazione e gli effetti di ogni legge di particolare rilievo. Tale proposta fu ripresa nel 1997 dal *Select Committee* sulla modernizzazione della Camera dei Comuni che ha introdotto un *post-legislative scrutiny*⁶²⁷. Si tratta quindi di un'ulteriore funzione di controllo attribuita alle *Select committees* volta ad affiancare all'attività propriamente ispettiva delle attività dell'esecutivo anche quella di valutazione *ex post*, e quindi l'esame degli effetti e dei risultati scaturiti dall'applicazione di una data legge. Per quanto rilevante, è questa un'attività complessa, che richiede un'organizzazione di un certo tipo, e ciò ha portato le commissioni ad occuparsi solo indirettamente dell'attuazione delle leggi⁶²⁸.

Ulteriori dibattiti su come modernizzare il sistema delle *Select Committees* si è avuto sia nella prima⁶²⁹ che nella seconda⁶³⁰ metà degli anni 2000.

4.2.2 Profili problematici della nomina dei membri delle commissioni

Affinché il controllo e la valutazione dell'attività del governo da parte delle *Select Committees* possa funzionare è necessario che il governo non influisca sul loro operato. Questa esigenza si riverbera sul meccanismo di nomina dei membri delle commissioni.

Essere membro di queste commissioni è considerato prestigioso e permette di acquisire l'esperienza e le competenze utili per ricoprire in futuro un ruolo governativo. Generalmente ne fanno parte i cc.dd. *backbencher*, ossia quei soggetti che, nel sistema parlamentare di Westminster, sono "semplici parlamentari", membri del Parlamento (MPs) che non possiedono un ufficio governativo né sono portavoce dell'opposizione. Quest'ultimi sono infatti seduti nelle prime file del Parlamento e sono quindi i *frontbencher*; di contro, quelli seduti nelle file posteriori sono i *backbencher*⁶³¹.

Dunque, prassi vuole che non possano essere nominati membri di queste commissioni gli esponenti di governo, i *parliamentary private secretaries*, i membri del c.d. Governo-ombra e i *Party Whips*. Ciononostante, i partiti, e soprattutto il partito di maggioranza, sono comunque riusciti, nel corso degli anni, a far sentire il loro peso sulle nomine incrinando l'efficacia dell'attività delle commissioni⁶³².

Questo perché, prima del 1979 i membri delle commissioni venivano indicati dal *Committee of Selection*, composto anche dai *Party Whips* e presieduto da un deputato di maggioranza. Tale *Committee*, nella persona del *Chief Whips*, proponeva quindi i nomi dei candidati all'Assemblea. Proprio per rendere indipendente dall'esecutivo il procedimento di

⁶²⁷ Relazione *The Legislative Process*, Sessione 1997-1998, HC 190, dibattuta in Aula il 13 novembre 1997.

⁶²⁸ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1370.

⁶²⁹ Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Select Committees*, 6 February 2002, HC 224-I, 2001-02.

⁶³⁰ HC deb 10 June 2009 c797, Gordon Brown sostiene la necessità di riformare il sistema delle Departmental Select Committees.

⁶³¹ L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 1-10.

⁶³² Ci sono stati casi in cui l'esecutivo ha ritardato le nomine o i parlamentari sono stati trasferiti a causa delle opinioni espresse o delle posizioni politiche manifestate in commissione. Così M. CREMIN, *The Setting-up of the Departmental Select Committees after 1992 Election*, in *Parl. Aff.*, 1992, pp. 309 e ss; Liaison Committee, Departmental Select Committee, sessione 1996-1997, HC 323.

formazione dei *Select Committees*, dal 1979 si è stabilito che fosse direttamente l'Aula a designare i membri delle commissioni⁶³³.

Dunque, all'inizio di ogni legislatura, il presidente del Committee of Selection sottopone all'assemblea una mozione, in questa sede discutibile ed emendabile, con l'indicazione dei componenti delle varie commissioni di controllo⁶³⁴.

Ciononostante, le nomine continuano a essere orientate dai partiti⁶³⁵.

Sono state così formulate ulteriori proposte di modifica del sistema di nomina dei membri delle commissioni, come l'istituzione di un *Select Committee Panel*, incaricato di proporre alla Camera la lista dei candidati per ogni commissione. Le proposte di modifica del sistema di nomine, avanzate da più parti⁶³⁶, si sono affiancate a quelle volte a garantire una maggiore democraticità all'interno dei partiti⁶³⁷.

4.2.3 Struttura e attività

I *Departmental Select Committees* sono caratterizzati dalla stessa composizione e dotati degli stessi poteri. Si distinguono però per l'ambito in cui operano. Questi sono infatti costituiti in modo quasi speculare alla divisione in ministeri del Governo⁶³⁸. Ogni commissione ha quindi il compito di controllare la spesa, l'amministrazione e l'attività del relativo ministero dell'esecutivo o degli enti pubblici a esso legati⁶³⁹.

Proprio per tale finalità le *Select Committees* si distinguono dalle *Standing Committees* che invece sono commissioni costituite ad hoc per l'esame specifico di singole questioni o disegni di legge⁶⁴⁰.

Si tratta quindi di commissioni composte da più partiti, basati su una logica *bipartisan*, col compito di controllare e valutare l'attività del Governo e riferire al Parlamento affinché questo possa far valere la responsabilità sottesa al rapporto di fiducia⁶⁴¹.

⁶³³ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1365. L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 11.

⁶³⁴ L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 10 e ss.

⁶³⁵ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1363. L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 10.

⁶³⁶ Per esempio il Liaison Committee (*Independence and control*, sessione 1999-2000, HC 748; *Shifting the balance: unfinished business*, sessione 2000-2001, HC 321), la Scrutiny Commission dell'Hansard Society (A. BRAZIER, *The challenge for Parliament: Making government accountable*, Hansard Society, London, 2001), la Commission to Strengthen Parliament del partito conservatore (Lord Norton, *Strengthening Parliament*, London, Conservative Party, 2000) e altri.

⁶³⁷ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1372.

⁶³⁸ L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 1 e 5.

⁶³⁹ Secondo lo *Standing Order No. 152*, le *Select Committees* sono nominate «to examine the expenditure, administration and policy of the principal government departments». L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 33. F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1365.

⁶⁴⁰ F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., p. 3.

⁶⁴¹ «[...] the departmentally-related committees may well become the eyes and ears of the House in relation to Government departments, drawing the attention of Members to matters which require further political consideration and providing Members with advice and informed comment which can nourish the work of the House in scrutinising and criticising the activities and proposal of the Executive». Select Committee on Procedure, *First Report*, cit.

Anche il loro numero dipende dalle attività svolte dal Governo, potendo aumentare o ridursi a seconda delle circostanze, costituire al loro interno delle sottocommissioni o modificare le proprie competenze.

Oltre alle commissioni dedicate ai singoli ministeri ci sono quelle che si occupano di temi trasversali, di questioni varie o che toccano il programma di governo in più punti. Tra queste ricordiamo, per esempio, lo *European Scrutiny*, che si occupa dell'esame degli atti dell'Unione Europea nonché di ogni questione relativa al rapporto con l'ordinamento comunitario; il *Liaison Committee*, composto dei presidenti di tutte le commissioni di controllo; il *Public Account Committee* (PAC) – di cui si è già parlato nei capitoli precedenti ai quali si rinvia – che esamina i documenti prodotti dal *Comptroller and Auditor General* e dagli altri organismi, come il *National Audit Office* (NAO), sulla valutazione delle politiche governative (cc.dd. *value for money studies*)⁶⁴².

Il metodo di lavoro può variare da commissione a commissione in quanto ognuna di queste decide i temi su cui indagare e organizza autonomamente le attività o le indagini che ritiene opportune.

Uno schema generale può comunque essere rinvenuto nel seguente.

Una volta scelto l'argomento da trattare o l'attività del ministero da valutare, si passa alla fase inquirente, di raccolta delle informazioni, che può avvenire con diversi strumenti: dallo svolgimento di audizioni all'acquisizione di memorie scritte, dall'esecuzione di missioni anche all'esterno delle sedi di Westminster alla convocazione di consulenti per elaborazioni tecniche complesse; le commissioni possono inoltre chiamare a testimoniare qualunque persona ritengano utile ai lavori purché non sia membro del Parlamento⁶⁴³.

In occasioni come queste, al fine di regolare la condotta dei funzionari pubblici di fronte le commissioni di controllo sono state redatte una serie di regole note col nome di *Osmotherly Rules*⁶⁴⁴. Queste sono una serie di prescrizioni che descrivono l'orientamento generale per i dipendenti pubblici in materia di testimonianza. Esse si sono sviluppate nel corso del tempo ma, pur essendo state pubblicate nel 1988, non sono mai state ufficialmente recepite dalla House of Commons. Ciononostante, nella pratica, tale Camera ha regolato le sue attività sulla base di queste regole⁶⁴⁵.

Reperate tutte le informazioni necessarie si passa alla stesura di una bozza di relazione che, se supera il vaglio del presidente della commissione, viene da questa discussa finché non si trova un accordo sul contenuto definitivo.

Il documento così ottenuto viene infine presentato alla Camera e, da quel momento, il Governo ha due mesi di tempo per rispondere alle osservazioni e alle raccomandazioni contenute nella relazione. È questo un impegno liberamente assunto dal Governo, ancorché non sempre rispettato⁶⁴⁶.

⁶⁴² L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 8.

⁶⁴³ Di norma il Governo accoglie gli inviti delle commissioni per evitare danni di immagine e ripercussioni politiche che potrebbero derivare da un diniego. Spesso però si fanno sostituire da funzionari che sono tenuti a rispettare le direttive dei ministri. F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1366.

⁶⁴⁴ Formalmente denominate *Memorandum of guidance for officials appearing before select committees*.

⁶⁴⁵ L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 23.

⁶⁴⁶ *Ibidem*, p. 22.

La risposta verrà poi pubblicata in allegato al rapporto.

All'inizio della loro attività le *Select Committees* ebbero difficoltà a far riconoscere il proprio lavoro dall'assemblea. Ciò era essenzialmente dovuto alla mancanza di spazi adibiti alla discussione dei loro report⁶⁴⁷.

Si arrivò così al 1982, quando si decise di esaminare i risultati dei lavori delle commissioni nei cc.dd. *Estimates Days*⁶⁴⁸. Nel corso delle legislature inoltre tale occasioni di discussione delle relazioni sono aumentate, svolgendosi anche al di fuori di questi giorni e potendo così essere programmate con più libertà e discusse nel corso dell'ordinaria attività parlamentare⁶⁴⁹.

L'aumento di numero dei momenti in cui discutere delle relazioni delle commissioni di controllo non è stato però accompagnato da un aumento di interesse dei parlamentari alla funzione di controllo delle attività del Governo. Si è così registrato un nutrito disinteresse per tale tematiche da parte dei parlamentari non facenti parte di tali commissioni.

I motivi di tale fenomeno non sono chiari e possono essere vari, fra questi il fatto che tra i parlamentari membri delle commissioni di controllo e quelli che non ne fanno parte si viene a creare un discrimine tale per cui solo i primi sono nelle concrete possibilità di seguire i lavori e decidere sul da farsi. Ciò ha portato a ritenere che tali dibattiti si risolvono in un confronto tra l'esecutivo e i rappresentanti delle *Select Committees*⁶⁵⁰.

Per far fronte a tale situazione sono state proposte diverse soluzioni che sfociano in un inasprimento della relativa disciplina, come la registrazione della presenza dei parlamentari durante le discussioni ma anche l'obbligo per il Governo di rispettare il termine dei due mesi per rispondere alla relazioni⁶⁵¹.

Infine, le *Select Committees* si sono dimostrate anche aperte all'innovazione e all'adozione di tecnologie digitali.

Scopo di tali commissioni di controllo era infatti quello di rafforzare la posizione del Parlamento nei confronti del Governo. Tale funzione è stata da subito attuata da queste commissioni tramite la ricerca di strumenti sempre più sofisticati per reperire informazioni, valorizzare il dibattito pubblico e far valere la responsabilità dell'esecutivo⁶⁵².

Tutto ciò ha portato così all'adozione di varie forme di consultazioni elettroniche⁶⁵³, videoconferenze⁶⁵⁴, seminari on line e attività di mapping⁶⁵⁵.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁶⁴⁸ Col termine *Estimates Days* si indicano quei giorni in cui, tradizionalmente, la Camera dei Comuni discuteva i programmi di spesa dell'esecutivo. Nel corso degli anni tale discussione si è progressivamente svuotata di interesse finché non si è deciso di dedicare tali spazi ai dibattiti sulle relazioni delle commissioni di controllo. Così in F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan*, cit., pp. 1366 e ss.

⁶⁴⁹ *Ibidem*, p. 1367.

⁶⁵⁰ *Ibidem*, p. 1369.

⁶⁵¹ *Ibidem*, p. 1373.

⁶⁵² L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 24 e ss.

⁶⁵³ Per esempio, il progetto *Citizen Calling*, che nell'agosto del 2006 permetteva ai cittadini di interagire con l'Home Affairs Select Committee, tramite l'uso dei propri cellulari, o le consultazioni on line sulla violenza domestica nel 2008 (Home Affairs Select Committee, *Work of the Committee in 2007-2008*, 26 March 2009, HC 76 2008-09, § 55).

4.2.4 Poteri

Tra i poteri delle *Select Committees* rientrano tutte quelle funzioni e attività utili a svolgere un controllo effettivo sull'operato del Governo, nonché la possibilità di esaminare e riesaminare i temi ritenuti più rilevanti⁶⁵⁶.

Tra questi, il primo potere risiede nella libertà dell'azione inquisitoria (*freedom to initiate inquiries*), ossia nella possibilità della commissione di esaminare in modo indipendente le attività del Governo che ritiene rilevanti sotto diversi aspetti⁶⁵⁷.

A questa funzione, centrale nell'attività di controllo di tali commissioni, si affiancano i poteri relativi alla raccolta delle informazioni ("*persons, papers and records*"); poteri che si sostanziano nella raccolta di prove scritte, l'ascolto di testimoni e la successiva valutazione del materiale ottenuto⁶⁵⁸.

A ciò si aggiunge la possibilità di reperire informazioni spostandosi fisicamente in qualunque parte del Regno Unito o presso le istituzioni dell'Unione Europea (*power to "adjourn from place to place"*)⁶⁵⁹.

Tuttavia, al fine di garantire un controllo effettivo, ma soprattutto per garantirne uno svolgimento ordinato, programmato e indirizzarne i lavori, sono stati individuati alcuni compiti fondamentali ("*core tasks*" o "*core duties*").

A partire dal 2002⁶⁶⁰ sono stati così individuati alcuni compiti fondamentali divisi in quattro obiettivi così ripartiti:

⁶⁵⁴ Per esempio il collegamento in video conferenza dell'International Development Committee con l'Uganda nell'ambito dell'inchiesta su l'AIDS nel 2004 (International Development Committee, *Work of the Committee in 2004*, 21 February 2005, HC 326 2004-05 § 29).

⁶⁵⁵ Per esempio l'*horizon-scanning event* del Innovation, Universities, Science and Skills Committee (Innovation, Universities, Science and Skills Committee, *Work of Committee in 2007-2008*, 16 January 2009, HC 49 2008-09, § 38).

⁶⁵⁶ L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 7 e ss.

⁶⁵⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, p. 22.

⁶⁵⁹ Per i viaggi all'estero ogni commissione necessita invece di una richiesta al Liaison Committee che provvederà a reperire i fondi dal bilancio annuale. *Ibidem*, p. 24.

⁶⁶⁰ Una prima elencazione di *core duties*, elaborata dall'Hansard Society Commission on Parliamentary Studies (*The Challenge for Parliament: making government accountable*, § 3.25), pubblicata nel giugno del 2001, è stata ripresa e riformulata dal Modernisation Committee (*First Report: select committees*, 12 February 2002, § 35). Tale elencazione venne poi accettata da una risoluzione del 14 maggio 2002 della House of Commons (HC Deb, 14 May 2002, c648) e, successivamente, nel giugno del 2002, anche dal Liaison Committee (*Annual Report 2002*, 1 April 2003, HC 558 2002-0, § 13).

	OBJECTIVE A: to examine and comment on the policy of the Department
Task 1	To examine policy proposals from the UK Government and the European Commission in Green Papers, White Papers, draft Guidance etc., and to inquire further where the Committee considers it appropriate.
Task 2	To identify and examine areas of emerging policy, or where existing policy is deficient, and make proposal.
Task 3	To conduct scrutiny of any published draft bill within the Committee's responsibilities.
Task 4	To examine specific output from the departmental expressed in documents or other decisions.
	OBJECTIVE B: to examine the expenditure of the Department
Task 5	To examine the expenditure plans and out-turn of the department, its agencies and principal NDPBs.
	OBJECTIVE C: to examine the administration of the Department
Task 6	To examine the department's Public Service Agreements, the associated targets and other associated public bodies.
Task 7	To monitor the work of the department's Executive Agencies, NDPBs, regulators and other associated public bodies.
Task 8	To scrutinise major appointments made by the department.
Task 9	To examine the implementation of legislation and major policy initiatives.
	OBJECTIVE D: to assist the House in debate and decision
Task 10	To produce reports which are suitable for debate in the House, including Westminster Hall, or debating committees.

Figure 1 Core task of select committees.

Fonte: L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, p. 17.

Oltre a questi compiti fondamentali, il Liaison Committees ha fornito ad ogni commissione delle linee guida su come redigere e adottare i report annuali⁶⁶¹.

4.2.5 Peculiarità dei Departmental Select Committees

L'attività e il ruolo delle *Select Committees* è condizionato da altri due elementi: il funzionamento – e la conseguente composizione della commissione – come un organo *bipartisan* e la costante ricerca di un consenso allargato, se non proprio all'unanimità, sulle relazioni da presentare all'assemblea.

Questi due elementi, combinandosi insieme, determinano il concreto modo di operare delle *Select Committees*. Sebbene tali caratteristiche siano criticate da chi ritiene che il controllo operato da tali commissioni sia da interpretare come uno strumento dell'opposizione per condurre una battaglia politica alla maggioranza, proprio il combinarsi di questi due elementi ha fatto del controllo delle commissioni un'attività rappresentativa dell'interna Camera nei confronti del Governo.

La composizione di ogni commissione rispecchia quella dell'assemblea, riproducendo le ordinarie divisioni politiche nonché la proporzione e i rapporti di forza tra partiti⁶⁶². Così, il

⁶⁶¹ L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 17.

dissenso espresso in commissione ricalca le divisioni politiche in questa presenti, con le opposizioni più critiche nei confronti dell'attività del Governo e la maggioranza invece più accondiscendente.

L'approccio *bipartisan* influisce inoltre sulla scelta degli argomenti da trattare. Si tende così a evitare temi troppo controversi sia per non riprodurre in commissione un dibattito già acceso in assemblea, sia per non affievolire l'impatto delle relazioni prodotte che, se non condivise in assemblea o se condivise solo da una parte della Camera, avrebbero conseguenze e un seguito ridotto⁶⁶³.

Questi elementi potrebbero portare alla riproduzione in sede di commissione anche degli scontri e dei rapporti di forza dell'assemblea se non fosse che tale interazione viene mitigata proprio dalla ricerca di un consenso ampio e inclusivo di tutte le parti politiche sulle relazioni.

Come già visto, le commissioni giungono alla versione definitiva della relazione dopo un intenso contraddittorio finalizzato proprio alla ricerca del consenso più allargato possibile. Sebbene non manchino casi in cui il dissenso sia superato con un voto, si tende comunque a ridurre, tramite diversi passaggi, le divergenze per giungere a un testo il più condiviso possibile bilanciando così quelle che potrebbero essere le conseguenze distorsive della struttura *bipartisan* della commissione⁶⁶⁴. Tale attività di mediazione è inoltre favorita dal regime di non pubblicità dei lavori della commissione che consente di giungere più agilmente ad un testo condiviso⁶⁶⁵. Ed ancora, la maggior parte delle relazioni prodotte delle commissioni sono votate all'unanimità, riflettendo quindi un metodo di funzionamento "*non partisan*"⁶⁶⁶.

Ecco quindi che l'impostazione *politically oriented*, insieme a un metodo decisionale di natura consensuale, genera una contrapposizione non più tra partiti ma tra Parlamento e Governo, utile ai fini del controllo e dell'attività di *scrutiny* del primo sul secondo. Si ha così uno strumento capace di rendere la funzione di *oversight* sull'esecutivo più incisiva e penetrante rispetto a quanto si potrebbe fare sulla base della dialettica politica nonché del rapporto di fiducia e, quindi, della responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento⁶⁶⁷.

Questo particolare *modus operandi* delle *Select Committees* produce un consenso trasversale ai partiti, aumentandone così reputazione e autorevolezza sia nei confronti degli altri organismi interni al Parlamento sia al di fuori di questo.

⁶⁶² *Ibidem*, pp. 1 e 10.

⁶⁶³ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1366.

⁶⁶⁴ «Members sometimes sit by party but more usually arrange themselves in a random way on either side of the chairman. They do not make speeches as in the House, but discuss and argue and seek to reach agreement. [...] Any Member has the right to seek a formal vote, but this is often deferred, to enable as much as possible to be agreed informally. In general, when all is amicable and party (or personal) conflicts are low-key, informal processes work best; if there is less general agreement or major principles are at stake, more formal procedures may be needed». R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith and Ryle on Parliament: Function, practice and procedures*, 2nd edition with Sir Micheal Wheeler-Booth, 2013, p. 11.

⁶⁶⁵ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1366.

⁶⁶⁶ L. MAER, O. GAY, R. KELLY, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 1.

⁶⁶⁷ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1376.

4.2.6 Valutazioni conclusive

Come già visto, le *Select Committees* nascono nel 1979 come organi di controllo (*scrutiny*) per rafforzare il ruolo del Parlamento nei confronti dell'esecutivo⁶⁶⁸. Si tratta quindi di un compito non semplice e soprattutto non omogeneo, tanto più perché opera senza modifiche apparenti alla forma di governo ma inserendosi nei concreti assetti istauratosi nel tempo tra Parlamento e Governo.

Tutto ciò rende non semplice anche valutare i risultati prodotti da tali commissioni.

L'attività dei *Departmental Select Committees* ha infatti prodotto risultati non sempre unanimi e spesso difficili da analizzare. Soprattutto se si fa leva su uno dei principali aspetti negativi di tale sistema, ossia la scarsa partecipazione e interesse dei parlamentari alle attività delle commissioni di controllo, è difficile valutare quello che è l'impatto di tali relazioni.

Si può però provare a verificare se le *Select Committees* abbiano soddisfatto i bisogni di partenza. L'esigenza era infatti quella di rivitalizzare il rapporto tra Parlamento e Governo e, in particolare, di restituire piena dignità al ruolo del Parlamento.

A tal riguardo si può constatare come questo sistema di *Select Committees* ha intensificato il flusso di informazioni e le interazioni tra i due organi. Ciò ha delle conseguenze positive quali una maggiore trasparenza nelle attività dell'esecutivo⁶⁶⁹, dovuta a una maggiore capacità critica e a un'analisi più penetrante da parte delle commissioni di controllo nonché al fatto che alcune relazioni trovano eco nell'opinione pubblica e nei media.

Dunque, se da una parte la ricaduta di tale attività di controllo è bassa, perché non trova l'interesse della maggioranza dei parlamentari che, ad una funzione di controllo poco incisiva e meno visibile e redditizia politicamente, preferiscono la funzione legislativa (ancorché essa sia sempre più appannaggio del Governo), dall'altra gli studiosi ne promuovono l'operato, sebbene con qualche riserva. Infatti, il sistema di *Select Committees* ha aumentato i dati e gli *input* a disposizione del Parlamento, cosa che va nella direzione di rivalutare il ruolo di tale organo e che gli permette di reinserirsi nel processo decisionale⁶⁷⁰.

Infine l'influenza di tali commissioni di controllo sull'esecutivo non si limita a quanto rilevato all'interno dei loro report ma può operare in vari modi.

Infatti, già solo l'esercizio dell'attività ispettiva e conoscitiva delle commissioni ha delle ripercussioni sul Governo. Così, lo scegliere un tema su cui la commissione concentrerà la propria analisi comporta non solo la naturale attenzione su quel tema anche da parte del ministro, ma anche un interesse particolare da parte dell'opinione pubblica e della classe politica. Dunque, non solo l'esecutivo attribuirà priorità ai temi scelti dalle commissioni, ma li affronterà in modo più minuzioso e cauto per evitare ripercussioni di vario tipo⁶⁷¹.

⁶⁶⁸ «We have approached our task [...] with the aim of enabling the House as a whole to exercise effective control and stewardship over the Ministers and the expanding bureaucracy of the modern state for which they are answerable, and to make the decision of Parliament and Government more responsive to the wishes of the electorate». Select Committee on Procedure, *First Report*, HC 588-I, 1977-1978, p. VIII.

⁶⁶⁹ P. GIDDINGS, *What has been achieved?*, in G. DREWRY (a cura di), *The new select committees*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

⁶⁷⁰ F. ROSA, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1374 e ss.

⁶⁷¹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith and Ryle on Parliament*, cit., p. 11.

Ed ancora, non privi di impatti sono le audizioni presso le commissioni di controllo di ministri e funzionari che sono così spinti a fornire risposte molto più dettagliate di quelle che darebbero davanti all'Aula in altre occasioni⁶⁷².

Dunque, sebbene il sistema delle *Departmental Select Committees* non sia privo di difetti, esso ha comunque saputo evolversi e adattarsi nel corso delle legislature divenendo un prezioso strumento nelle mani del Parlamento per influenzare, controllare e far valere la responsabilità di un Governo che proprio dalla fiducia accordatagli dal Parlamento trae la sua legittimazione.

4.2 Il sistema dei *Select Committees* della House of Lords

All'interno del circuito valutativo delle attività del Governo rientra anche l'altro ramo del Parlamento inglese, la House of Lords, anch'essa dotata di un sistema di commissioni di controllo simile a quello della House of Commons. Sussistono però alcune differenze di non poco rilievo che saranno qui illustrate.

Dotandosi di un proprio sistema di *Select Committees*, disegnate sulla base della propria composizione e caratteristiche, anche la House of Lords è riuscita a giocare un ruolo significativo nel controllo delle attività dell'esecutivo acquisendo crescente autorevolezza. Gli esiti delle sue valutazioni godono di alta considerazione e influenza, contribuendo altresì ad aumentare la trasparenza nella valutazione delle politiche pubbliche⁶⁷³.

Le *Select Committees* della House of Lords, pur avendo sostanzialmente la stessa finalità delle loro omologhe alla House of Commons – la valutazione dell'attività dell'esecutivo – presentano delle caratteristiche strutturali differenti che influiscono sul tipo di analisi svolta.

Diversamente dalla House of Commons, qui le *Select Committees* non sono strutturate riprendendo la divisione in dipartimenti del Governo bensì divise per materie, molto generali, ampliando così il loro campo d'indagine. Tale struttura permette dunque una valutazione ampia ed omogenea dell'oggetto di indagine, senza essere vincolati alla struttura governativa e andando oltre le iniziative dell'esecutivo, e, allo stesso tempo, conferisce flessibilità nel modo di affrontare le questioni.

Inoltre, tali commissioni non sono costituite esclusivamente da politici ma anche da tecnici ed esperti presenti nella House of Lords. Le *Select Committees* sono così dotate di conoscenze altamente specializzate che operano nel loro campo di interesse. Tale caratteristica ha permesso analisi consapevoli e tecniche delle questioni di volta in volta esaminate, conferendo autorità e credibilità al lavoro delle commissioni e permettendo di considerare come indipendente lo scrutinio sulle politiche pubbliche da queste operate.

Infine, queste commissioni, non essendo tenute a seguire l'attività del Governo, sono state capaci di svolgere analisi sia in un'ottica emergenziale e di breve periodo, sia in un'ottica di lungo periodo valutando così anche l'impatto dei loro pareri e report⁶⁷⁴.

I componenti di queste commissioni sono selezionati dal *Committee of Selection* su proposta del *Chief Whips* e del *Convenor of the Crossbencher*⁶⁷⁵. Si applica inoltre la c.d.

⁶⁷² P. RIDDELL, *Parliament under pressure*, Blackwell Publishing, Hoboken, 1997, p. 212.

⁶⁷³ House of Lords, *The work of the House of Lords*, 2009-10, p. 8.

⁶⁷⁴ House of Lords, *The work of the House of Lords*, cit., p. 14.

rotation rule che vieta la possibilità di far parte di una commissione per più di tre sessioni consecutive⁶⁷⁶.

Così come per le *Select Committees* della House of Commons, anche queste operano al loro interno in modo informale e cercando il consenso tra i loro membri. Altri aspetti, quali le modalità di lavoro, la pubblicazione e la discussione dei report nonché il rapporto con il Governo, possono essere considerate, con le dovute eccezioni, simili a quelle della House of Commons.

Nella House of Commons vi è quasi una commissione per ogni dipartimento del Governo e ognuna di queste esamina tre aspetti: la spesa, le politiche e l'amministrazione. Nella House of Lords invece le commissioni non seguono (*do not shadow*) i dipartimenti del governo ma, come si è visto, ognuna ha un suo campo d'indagine. Attualmente sono cinque:

- European Union Committee
- Science and Technology Committee
- Communications Committee
- Constitution Committee
- Economic Affairs Committee

A queste si possono aggiungere commissioni *ad hoc*, come quella sulle *Digital Skills*, che si occupano delle materie non rientranti nelle competenze delle cinque commissioni principali.

La European Union Committee è la più antica e articolata, composta da sette sotto-commissioni e più di 80 membri. Tra questi sono presenti anche ex ministri, commissari europei, europarlamentari e ambasciatori⁶⁷⁷.

Tale commissione si occupa della valutazione delle politiche e le azioni del governo del Regno Unito per quanto riguarda l'Unione europea, esprime pareri circa lo sviluppo di politiche e progetti di legge proposti dalle istituzioni dell'UE e rappresenta la Camera dei Lord nei rapporti con le istituzioni dell'UE e gli altri Stati membri⁶⁷⁸.

La Science and Technology Committee ha un ampio mandato in materia di scienza e tecnologia. Essa svolge valutazioni di carattere trasversale come l'analisi delle politiche in tema di ricerca scientifica e tecnologica (per esempio la medicina genomica o il ruolo delle nanotecnologie nella produzione e impacchettamento dei cibi⁶⁷⁹).

La Communication Committee è stata istituita nel 2007 per esaminare con più attenzione le questioni relative agli innumerevoli mezzi di comunicazione e diffusione delle notizie, settore di grande interesse pubblico e sociale.

⁶⁷⁵ Nella House of Lords i *crossbencher* sono quei componenti non allineati o non appartenenti a una forza politica. Il loro nome, così come per i *frontbencher* e i *backbencher*, deriva dal fatto che essi siedono nella fascia centrale dell'aula parlamentare. Poiché essi non seguono un'unica o particolare linea politica, i *crossbencher* non prendono una posizione collettiva e non sono rappresentati da un Whip. Ciononostante questi eleggono fra di loro un Convenor che svolge funzioni amministrative e ne gestisce le attività in aula.

⁶⁷⁶ P. MILNER, *Overview of Select Committees in the House of Lords*, disponibile su <http://www.slideshare.net/ParliamentaryOutreach/house-of-lords-select-committees-59682882>

⁶⁷⁷ House of Lords, *The work of the House of Lords*, cit., p. 17.

⁶⁷⁸ The work of the EU Committee, disponibile su <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/>

⁶⁷⁹ House of Lords, *The work of the House of Lords*, cit., p. 18.

Tale commissione esamina le politiche pubbliche legate ai media, alle comunicazioni e alle industrie creative e, nei medesimi ambiti, svolge indagini anche audendo accademici, imprese, gruppi di riflessione e ministri del Governo. Spesso queste indagini sono poi seguite da un dibattito pubblico in aula insieme al Governo. Fu tale commissione a suggerire la parziale privatizzazione della BBCWorldwide, ramo commerciale della BBC, affinché potesse meglio promuovere e distribuire anche i contenuti e prodotti visivi di altri soggetti privati⁶⁸⁰.

Il Constitutional Committee esamina le proposte e le politiche che possono avere implicazioni costituzionali approfondendone le questioni sottese. Valuta dunque l'impatto di un progetto di legge e, se del caso, pubblica un rapporto con le sue valutazioni per la House of Lords. Ciononostante, la commissione svolge anche indagini in questioni costituzionali più ampie fornendo raccomandazioni dirette principalmente al Governo. Questa attività di indagine, anche slegata da specifici provvedimenti, è tanto più importante se si pensa che il Regno Unito non ha una costituzione scritta e questo attribuisce un ruolo di rilievo al Constitutional Committee. È proprio tale commissione che ha rilevato un sempre più ampio potere dell'esecutivo, concentrato soprattutto nella persona del primo ministro, al quale deve seguire un processo di riforma del sistema in modo da far valere la responsabilità del Governo e l'attività di controllo del Parlamento⁶⁸¹. In tale processo si inserisce anche la costituzione, nella House of Commons prima ma più recentemente anche nella House of Lords, delle *Select Committees*.

Infine l'Economic Affairs Committee esamina le questioni economiche e formula raccomandazioni per l'azione di governo. La commissione pubblica le sue raccomandazioni insieme con le prove su cui si basa.

4.3 Competenze dell'ormai soppressa Audit Commission circa la valutazione contabile degli enti locali e nuovo regime di valutazione degli enti locali post 2014/2015.

Nei paragrafi precedenti si è cercato di illustrare come le due camere del Parlamento inglese abbiano reagito all'evolversi di una forma di governo sempre più imperniata sul ruolo dell'esecutivo. Allo squilibrio creatosi in seguito al fatto che il Governo quasi esautora il Parlamento della sua classica funzione legislativa, quest'ultimo ha risposto intensificando e rendendo più penetrante il suo potere di controllo sull'operato dell'esecutivo, facendone valere la responsabilità politica (*accountability*) e raffinando la sua attività di valutazione delle politiche tramite il ricorso alle *Select Committees*.

Tale tendenza verso nuove forme di valutazione e controllo delle attività dell'esecutivo può infine essere rinvenuto a livello locale dove, fino a poco tempo fa, era centrale il ruolo della Audit Commission⁶⁸².

Tale ente, istituito nel 1982 con il *Local Government Finance Act*, è divenuto operativo l'1 aprile dell'anno successivo, ed è stato recentemente soppresso con il *Local Audit and*

⁶⁸⁰ House of Lords, *The work of the House of Lords*, cit., p. 15.

⁶⁸¹ House of Lords, *The work of the House of Lords*, cit., p. 15.

⁶⁸² N. FLYNN, *Public Sector Management*, London, Prentice Hall – Financial Times, London, 2002, p. 174.

Accountability Act del 2014, chiudendo definitivamente il 31 marzo 2015 e venendo sostituito infine da diversi enti e soggetti⁶⁸³.

L'Audit Commission nacque con il compito di assicurare l'economicità, l'efficacia e l'efficienza degli enti locali e ciò comportò l'aumento, nel corso delle legislature, delle sue competenze specifiche così come delle sue dimensioni, dello staff che la componeva, nonché dei costi di gestione⁶⁸⁴.

Alla sua guida vi era un Consiglio di amministrazione composto da commissari nominati dal *Department of Communities and Local Government*. Si trattava quindi di una struttura di nomina governativa, che collaborava con vari dipartimenti (oltre a quello per le Comunità e gli enti locali, quello degli Interni e quello della Salute) ed esercitava un penetrante controllo nei confronti degli enti locali.

Si ottenne così uno degli istituti chiave del *New Public Management* inglese, ovvero quel processo di aziendalizzazione degli enti locali⁶⁸⁵ inserito nel contesto del controllo delle politiche pubbliche.

La costituzione dell'Audit Commission ha avuto come prima conseguenza quella di privare i singoli enti locali della facoltà di nominare i propri revisori⁶⁸⁶. Tale sistema fu abbandonato soprattutto perché la nomina del revisore da parte del controllato non garantiva la sostanziale indipendenza del primo e non permetteva di avere un reale coordinamento a livello nazionale, cosa poi svolta dalla sede centrale dell'Audit Commission permettendo così di realizzare procedure standard e valutazioni globali su tutto il territorio⁶⁸⁷.

Dunque, la Commissione si occupava di valutare la gestione delle risorse da parte degli enti locali tramite un sistema di standard qualitativi da essa stabiliti a livello nazionale. Il rispetto di tali criteri era poi assicurato da soggetti revisori (dipendenti della Commissione o professionisti esterni), rispondenti a determinati requisiti di qualificazione⁶⁸⁸, nominati dalla stessa Audit Commission e assegnati a tutti gli enti locali con un mandato quinquennale non rinnovabile.

⁶⁸³ Nell'agosto del 2010 il Segretario di Stato per le Comunità e il governo locale (*Communities and Local Government*) dichiarò l'intenzione del Governo di chiudere la Commissione e trasferirne le funzioni ad altri soggetti con altre caratteristiche, come ad attività di volontariato, enti non-profit ma, in particolare, al settore privato. Ciò a causa soprattutto degli ingenti costi di gestione di tale sistema che, a seconda delle stime, era pari a diverse decine di milioni di sterline a carico del governo centrale e ulteriori risorse provenienti dagli enti locali da questa esaminati. *Eric Pickles announces plans to scrap Audit Commission*, in BBC News, 13 August 2010, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-10970008>

⁶⁸⁴ K. TONKISS, C. SKELCHER, *Abolishing the Audit Commission: framing, discourse coalitions and administrative reform*, in *Local Government Studies*, 2015, pp. 863 e ss.

⁶⁸⁵ S. POZZOLI, *I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone*, in *Azienditalia*, 2007, p. 229.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, p. 230: «gli enti locali e gli altri enti pubblici paga(va)no l'attività di audit e di ispettorato in modo del tutto analogo a quanto accade nel mondo delle imprese, dove la certificazione di bilancio, che sia volontaria o obbligatoria, viene finanziata dal soggetto controllato».

⁶⁸⁷ *Ibidem*, p. 231.

⁶⁸⁸ Si tratta dei cc.dd. *Ethical standards* dell'*Audit Practices Board (APB)*, oltre ai requisiti di integrità, obiettività e indipendenza, stabiliti dalla stessa Audit Commission nel *Code of Audit Practice* (www.nao.org.uk/code-audit-practice/) soprattutto in relazione al *Best Value Performance Plan*. Quest'ultimo è un documento che gli enti inglesi devono pubblicare, al pari del bilancio di esercizio consultivo, che rappresenta un'analisi delle performance realizzate e di quelle programmate.

Sulla base del principio per cui chi spende denaro pubblico deve risponderne in termini di corretto utilizzo e risultati ottenuti, le funzioni che svolgeva l’Audit Commission possono essere divise in tre categorie:

- **Audit:** è la funzione di valutazione, comprensiva sia di *audit finanziario* (come la verifica dei documenti di bilancio) sia di *performance audit* (cioè l’analisi di efficacia e efficienza dell’ente) ma anche di c.d. ispettorato⁶⁸⁹, tradizionalmente di competenza dei ministeri, esercitata tramite i suoi revisori. Questi erano così responsabili del controllo del governo locale in Inghilterra, con particolare riferimento a settori quali sanità, igiene urbana, alloggi e sicurezza della comunità.
- **Ricerca:** in seguito alla sua attività valutativa, l’Audit Commission stilava dei rapporti, poi sottoposti all’opinione pubblica, con l’analisi e il commento ad ampio raggio delle questioni sociali e finanziarie dell’ente locale. Al revisore veniva infatti chiesto di verificare una serie di elementi quali la corretta predisposizione e gestione del budget o la solidità finanziaria dell’ente, poi oggetto di report pubblici.
- **Data-matching:** i dati raccolti venivano poi confrontati e usati anche per scoprire frodi o errori dell’amministrazione pubblica.

Più dettagliatamente, l’attività svolta dalla Commissione assumeva i contorni di un “controllo collaborativo” che si sostanziava innanzitutto in un servizio di consulenza nei confronti dell’ente controllato e poi in una valutazione sulle sue attività e gestione dei servizi⁶⁹⁰.

La valutazione veniva svolta col sistema del c.d. *Comprehensive Performance Assessment (CPA)*⁶⁹¹, e quindi con una metodologia di valutazione il cui esito è esprimibile graficamente attraverso il riconoscimento all’ente di tante “stelle” quanto migliore è la sua gestione delle risorse. A tale formulazione con le stelle, forse un po’ semplicistico ma di immediata comprensione, si affiancava una “linea di tendenza” che aumenta man mano che l’ente migliora i suoi standard e indica quindi i progressi o i peggioramenti.

⁶⁸⁹ Sulla scia del processo di implementazione e perfezionamento del *New Public Management* avviato dal governo Thatcher che nel 1982 istituì l’Audit Commission e la funzione di *Value for Money*, la funzione di ispettorato fu prima conferita nel 1997 del governo di Tony Blair con l’*Educational Act*, e poi estesa una prima volta con il *Local Government Act* del 1999 e una seconda nel 2002 che affidò alla Commissione la gestione del c.d. *Comprehensive performance assessment (Cpa)*.

⁶⁹⁰ S. POZZOLI, *I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone*, cit., pp. 232 e ss.

⁶⁹¹ Il *Comprehensive Performance Assessment (Cpa)*, introdotto con il *Local Government Act 2002*, può essere considerato come uno strumento di gestione, una metodologia di valutazione di un dato contesto politico. S. LEACH, *The Audit Commission’s view of Politics: a critical evaluation of the CPA process*, in *Local Government Studies*, 2010, p. 445.



Scoring: 4 = well above minimum requirements - performing strongly
3 = consistently above minimum requirements - performing well
2 = at only minimum requirements - adequate performance
1 = below minimum requirements - inadequate performance

Figure 2

Fonte S. POZZOLI, *I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone*, p. 223.

Dunque, alla funzione di audit contabile e di controllo dell'operato degli enti locali, tale Commissione affiancava un'attività di pubblicizzazione e informazione, molto penetrante e soprattutto di forte impatto pubblico e politico. Nello svolgimento del loro controllo, infatti, i revisori riferivano quella che era la situazione dell'ente esaminato insieme a un voto di sintesi che, se era negativo o se comunque rivelava che le azioni svolte dal governo locale non erano considerate in linea con l'interesse comune, poteva sfociare in un documento (*report in public interest*) poi sottoposto all'opinione pubblica e ai cittadini⁶⁹².

Nei casi ritenuti particolarmente rilevanti, la possibilità dell'Audit Commission di sottoporre direttamente all'attenzione dei cittadini i report con la situazione della loro città diveniva così un diritto-dovere con conseguenze molto importanti. La pubblicazione di un report negativo sulla gestione dei servizi di una città – un grande investimento sbagliato o la inadeguata gestione di un servizio rilevante – da parte di tale ente nazionale poteva infatti portare i cittadini a far valere la responsabilità politica del governo locale con conseguenze varie⁶⁹³.

Infine, ulteriore potere di non secondario rilievo è il fatto che, se nel corso della loro analisi i revisori si trovavano di fronte al mancato rispetto di una normativa, vi era il dovere di rivolgersi alla magistratura competente⁶⁹⁴.

Ecco quindi che, tanto in quest'ultimo caso come, in generale, nei poteri e nelle competenze attribuite all'Audit Commission, si era di fronte un ente che svolgeva un ruolo di ampio respiro con un impatto decisivo e, soprattutto, con uno scrutinio molto penetrante che poteva mettere in difficoltà gli esecutivi degli enti locali. Si aveva così un controllo

⁶⁹² S. POZZOLI, *I controlli esterni sugli enti locali*, cit., p. 229.

⁶⁹³ *Ibidem*, p. 235.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, p. 235.

completo e permanente da parte di un ente statale, una *longa manus* del Governo, che poteva interferire con organi territoriali direttamente legittimati dal corpo elettorale⁶⁹⁵.

Sebbene questo sistema di controllo aveva prodotto risultati soddisfacenti, a partire dal 2010 maturò la volontà politica di abolirlo e affidare la materia ad altri soggetti, in particolare privati. Ed infatti, il ruolo preponderante della Commissione iniziava a suscitare il malessere degli enti locali e degli altri portatori di interessi che si unì a una campagna politica che, da una parte, puntò il dito sui costi di tale ingente struttura, e, dall'altra, aveva come sua intenzione quella di decentralizzare i controlli sugli enti locali⁶⁹⁶.

L'*Association of Chartered Certified Accountants* (ACCA) espresse dubbi sul fatto che il settore privato avrebbe potuto garantire l'esperienza e la competenza in tale attività della Audit Commission⁶⁹⁷.

Ed ancora, il *Financial Reporting Council* sconsigliò di cedere le competenze di tale organismo a una delle le più grandi società di revisione private, le cc.dd. "*Big Four*"⁶⁹⁸, perché così facendo si sarebbe rafforzato il loro già esteso predominio in tale settore⁶⁹⁹.

Contro l'abolizione dell'Audit Commission vi erano argomenti quali il servizio altamente qualificato che la Commissione svolgeva, caratterizzato da funzionalità e indipendenza, senza dubbio con costi alti ma giustificati dai risultati positivi prodotti dai suoi report. Ciononostante, anche a causa di una volontà politica di decentralizzazione dei controlli, alla fine prevalsero gli argomenti a favore della abolizione come l'eccessiva burocratizzazione dell'ente, che lo rendeva costoso e inefficiente, nonché la mancanza di tutela dell'interesse comune delle persone, per perseguire invece l'interesse del governo centrale⁷⁰⁰.

Così, il *Local Audit and Accountability Act* del 2014 fissò la chiusura della Commissione per il 31 marzo 2015, dopo 30 anni di attività, e stabilì come ridistribuire le sue funzioni.

Gran parte delle attività di audit vennero affidate ad una nuova società a responsabilità limitata indipendente, il *Public Sector Audit Appointments Limited* (PSAA)⁷⁰¹, e al *National Audit Office* (NAO) per quanto riguarda le informazioni e gli standard qualitativi da rispettare. La valutazione della qualità dei controlli venne affidata al *Financial Reporting Council*⁷⁰². Infine, le competenze e le funzioni di carattere ispettivo passarono in capo al

⁶⁹⁵ K. TONKISS, C. SKELCHER, *Abolishing the Audit Commission*, cit., p. 861.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, p. 862.

⁶⁹⁷ I. HARDMAN, *Landlords seek answers, Social landlords are appealing to the government for clarity on the future of housing inspection after the Audit Commission's closure*, in *Inside Housing*, 2010, disponibile su <http://www.insidehousing.co.uk/news/housing-management/landlords-see-answers/6511267.article>

⁶⁹⁸ Le cc.dd. *Big Four accounting firms* sono le quattro più grandi società di revisione. Gestiscono la maggioranza delle verifiche per le società quotate in borsa e offrono servizi di revisione, assicurazione, imposte, consulenza, finanza aziendale e servizi legali. Esso sono: PricewaterhouseCoopers (PwC), Deloitte, Ernst & Young (EY), KPMG.

⁶⁹⁹ M. CHRISTODOULOU, *PwC slates FRC idea to create Big Five*, in *AccountancyAge*, 2010, disponibile su <http://www.accountancyage.com/aa/news/1863320/pwc-slates-frc-idea-create-big-five>

⁷⁰⁰ K. TONKISS, C. SKELCHER, *Abolishing the Audit Commission*, cit., p. 868.

⁷⁰¹ www.psa.co.uk/

⁷⁰² www.frc.org.uk/Our-Work.aspx

Secretary of State for Communities and Local Government mentre le attività in materia di frodi passarono al *Cabinet Office*⁷⁰³.

5. LA VALUTAZIONE PARLAMENTARE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELLA DETERMINAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO BRITANNICA: UN'ANALISI DI IMPATTO

di *Tommaso Cavaletto*

SOMMARIO: 5.1. Premessa metodologica. - 5.2. L'impatto politico-istituzionale di NAO e PAC nell'esercizio dell'attività di valutazione. - 5.2.1. Analisi quantitativa. - 5.2.2. Analisi qualitativa. - 5.3. L'effettività funzionale dei *Departmental Select Committees*: impatto della valutazione delle politiche ministeriali sui rapporti tra governo e parlamento. - 5.4. La valutazione alla *House of Lords*: specificità ordinali dell'organo e complementarietà d'impatto sul sistema (cenni). - 5.5. Osservazioni finali.

5.1. Premessa metodologica.

Il sistema britannico di valutazione delle politiche pubbliche – lo si è visto ai capitoli precedenti – si articola in una pluralità di organi, procedure, tecniche analitiche e strumenti operativi, i quali, nel loro assetto e funzionamento complessivo, contribuiscono a determinare un *benchmark* internazionalmente riconosciuto di qualità della regolazione⁷⁰⁴. In chiave giuridico-comparatistica, risulta allora di particolare interesse esaminare quale impatto eserciti questa attività di valutazione sul sistema politico ed istituzionale del Regno Unito, quali dinamiche essa instauri nei rapporti tra l'esecutivo e il parlamento, e quali fattori rendano la sua applicazione più o meno efficace come strumento di ridefinizione degli equilibri tra poteri dello Stato. In ultima analisi, si tratta di verificare se e in quali termini l'attività valutativa, per come concretamente esercitata nell'ordinamento britannico, contribuisca a determinare la conformazione della costituzione materiale del Paese, e più specificamente l'evoluzione *de facto* della sua forma di governo.

In questa prospettiva, si pone innanzitutto un problema di ordine metodologico: quali criteri adottare per misurare l'impatto della valutazione sul processo di *policy making*? Da una parte, i parametri applicati devono poter fornire risultati significativi, ossia non meramente ipotetici, generici o indeterminati; dall'altra, non devono assecondare modalità di calcolo potenzialmente distorsive, dove la rappresentatività delle stime risulti – anche solo indirettamente – inficiata da *selection bias*. Lo specifico approccio metodologico con il quale si conduce l'indagine rischia infatti di sovra o sottodimensionare l'effettiva influenza dell'organo valutatore⁷⁰⁵: anche in una concezione idealmente circolare del processo

⁷⁰³ Audit Commission, *Explanation of the Audit Commission's future functions*, 1 January 2014: <https://www.gov.uk/government/publications/explanation-of-the-audit-commissions-future-functions>

⁷⁰⁴ Vd. OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, OECD Publishing, Paris, 2010.

⁷⁰⁵ A ben vedere, un problema analogo si pone ogniqualvolta si cerchi di stimare il grado di effettività del lavoro di un determinato organismo. Si vedano ad esempio, in riferimento all'attività dei *parliamentary committees*, le considerazioni di P. THOMAS, *Effectiveness of parliamentary committees*, in *Parliamentary Government*, 1993, p. 10: «Effectiveness of parliamentary committees is largely in the eye of the beholder. Various observers will emphasise diverse and often conflicting criteria to appraise the performance of committees».

decisionale, dove l'attività valutativa accompagni la progettazione politica lungo tutto il suo iter di svolgimento, non è invero possibile inquadrare le determinazioni dei *policy makers* entro rigidi e meccanicistici nessi eziologici, perché molteplici – e non sempre linearmente individuabili – appaiono essere le motivazioni che spingono il decisore a intervenire⁷⁰⁶.

In ambito anglosassone, il problema è stato analiticamente affrontato in alcuni studi recenti, i quali, rispetto al tema da noi analizzato, si pongono in un rapporto di genere a specie. Diversi autori hanno infatti cercato di elaborare strategie di ricerca – poi applicate entro ambiti soggettivamente o funzionalmente più o meno circoscritti – atte a verificare la fondatezza di un'idea che da tempo sembra essersi radicata nell'immaginario collettivo britannico: il parlamento, esautorato *de facto* del potere legislativo in senso sostanziale, avrebbe progressivamente perso la capacità di incidere sul processo decisionale, divenendo politicamente subalterno ad un governo viceversa sempre più influente⁷⁰⁷. Per quanto maggiormente interessa in questa sede, le modalità di indagine utilizzate dai suddetti studi risultano sostanzialmente riconducibili a tre diverse tipologie di approccio:

1. approccio quantitativo: l'impatto politico del soggetto analizzato (ovvero di una sua specifica funzione) viene stimato utilizzando indicatori di carattere statistico. All'interno del *genus* "attività non legislativa", entro il quale si colloca la valutazione delle politiche pubbliche, tipici parametri di riferimento possono essere: il valore assoluto o la percentuale di raccomandazioni, formulate dal valutatore a seguito dell'indagine, accettate dal governo; il numero di riferimenti ai report del valutatore durante i lavori di altri organi istituzionali; la quantità di emendamenti normativi proposti ed approvati in seguito alle raccomandazioni; l'ammontare dei risparmi conseguiti per mezzo delle indagini *value for money*; lo spazio dedicato dai media ai risultati dell'attività di valutazione; ecc.⁷⁰⁸;
2. approccio qualitativo: la stima dell'influenza politica è realizzata utilizzando indicatori che rimandano, più o meno direttamente, a giudizi di valore, a considerazioni soggettivamente determinate, ovvero a valutazioni comunque

⁷⁰⁶ Questo vale, più in generale, per qualsiasi attività *lato sensu* di valutazione e controllo che il Parlamento possa esperire nei confronti del governo: «It is almost never the case that the Government or another actor will change what it is doing because of a single instance of scrutiny. The effects of scrutiny (as with research) are usually multiple and overlapping and may often be delayed. Actual change is always attributable to numerous intersecting forces and influences, and therefore it would be unrealistic to claim any causal link from a single scrutiny activity. So the impact on government cannot simply be judged by whether there is a change in what government is doing (its activities and outputs) as a result of that influence, still less by whether there is a change in the outcomes of its actions» (H. WHITE, *Parliamentary Scrutiny of Government*, Institute for Government, London, 2015, p. 9).

⁷⁰⁷ Diversi analisti politici hanno variamente espresso una simile teoria. Si è ad esempio definito il parlamento britannico «a legislature on its knees» (C. HUHNE, *Cleaning up the House*, Guardian (online), 27 January 2009, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/jan/27/lords-labour>), «an elaborate rubber-stamp» (K. MACDONALD, *Day One: Judges Put Power to the Test*, Times, 5 October 2009, <http://www.thetimes.co.uk/tto/law/columnists/article2049400.ece>), e addirittura un «God's gift to dictatorship» (S. JENKINS, *This House of Commons is God's Gift to Dictatorship*, Guardian, 1 November 2006, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2006/nov/01/comment.politics1>).

⁷⁰⁸ Cfr. H. WHITE, *Parliamentary Scrutiny of Government*, cit., p. 25. Per un esempio di indagine basata sull'approccio quantitativo (qui in riferimento all'attività di *scrutiny* del *Joint Committee on Human Rights*) si veda M. TOLLEY, *Parliamentary Scrutiny of Rights in the United Kingdom: Assessing the Work of the Joint Committee on Human Rights*, in *Australian Journal of Political Science*, 2009, p. 41-45.

non facilmente traducibili in precise quantificazioni numeriche. Tipici parametri di riferimento possono qui essere: l'opinione positiva di uno o più attori politici circa l'impatto del soggetto valutatore⁷⁰⁹; la capacità di ingenerare reazioni anticipate nel decisore politico⁷¹⁰, di far emergere determinati problemi nel dibattito pubblico, di segnalare eventuali errori affinché non vengano ripetuti; la capacità di favorire indirettamente l'*accountability* del governo, fornendo resoconti in grado di sondare *ex post* il livello effettivo di implementazione delle politiche, permettendo così ai cittadini di formarsi opinioni più circostanziate circa la correttezza delle prognosi che hanno orientato determinate decisioni; ecc⁷¹¹.

3. approccio misto: i risultati ottenuti tramite l'utilizzo di parametri quantitativi vengono parzialmente "corretti", applicandovi determinati indicatori qualitativi, con cui interpretarne il significato statistico in funzione del contesto di riferimento⁷¹².

Ciascun approccio presenta sia vantaggi che svantaggi. In particolare, l'utilizzo di parametri quantitativi consente di ottenere risultati oggettivi, standardizzati e facilmente comparabili. Tuttavia essi sono spesso il frutto della misurazione di ciò che è misurabile, non di ciò che è realmente determinante, e questo rischia di fornire rappresentazioni di impatto troppo semplicistiche; inoltre si tratta di indagini che richiedono la disponibilità di dati a cui non sempre è possibile accedere. Viceversa, criteri qualitativi permettono di cogliere sfumature e dettagli contesto-dipendenti, disaggregando l'impatto della valutazione da quello di altre componenti che possono a loro volta influenzare le decisioni politiche. Tuttavia si tratta di una metodologia di analisi strutturalmente aneddotica, che pertanto produce risultati difficilmente generalizzabili. Le ricerche più corrette e complete parrebbero allora essere quelle fondate su un approccio misto, dove i vantaggi di un metodo compensino gli svantaggi dell'altro. Ma nessun sistema di misurazione può comunque dirsi universalmente applicabile, né del tutto svincolato dallo specifico punto di vista

⁷⁰⁹ Cfr. sul punto l'indagine di D. MONK, *A Framework for Evaluating the Performance of Committees in Westminster Parliaments*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2010, p. 1-13. Egli ha identificato sei serie di attori politici (governo, burocrazia, legislatore, *stakeholders*, magistratura e grande pubblico) tra i quali raccogliere le opinioni soggettive circa il livello di influenza dell'organo analizzato. Una valutazione positiva espressa da una di tali categorie rappresenterebbe la prova di un livello base di influenza, che aumenterebbe laddove tale giudizio risultasse condiviso anche dagli altri attori.

⁷¹⁰ Cosa di per sé difficilmente misurabile, perché non eziologicamente correlabile in via immediata ad una specifica attività del valutatore, ed essendo inoltre espressione del principio controintuitivo *«ante hoc, sed propter hoc»*.

⁷¹¹ Cfr. M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, Constitution Unit, London, 2011, p. 79 ss.

⁷¹² Per un esempio in tal senso si veda A. HINDMOOR, P. LARKIN, A. KENNON, *Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2011, pp. 71-89, dove l'influenza (generalmente intesa) dell'*Education and Skills Committee* è stata determinata sulla base di parametri essenzialmente quantitativi, ma contestualizzato poi i risultati attraverso interviste qualitative con funzionari pubblici e politici. In riferimento ai vantaggi e agli svantaggi correlati all'utilizzo di ciascun approccio, la ricerca più completa rimane peraltro quella di M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., dei cui risultati ci serviremo ampiamente nel prosieguo della nostra analisi.

dell'osservatore⁷¹³. Questo è ancor più vero laddove, per rilevare l'impatto del valutatore sul sistema politico, i dati di cui si dispone siano in larga misura forniti dal valutatore stesso: è quanto ad esempio si verifica in riferimento ai risultati conseguiti da NAO e PAC nell'efficientamento della spesa pubblica, essendo qui la fonte principale (se non esclusiva) di informazioni proprio gli *Annual reports and accounts* pubblicati dal NAO⁷¹⁴.

L'analisi che ci apprestiamo a presentare si basa sull'utilizzo integrato di tutti gli approcci metodologici sopra descritti. Quando possibile, ossia laddove i dati risultino effettivamente disponibili, l'impatto politico-istituzionale dell'attività di valutazione verrà in prima battuta determinato sulla base di parametri quantitativi. L'inquadramento del problema dal punto di vista dell'oggettività statistica sarà poi affiancato – anche qui, laddove possibile – da un'analisi qualitativa, la quale, interpretando e aggiustando i dati in funzione del contesto, consentirà di comprendere meglio il “come” ed il “perché” si manifesti l'influenza della valutazione. Nonostante la già citata ineliminabilità di alcuni elementi potenzialmente distorsivi, queste rilevazioni consentiranno di evidenziare le caratteristiche macroscopiche del sistema, le quali, come vedremo, porteranno a riconoscere alla valutazione delle politiche pubbliche un impatto tutt'altro che irrilevante all'interno del panorama politico-istituzionale del Regno Unito.

5.2. *L'impatto politico-istituzionale di NAO e PAC nell'esercizio dell'attività di valutazione.*

5.2.1. *Analisi quantitativa.*

All'interno del parlamento britannico, la valutazione delle politiche pubbliche viene primariamente svolta dal *Public Account Committee* della House of Commons. Va peraltro evidenziato fin da subito che il suo impatto sul processo di *policy making*, stante il rapporto sostanzialmente “simbiotico” da esso instaurato con il *National Audit Office*, andrà necessariamente analizzato anche in funzione dell'influenza indirettamente esercitata da quest'ultimo: entro certi limiti, appare invero opportuno considerare l'attività dei due organi come un tutto unitario, e misurarne pertanto l'impatto complessivamente.

Dal punto di vista quantitativo, esamineremo la questione ricorrendo essenzialmente ai seguenti indicatori:

1. numero e percentuale di raccomandazioni del PAC accettate e implementate dal governo;
2. entità dei risparmi di spesa ingenerati grazie all'attività del NAO;
3. numero di riferimenti ai report di NAO e PAC durante i lavori parlamentari;

⁷¹³ Cfr. H. WHITE, *Parliamentary Scrutiny of Government*, cit., pp. 26-27.

⁷¹⁴ Cfr. sul punto M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 106: «L'impatto del lavoro svolto da NAO e PAC sulla spesa pubblica è quantificato ogni anno dal NAO in termini di risparmi conseguiti attraverso l'implementazione delle loro raccomandazioni. (...) Queste stime, con risultati costantemente in crescita, si basano su rigorosi criteri (...) e sono certificate da organismi di audit esterni. Tuttavia è lecito avanzare qualche riserva sull'accuratezza dei calcoli, sia perché, a differenza del modo di operare del GAO, non esiste un *follow up* sistematico di tutte le raccomandazioni implementate, sia perché esistono oggettive difficoltà pratiche a valutare finanziariamente i miglioramenti di efficienza ed efficacia introdotti grazie alle raccomandazioni di NAO e PAC, o il pur importante impatto sulla qualità dei servizi».

4. livello di copertura mediatica assicurata alle valutazioni di NAO e PAC.

1) La modalità più immediata ed evidente con cui il PAC può valorizzare i risultati della sua attività di valutazione, essendo esso privo di poteri normativi diretti, è quella di rivolgere al governo raccomandazioni a contenuto prescrittivo: tramite questo strumento possono essere segnalate le inefficienze rilevate all'interno del procedimento allocativo delle risorse, ovvero nella fase di implementazione delle politiche pubbliche, indicando le misure da adottare per affrontare le criticità emerse in sede di indagine. Nella misura in cui il governo accoglie il contenuto di tali raccomandazioni può allora rinvenirsi uno dei principali indicatori dell'influenza politica del PAC: in particolare, più ancora della quantità di raccomandazioni formalmente accettate, assume un'importanza evidentemente primaria la stima della loro effettiva implementazione⁷¹⁵.

Concentrandoci sul periodo più recente, ossia il quinquennio 2010-2015, si ha che i vari ministeri hanno complessivamente accettato l'88% delle 1338 raccomandazioni formulate dal PAC⁷¹⁶. Nel medesimo periodo, 636 di esse (ossia il 47,5%) sono state indicate dal governo come implementate⁷¹⁷. Va peraltro segnalato che quest'ultimo dato, già di per sé piuttosto ragguardevole, rappresenta in realtà una stima largamente per difetto. Da una parte, infatti, essa si basa solamente sulle dichiarazioni dell'esecutivo (e non su *follow-up* in grado di rilevare l'effettiva attuazione di determinati provvedimenti); dall'altra non tiene conto dei tempi – spesso richiedenti anche diversi anni – che necessariamente intercorrono tra accettazione ed implementazione, per cui è fisiologico che molte raccomandazioni, pur già accettate alla data di pubblicazione del report, non risultassero ancora implementate.

Entrando maggiormente nel dettaglio, le statistiche mostrano infatti un livello di attuazione decisamente più elevato: secondo un report del NAO aggiornato al maggio 2013, nella sessione parlamentare 2010-2012 il governo avrebbe implementato il 58% (265 su 455) delle raccomandazioni formulate dal PAC, ma con una cifra finale attesa del 90% (altre 146 risultavano infatti in fase di implementazione)⁷¹⁸. Quanto al grado di accettazione, esso si è attestato al 77% nel 2012-2013⁷¹⁹, all'87% (294 su 344) nel 2013-2014⁷²⁰, all'88% (192 su 218) nel 2014-2015⁷²¹, secondo un *trend* sostanzialmente comparabile con quello

⁷¹⁵ Cfr. A. STADDON, *The PAC of the House of Commons*, cit., pp. 114-115.

⁷¹⁶ HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *The work of the Committee of Public Accounts 2010-15, Fifty-second Report of Session 2014-15*, HC 1141, The Stationery Office Limited, London, 2015, p. 7.

⁷¹⁷ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, HC 190, London, 2015, p. 18.

⁷¹⁸ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2012-13*, HC 62, The Stationery Office, London, 2013, p. 22. Volendo soppesare questi dati in riferimento ad un arco temporale più lungo, è possibile richiamare lo studio di V. FLEGMANN, *The Public Accounts Committee: A Successful Select Committee?*, in *Parliamentary Affairs*, 1980, p. 166 ss., il quale ha misurato l'impatto del PAC esaminando le risposte dei vari dipartimenti alle sue raccomandazioni: pur non trattandosi di dati omogenei, e quindi non direttamente comparabili, è significativo che il 45% di tali risposte ammetteva esplicitamente che certe misure fossero state adottate come conseguenza diretta delle raccomandazioni.

⁷¹⁹ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2013-14*, HC 170, The Stationery Office, London, 2014, p. 29. L'*Annual report and accounts* dell'anno precedente, comprendente anche le raccomandazioni accettate solo parzialmente, indicava invece un tasso di accoglimento dell'82% (NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2012-13*, cit, p. 17).

⁷²⁰ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, HC 190, The Stationery Office, London, 2015, p. 26.

⁷²¹ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 26.

registrato anche in periodi più risalenti⁷²². Si tratta di percentuali largamente superiori rispetto a quelle conseguite da altri *Select Committees*⁷²³: com'è stato notato⁷²⁴, ciò in parte si spiega considerando che i dati elaborati nei report del NAO, su cui poi si basano quelli del PAC, sono condivisi con i dipartimenti, e ciò rende il governo “*politically committed*” di fronte alla maggior parte delle raccomandazioni⁷²⁵. Inoltre, come già accennato al paragrafo 3.5.2, il PAC non interviene sul merito delle politiche governative, ma solo sullo stato della loro implementazione, attività apparentemente meno “invasiva” e quindi più facilmente condivisibile da parte dell'esecutivo⁷²⁶.

Altre ricerche hanno poi considerato il tasso di accettazione ed attuazione delle raccomandazioni in ottica comparatistica, giungendo a riconoscere al PAC britannico una maggiore capacità di influenzare il processo di *policy making*, rispetto a quella espressa da organismi analoghi in altri Paesi del *Commonwealth*⁷²⁷.

È infine degno di nota il fatto che negli ultimi anni stiano aumentando, sia in termini assoluti sia in percentuale sul totale, gli studi del PAC a carattere interdipartimentale⁷²⁸. Le

⁷²² A titolo di esempio, si rimanda sul punto a P. DUNLEAVY – C. GILSON – S. BASTOW – J. TINKLER, *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK public policy*, The Risk and Regulation Advisory Council, London, 2009, p. 27, in cui si riportano i tassi di accettazione delle raccomandazioni del Pac tra il 2003 e il 2005: rispettivamente, il 93%, il 94% e il 93%.

⁷²³ Sul punto vd. *infra*, § 5.3.

⁷²⁴ A. STADDON, *The PAC of the House of Commons*, cit., p. 114.

⁷²⁵ Proprio questa considerazione svuota di significato la critica, rivolta al NAO da più parti, di mantenere un approccio procedurale troppo “accomodante” nei confronti dei ministeri: «riuscire a minimizzare i punti di disaccordo con il dipartimento rappresenta uno dei punti di forza di un report, dal momento che favorisce l'effettiva implementazione delle raccomandazioni avanzate» (M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 99). Cfr. sul punto P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit.

⁷²⁶ In questa limitazione del mandato di NAO e PAC, alcuni autori parrebbero rinvenire la sostanziale irrilevanza istituzionale di tali organi. Cfr. ad es. T. SAALFELD, *United Kingdom*, in K. STRØM – W. MÜLLER – T. BERGMAN (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 620-650, il quale, pur occupandosi estensivamente delle funzioni di *accountability* esercitate dai *Select Committees*, non dedica alcuna considerazione al ruolo di NAO e PAC. Com'è stato notato, «ad accomunare queste osservazioni è l'assunto che quella parte dell'attività dei parlamentari che non è immediatamente spendibile in termini di consenso elettorale sia sostanzialmente irrilevante. Questo presupposto è oggi contestato da quelle ricerche che sottolineano come il concetto di *accountability* possa essere declinato in modi diversi (...) e che mettono in rilievo l'importanza delle attività non legislative per l'analisi del ruolo svolto dai parlamenti» (M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 108-109). Nel senso testé delineato si esprimono ad es. M. BOVENS, *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*, in *European Law Journal*, 2007, p. 447-468; U. SIEBERER, *The institutional power of western european parliaments: a multidimensional analysis*, in *West European Politics*, 2011, p. 731-754.

⁷²⁷ R. STAPENHURST – V. SAHGAL – W. WODLEY – R. PELIZZO, *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees in Comparative Perspective*, Policy Research Working Paper 3613, World Bank, Washington DC, 2005; Iid., *What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis*, in *Politics & Policy*, 2006, p. 774 ss.. Trattasi peraltro di ricerche che, nel pervenire alle stime circa il tasso di accettazione ed implementazione delle raccomandazioni, si basano soprattutto su questionari rivolti ai presidenti dei vari PACs: i risultati così ottenuti, pur significativi all'interno di una metodologia di indagine di tipo qualitativo, non potrebbero essere acriticamente comparati con quelli ottenuti tramite l'impiego di un approccio rigorosamente quantitativo.

⁷²⁸ Nel periodo 2003-2009, i c.d. *cross government studies* affrontati dal PAC sono stati 20, con un *take-up rate* del 50% rispetto ai corrispondenti report del NAO (cifra nettamente inferiore alla media, assestata al 72%), situandosi al terzo posto nella classifica delle indagini per ministero di appartenenza (P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 27-28). Nei quattro anni successivi (2010-febbraio 2014) il numero di *cross government studies* è

raccomandazioni emanate all'esito di tali indagini determinano infatti un impatto politico potenzialmente maggiore, poiché coinvolgono una pluralità di ministeri e possono pertanto condurre all'attuazione di misure di sistema.

2) La necessità di razionalizzare la spesa pubblica è divenuta, specie negli ultimi anni, un tema centrale dell'agenda politica britannica. Non si tratta solamente di una conseguenza indotta dai vincoli europei, né, più in generale, di assecondare logiche economico-finanziarie che trascendono la sovranità dei singoli Stati. Tale fenomeno trova infatti spiegazione anche sul piano strettamente interno, come effetto della crescente pressione politico-elettorale esercitata dai cittadini in riferimento alla gestione dei loro contributi. In questo contesto, gli organismi deputati a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità degli interventi pubblici hanno visto progressivamente incrementare il loro peso specifico⁷²⁹, perché in essi «i cittadini, i media e gli stessi partiti politici hanno trovato un importante punto di riferimento, indipendente e affidabile, e una fonte di informazioni altrimenti indisponibili, garantendo al NAO una visibilità grandissima e una capacità di indirizzare le *policies* governative mai conosciuta prima»⁷³⁰. Il PAC ha inoltre acquisito un rilievo ancor più cruciale dacché il Parlamento – e questo vale per tutti i sistemi politico-istituzionali informati al modello Westminster – ha sostanzialmente rinunciato al suo potere di scrutinio preventivo nel processo decisionale, investendo invece maggiori risorse nel controllo *ex post* della spesa pubblica⁷³¹.

aumentato a 24 unità, dato che li colloca in cima alla lista dei report per area dipartimentale (A. STADDON, *The PAC of the House of Commons*, cit., p. 112 ss.).

⁷²⁹ Le stesse strategie comunicative del NAO, e in via derivata anche quelle del PAC, rivelano la consapevolezza della correlazione tra capacità di ingenerare risparmi ed acquisizione di influenza politica. Tipicamente, i report del NAO si aprono con questa eloquente intestazione: «our vision is to help the nation spend wisely», ed è premura del C&AG ribadire tale concetto ad ogni occasione utile. A titolo di esempio, si vedano le dichiarazioni poste a premessa dell'ultimo *Annual report and account* del NAO: «Every penny spent by the public sector is the product of citizens' work. Public money is not a free good we can treat in a way we would not treat our own money. This, and the desire to improve the quality of public services, is what drives me as Comptroller and Auditor General» (SIR AMYAS MORSE, Comptroller and Auditor General, in NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., *Foreword*, p. 7).

⁷³⁰ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 110.

⁷³¹ J. WEHNER, *Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth, in Commonwealth and Comparative Politics*, 2003, p. 24.

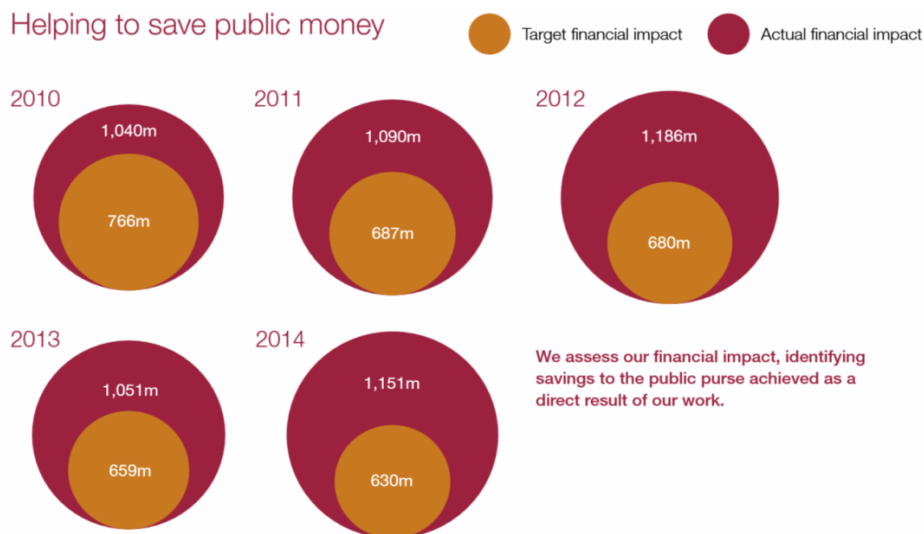


Figura 1: impatto dell'attività del NAO sulla finanza pubblica

Fonte: NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, p. 25

Nel grafico (*figura 1*) è riportata l'entità dei risparmi di spesa, conseguiti nel quinquennio 2010-2014, direttamente attribuibili al lavoro del NAO. In quest'ambito, esso risulta aver sempre abbondantemente superato l'obiettivo minimo stabilito, pari ad una riduzione degli sprechi di dieci volte il valore degli stanziamenti annualmente assegnatigli⁷³². Nel 2014, ad esempio, il rapporto tra bilancio e impatto finanziario del NAO è stato di 1:18 (18 sterline di risparmi per ogni sterlina investita in attività di *audit* e valutazione, al lordo delle spese di gestione). In un contesto di crescente attenzione dei contribuenti verso l'amministrazione della spesa pubblica, un simile processo di rendicontazione assume una funzione ben più che meramente consuntiva: esso concorre infatti alla costruzione di quel profilo di autorevolezza, fondato sull'efficienza, che da una parte garantisce al NAO la legittimazione necessaria a sviluppare la propria influenza⁷³³, e dall'altra assicura al PAC la disponibilità di un supporto tecnico competente e prestigioso, entro cui si situa buona parte della credibilità dei suoi report e il fondamento stesso della sua forza politica⁷³⁴. Ma questo importante contributo al contenimento della spesa, già di per sé molto significativo, rileva anche per un'altra ragione: in esso è infatti possibile individuare un indice di efficacia che, almeno in via tendenziale, potremmo definire "quali-

⁷³² Va inoltre segnalato che, nel corso degli anni, il NAO ha costantemente innalzato il suo target minimo: nel 2007 era ad esempio di 1:9, prima ancora di 1:8, ecc. (P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 9).

⁷³³ Proprio «la mancanza di poteri autoritativi in capo al NAO (...) sembra aver spinto l'istituzione a trovare una via alternativa per riuscire a portare avanti il proprio compito: sostituendo l'autorevolezza all'autorità e la persuasione all'imposizione, il NAO garantisce un controllo costante e pervasivo dei conti pubblici, svolgendo una funzione non dissimile da quella delle magistrature contabili, ma con mezzi fondamentalmente diversi» (M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 98). Questa necessità di costruire la propria legittimità sull'autorevolezza ha portato il NAO ad investire molto, anche a livello comunicativo, nel garantire la massima trasparenza al processo di certificazione dei risparmi. Si veda ad es. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 103 ss.

⁷³⁴ Cfr. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, cit., pp. 208-209.

quantitativo”, poiché indirettamente in grado di apprezzare anche il peso economico delle raccomandazioni attuate. È chiaro infatti che, a parità di raccomandazioni implementate, il conseguimento di effetti finanziari più consistenti ne esprime, in termini medi, una maggiore rilevanza, e quindi un incremento del valore aggiunto attribuibile all’attività di NAO e PAC. Per di più, si tratta di una misura di produttività calcolata al netto dell’implementazione, e quindi non collegata tanto al saper elaborare soluzioni teoricamente efficaci, quanto soprattutto alla capacità di determinare l’effettiva collaborazione del governo.

3) Il numero di riferimenti parlamentari all’attività di NAO e PAC rappresenta un indicatore indiretto della loro influenza politica: tra questa ed il livello di utilizzo dei report sussiste infatti una connessione eziologica circolare, per cui l’incremento dell’una è al tempo stesso sintomo e causa dell’aumento dell’altro. Più nel dettaglio, tale impatto può manifestarsi tanto sotto forma di supporto tecnico e informativo, quanto nella capacità di introdurre *ab extra* nel dibattito parlamentare determinate questioni di interesse pubblico. La pratica di registrare i riferimenti parlamentari a NAO e PAC si è peraltro sviluppata solo di recente, per cui gli unici dati di cui disponiamo sono quelli forniti dal NAO per il periodo 2012-2015. Ad ogni modo, in questo lasso di tempo il NAO e il PAC hanno rispettivamente ricevuto una media di cinque e di tre citazioni per ogni giorno di seduta, con una tendenza in crescita⁷³⁵.

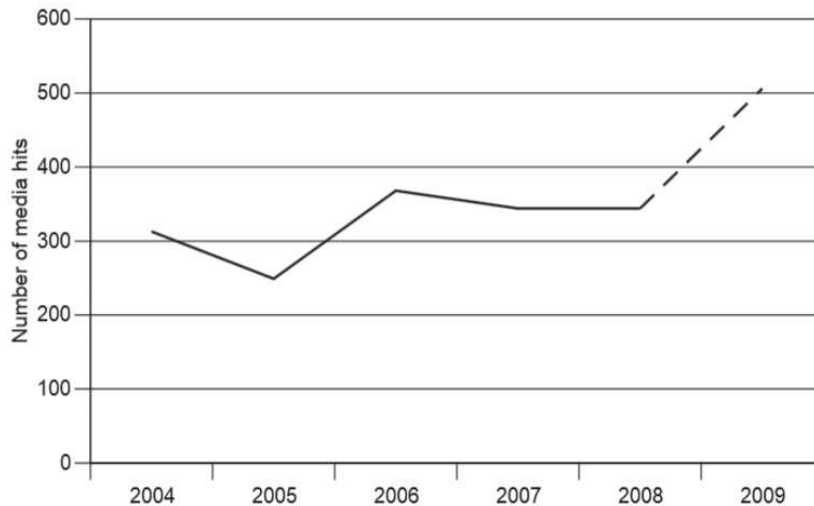
4) Il processo di mediatizzazione della politica, fenomeno che negli ultimi decenni ha caratterizzato fortemente l’evoluzione delle democrazie occidentali⁷³⁶, non ha mancato di ripercuotersi anche sull’attività degli organi valutatori. Il livello di copertura – televisiva e giornalistica – assicurato ad un report può infatti condizionarne sensibilmente il potenziale di impatto, contribuendo a stabilire il grado di priorità che una certa tematica, oggetto della valutazione, può assumere nel processo di *policy making*. Questo spinge NAO e PAC a indirizzare le proprie ricerche verso tematiche mediaticamente attraenti⁷³⁷: la scelta della

⁷³⁵ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 26.

⁷³⁶ Sul tema è possibile rinvenire un’abbondante letteratura. A titolo di esempio si rimanda al recente lavoro di F. ESSER, J. STRÖMBÄCK (a cura di), *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

⁷³⁷ M. Bianchi, Il National Audit Office e il *Public Accounts Committee*, cit., p. 102: «ricerche che abbiano grande visibilità possono essere ignorate dal dipartimento solo con molte difficoltà. Con questa consapevolezza, è parte integrante della strategia del NAO lavorare attraverso l’ufficio stampa perché sia dato alle ricerche il massimo risalto possibile su giornali e televisioni». Questo fatto è stato analiticamente studiato in una ricerca sulle commissioni di controllo australiane, che ha dimostrato come ad un maggior interessamento dei media per un determinato report corrisponda una più alta probabilità che esso venga positivamente accolto dal governo (D. MONK, *A Statistical Analysis of Government Responses to Committee Reports: Reports Tabled between the 2001 and 2004 Elections*, Crawford School of Economics and Government, Australian National University, Canberra, 2009). La portata di tale principio, peraltro, non può essere intesa in termini oltremodo specifici, né acriticamente estesa a tutti i soggetti in qualche modo implicati in attività di valutazione e controllo. Uno studio recente, rivolto a stabilire l’impatto decisionale dei *Select Committees* britannici, ha ad esempio escluso una correlazione diretta tra copertura mediatica riservata alle singole raccomandazioni e loro possibilità di essere implementate dal governo (M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 62).

materia d'indagine rappresenta infatti la variabile più importante nel determinare il successo giornalistico e televisivo di un report⁷³⁸.



Source: LexisNews Searches. Search terms were "NAO" OR "National Audit Office" AND "Edward Leigh".

Figura 2: copertura mediatica dei report del NAO, con "Edward Leigh" Chairman del PAC. Fonte: P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 16

Corrispettivamente, il livello di copertura mediatica di tali organi può restituire un importante riscontro empirico della loro capacità di influenzare l'agenda politica⁷³⁹.

Come si può notare dal grafico (*figura 2*), i riferimenti al NAO e al *Chairman* del PAC risultano pressoché quotidiani, cosa che spiega buona parte dell'influenza da loro esercitata sul governo e sull'intera società britannica⁷⁴⁰. Scendendo più nel dettaglio, si ha che la copertura mediatica riservata al NAO supera di circa dieci volte quella del PAC⁷⁴¹: ciò probabilmente si spiega in virtù del fatto che la fonte primaria di dati e informazioni tecniche, oggetto privilegiato dell'interesse di giornali e televisioni, rimane pur sempre il NAO, mentre il PAC si "limita" a rielaborarli in chiave *lato sensu* politica. E tuttavia

⁷³⁸ «Coverage of NAO studies, and therefore their wider impact beyond closed government circles, can vary greatly depending on the subject matter of the report in question» (P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 33).

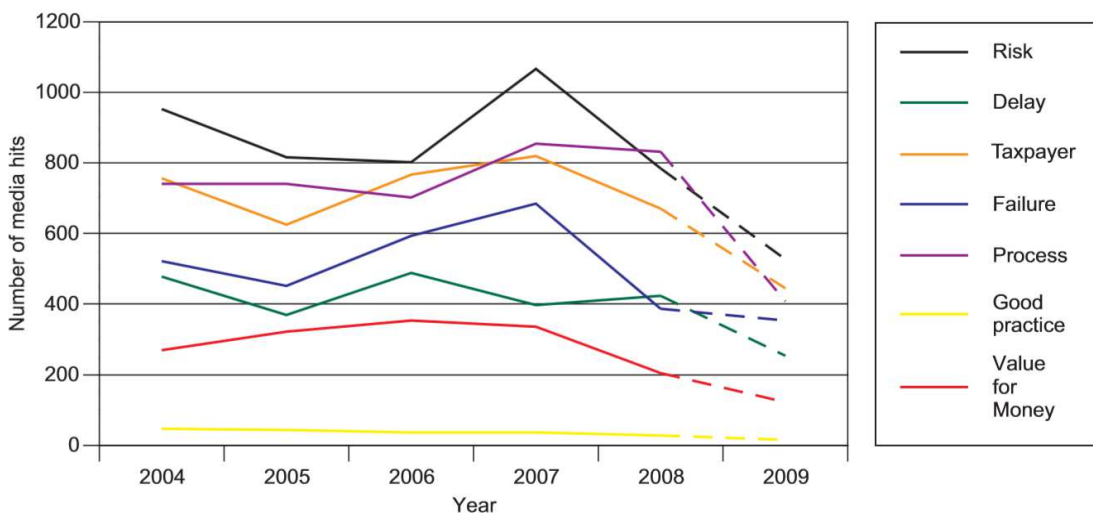
⁷³⁹ In realtà, il lavoro dei media non funge solamente da cassa di risonanza per le indagini di NAO e PAC, ma spesso contribuisce attivamente ad integrarne e moltiplicarne l'efficacia. Cfr. sul punto H. WHITE, *Parliamentary Scrutiny of Government*, cit., p. 8: «Media exposure is often particularly effective in influencing government because of its public reach. The media can also work in concert with other forms of scrutiny, an example being recent Public Accounts Committee work on tax deals between HM Revenue and Customs (HMRC) and major corporations, including Google, which was prompted by the scrutiny of investigative journalists and whistleblowers within HMRC. This in turn generated extensive media coverage, which raised public concern about the issue».

⁷⁴⁰ «NAO and the PAC are highly influential bodies with government and within wider society because of their high media profile. Their reports cumulatively inform and define media discourses about risk based innovation within government, and about the risk of failures for large and often costly programmes» (P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 5).

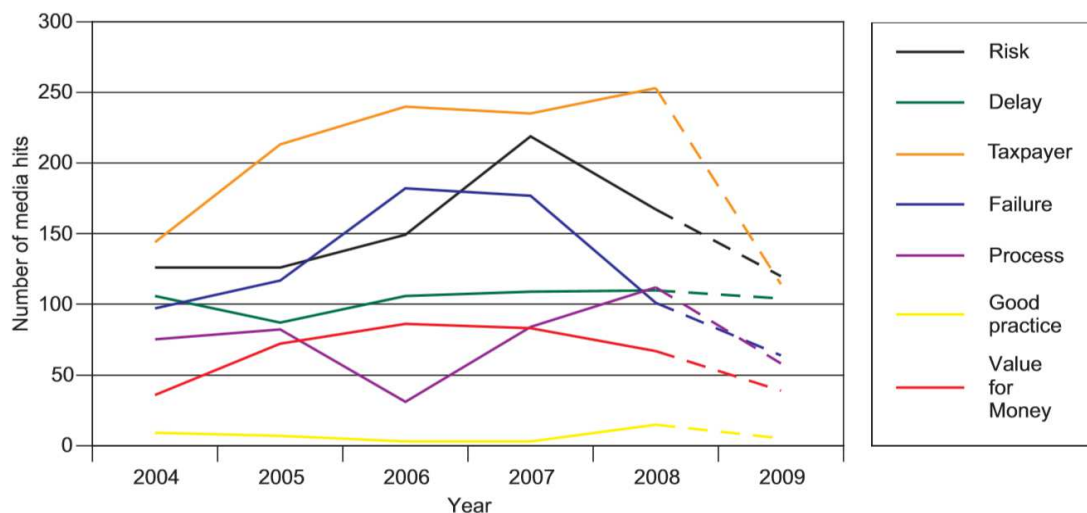
⁷⁴¹ P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 5.

proprio questa asimmetria di funzioni spiega bene la parziale diversificazione qualitativa dei riferimenti mediatici: laddove infatti il termine “rischio” ricorre frequentemente sia per le citazioni del NAO che per quelle del PAC, la parola “processo” risulta associata con maggior frequenza al primo, mentre “contribuente” e “fallimento” si ritrovano proporzionalmente più spesso nei riferimenti al secondo (figure 3 e 4).

Figura 3: Riferimenti mediatici al NAO per specifici termini correlati



Source: Lexis News Search. Note: 2009 figures extrapolated from results to May 2009.



Source: Lexis News Search. Note: 2009 figures extrapolated from results to May 2009.

Figura 4: Riferimenti mediatici al PAC per specifici termini correlati

Un simile fenomeno rifletterebbe la specificità delle prerogative dei due organi, e in particolare la spiccata capacità del PAC di criticare i ministeri, evidenziando i ritardi e gli sprechi correlati all'implementazione dei progetti più importanti⁷⁴².

Da ultimo, va segnalata una conseguenza potenzialmente distorsiva che può derivare da un'eccessiva mediatizzazione dell'attività del PAC: solitamente le valutazioni conducono all'audizione di *permanent secretaries* o altri *civil servants* dei ministeri, e in tale sede i membri della commissione si lanciano spesso in accuse ed aggressioni oltremodo teatrali, proprio al fine di attirare le luci della ribalta mediatica⁷⁴³. Questo crea negli spettatori l'impressione che i membri del PAC dominino il dibattito, stante anche l'atteggiamento di apparente sottomissione delle controparti⁷⁴⁴; ma in realtà è piuttosto comprensibile che questi soggetti, chiamati a rispondere sulla base delle proprie competenze tecniche, possano trovarsi in difficoltà nel fronteggiare i parlamentari quando il confronto si sposti sul piano retorico-politico. Se esasperata, la ricerca della visibilità mediatica rischia allora di compromettere le dinamiche di leale collaborazione che dovrebbero caratterizzare i rapporti tra valutatore e valutato, rendendo più difficile il conseguimento di interscambi produttivi fra le due parti. Ciò può in parte ridurre l'attitudine del sistema a perseguire efficacemente la risoluzione delle criticità, sia per quanto attiene alla gestione della spesa, sia in riferimento all'implementazione dei programmi.

5.2.2. Analisi qualitativa.

Passiamo ora ad analizzare l'impatto dell'attività di valutazione di NAO e PAC dal punto di vista qualitativo. Entrano qui in gioco quegli elementi che, prendendo in considerazione il fattore contesto e le percezioni soggettive dei principali attori coinvolti, consentono di individuare alcune dinamiche di influenza che sfuggono alle semplici misurazioni statistiche.

In primo luogo, è possibile osservare il fenomeno da un punto di vista "endoscopico", cercando ad esempio di sondare la popolarità ed il consenso riscossi dal NAO fra gli stessi parlamentari, i quali rappresentano i suoi formali committenti.

⁷⁴² P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 34.

⁷⁴³ Questa pratica è descritta con note argutamente polemiche in un recente libello di John Hutton e Leigh Lewis, l'uno già ministro laburista, l'altro ex *permanent secretary*, i quali sottolineano come l'esigenza dei parlamentari di apparire televisivamente accattivanti porti alla teatralizzazione del confronto, e soprattutto all'eccessiva semplificazione dei problemi oggetto della discussione (J. HUTTON, L. LEWIS, *How to Be a Minister: A 21st-Century Guide*, Hardback, 2014, chapter 14). Vd. inoltre P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 40: «Departmental Permanent Secretaries and other witnesses can often be spoken to by MPs in an aggressive, almost belligerent fashion, in high contrast to the relatively benign critical tone of most NAO reports. The PAC session could be considered to be a 'performance' to a receptive media audience which (...) will then take away the harsher judgements and statements made by the PAC and especially its Chair. This will filter into the media discourse around topics and will likely be the main area of reportage seen by the public».

⁷⁴⁴ N. SHARMA, *Interactions and Interrogations: Negotiating and Performing Value for Money Reports*, in *Financial accountability & management*, 2007, pp. 304-5.

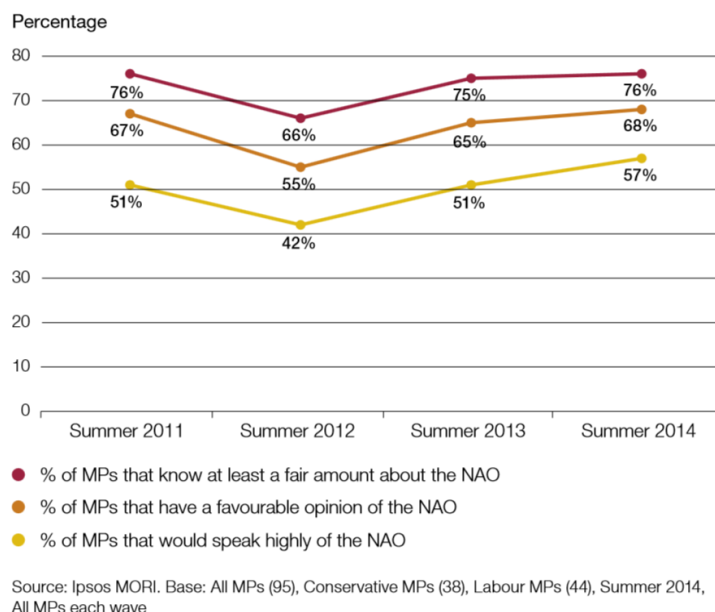


Figura 5: percezione del NAO da parte dei parlamentari

Come emerge dal grafico (*figura 5*), tanto la conoscenza quanto il giudizio dei parlamentari riguardo al NAO appaiono complessivamente positivi. Questa opinione favorevole viene ricondotta a diverse ragioni: in primo luogo, il NAO è percepito come un'autorevole fonte di informazioni; in secondo luogo, gli si riconosce un'elevata *expertise* nelle attività che svolge (in particolar modo nell'*audit*); in terzo luogo, si richiama la sua indipendenza nell'esercizio del controllo della spesa pubblica⁷⁴⁵. Peraltro, il giudizio positivo nei confronti dell'organo non interessa tanto per sé stesso, quanto per la sua idoneità a determinare un rafforzamento della funzione valutativa: tanto più è alta la considerazione che i parlamentari hanno del NAO, tanto più essi risulteranno inclini ad utilizzarne i report all'interno dell'assemblea.

Restando su tale piano di indagine, vi è poi un altro elemento che può ulteriormente suffragare la rilevanza degli organi valutatori, questa volta con precipuo riferimento al PAC. È stato infatti evidenziato come la posizione di membro di tale commissione risulti assai ambita, anche in virtù della notevole visibilità mediatica che essa garantisce: non a caso, il PAC è per lo più composto da ex ministri (che difficilmente opterebbero per questa sede se la ritenessero di secondo piano) o da giovani *backbencher* desiderosi di acquisire un profilo politico di alto livello, spendibile in vista di futuri incarichi governativi. Come già si è visto al paragrafo 3.2.2, al presidente viene poi riconosciuta una grande autorevolezza, sia funzionale che personale, e i suoi pronunciamenti godono di un'elevata considerazione tanto sui media quanto nei rapporti fra istituzioni⁷⁴⁶.

Consideriamo ora un punto di vista esterno, ossia l'opinione dei soggetti direttamente sottoposti a valutazione e controllo: in particolare, è importante verificare come essi

⁷⁴⁵ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 27.

⁷⁴⁶ Cfr. in tal senso M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 109.

interpretino la loro relazione con il NAO, partendo dal presupposto che approcci maggiormente collaborativi facilitino l'introduzione di buone pratiche amministrative. È chiaro, infatti, che i miglioramenti apportati da tali innovazioni riverberano indirettamente i loro effetti anche sul prestigio del NAO (che ne è, di fatto, il vero propulsore), in un circolo virtuoso che tende ad autoalimentarsi. In termini generali, una larghissima maggioranza di questi enti giudica positivamente il proprio rapporto col NAO: in tal senso si esprimeva, nel 2011, l'84% degli esaminati, cifra salita addirittura al 95% fra il 2012 e il 2014⁷⁴⁷. Addentrandoci nella ricerca delle ragioni che spiegano un simile successo, scopriamo che: il 59% di tali enti dichiara che il NAO ha favorito il conseguimento di risultati che altrimenti non si sarebbero raggiunti; il 63% sostiene che il lavoro del NAO produca miglioramenti nell'approccio alla gestione finanziaria; l'83% ritiene che il NAO proponga sfide costruttive, adeguatamente bilanciate rispetto ai mezzi disponibili⁷⁴⁸. E ancora, il 77% di essi ritiene che l'attività del NAO apporti miglioramenti tangibili, con addirittura l'87% che considera sostanzialmente corretti ed imparziali i giudizi contenuti nelle valutazioni⁷⁴⁹.

Da queste rilevazioni emerge pertanto un quadro complessivamente positivo, che delinea un contesto di interscambi tra valutatore ed enti "controllati" informato alla leale collaborazione. Il NAO non viene percepito come un censore severo ed intransigente, quanto piuttosto come una fonte affidabile e competente di informazioni, suggerimenti e stimoli al continuo miglioramento: si conferma allora come un approccio metodologico propositivo e non impositivo, autorevole ma non autoritario, garantisca risultati sistematici tutt'altro che marginali. Ciò in quanto esso permette di assecondare al meglio una caratteristica strutturale dell'attività valutativa, ossia la dislocazione eterogenea del momento cognitivo – prerogativa del valutatore – e di quello implementativo – affidato invece al valutato. L'impatto positivo di una tale strategia risulta poi indirettamente confermato anche in una prospettiva interistituzionale: a fronte di una progressiva perdita di reputazione subita dalla maggior parte degli organi pubblici, il NAO ha sempre conservato un alto livello di apprezzamento, ed ha anzi visto continuamente aumentare le proprie funzioni ed i propri poteri⁷⁵⁰.

La situazione si presenta parzialmente differente in riferimento al PAC, e in particolare laddove si considerino i rapporti tra esso ed i funzionari governativi. La politicità dell'organo – che pure non ne implica la politicizzazione – assume qui un peso determinante, manifestandosi in prese di posizione che non si limitano a neutrali enumerazioni di dati tecnici, ma invadono il piano soggettivamente orientato della loro interpretazione. Questo fa sì che i report del PAC si esprimano spesso in termini maggiormente assertivi, e che la loro discussione in audizione, già descritta come particolarmente "cruenta"⁷⁵¹, configuri un vero e proprio banco di prova sia per i singoli funzionari esaminati, sia per il ministero di loro afferenza. Quanto ai primi, e in particolare

⁷⁴⁷ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts (2012-13/2013-14)*, cit., rispettivamente p. 25 e 33.

⁷⁴⁸ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2012-13*, cit., pp. 22 e 25.

⁷⁴⁹ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2013-14*, cit., pp. 32-33.

⁷⁵⁰ J. LONSDALE, *Developments in value-for-money audit methods: impacts and implications*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2000, p. 85.

⁷⁵¹ Vd. *supra*, § 5.2.1.

ai *permanent secretaries*, essi rischiano di vedersi continuamente accusati di non aver saputo implementare correttamente le politiche del governo, con conseguenze che possono portare al deterioramento del rapporto di fiducia col ministro, e nei casi più gravi perfino alla loro destituzione⁷⁵². D'altra parte, la mancata attuazione delle raccomandazioni, formulate in sede di audizione, può risultare deleteria per il dipartimento nel suo complesso, generando ripercussioni sull'elargizione di determinate risorse finanziarie, o comportando addirittura la soppressione di interi programmi⁷⁵³. Si è perfino sostenuto che, almeno in certe situazioni (e nonostante ciò formalmente ecceda i limiti del suo mandato), per il valutatore sia strutturalmente inevitabile sfociare nella commistione tra il piano della responsabilità amministrativa dei funzionari, e quello della responsabilità politica del ministro: specie a fronte di interventi particolarmente complessi, può infatti risultare virtualmente impossibile stabilire se le criticità dipendano dall'eccessiva pretenziosità del progetto, ovvero dall'incapacità di darvi adeguata implementazione⁷⁵⁴.

All'esito di tutte queste considerazioni, non appare allora eccessivo descrivere il PAC come «the one select committee before which even the most exalted permanent secretary can be made to tremble»⁷⁵⁵. D'altra parte, testimonianze dirette riportano che la maggior parte dei *permanent secretaries* condiziona il proprio operato alla fondamentale domanda: «sarei in grado di difendere questa misura di fronte al PAC?». In caso di risposta negativa, quasi certamente verrà cercata una soluzione alternativa⁷⁵⁶.

In questo atteggiamento di “reazione preventiva” tenuto dai funzionari del governo – che si configura alla stregua di un apparentemente controintuitivo *ante hoc sed propter hoc* – si manifesta un'importante modalità con cui il PAC (e quindi il parlamento) riesce a condizionare il procedimento di *policy making*, anche se ovviamente non è possibile soppesare in termini quantitativi gli effetti di tali dinamiche⁷⁵⁷. Purtuttavia, che si tratti di un

⁷⁵² M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 109, cit., p. 104.

⁷⁵³ Vd. G. REGONINI (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 60.

⁷⁵⁴ J. HUTTON, L. LEWIS, *How to Be a Minister*, cit., chapter 14. Si tratta, comunque, di situazioni-limite: la tendenza generale è infatti che «i parlamenti capaci di esercitare un qualche ruolo per verificare l'effettivo grado di successo dei programmi dei governi contribuiscono a elaborare grammatiche per l'analisi delle relazioni tra responsabilità politiche e responsabilità amministrative (...) Nel leggere (...) i rapporti [del NAO e del PAC], si ha spesso l'impressione che, nella definizione dei diversi livelli di responsabilità, si stia spaccando il capello in quattro. Eppure questi esercizi, pur concedendo margini per tributi alla retorica, producono come effetto una definizione dinamica e condivisa dei contorti e controversi confini tra politica e amministrazione. Non è un risultato da poco» (G. REGONINI, *Camere con vista. Le strutture di ricerca dei parlamenti*, Dipartimento di Studi sociali e politici Università degli Studi di Milano, Milano, 2010, p. 18-19).

⁷⁵⁵ G. DREWRY, *Select Committees and Backbench Power*. in J. JOWELL, D. OLIVER (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, II ed., 1989, p. 157. Cfr. inoltre V. FLEGMANN, *The Public Accounts Committee*, cit., p. 169, il quale a sua volta riscontrava questo “*fear effect*” negli sforzi, compiuti dalle amministrazioni dipartimentali, diretti a limitare il più possibile le occasioni in cui i *permanent secretaries* fossero stati obbligati ad apparire di fronte al PAC.

⁷⁵⁶ J. HUTTON, L. LEWIS, *How to Be a Minister*, cit., chapter 14.

⁷⁵⁷ Chiaramente, questa difficoltà si ripresenta in una molteplicità di situazioni, riguardando, più in generale, ogni attività parlamentare in grado di ingenerare reazioni anticipate a livello governativo: «Ministers cannot ignore Parliament. They can and do anticipate reactions. Some proposals that ministers may instinctively wish to pursue may never reach the stage of being articulated within government because of the negative response expected from MPs and peers. The problem with this is...measuring it» (P. NORTON, *Parliament in British Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, p. 246).

fenomeno di grande portata non sembra revocabile in dubbio, come indirettamente confermato anche dal tenore di certe critiche rivolte al PAC da alcuni suoi “detrattori”: cogliendo tutti i fallimenti come occasioni per attaccare i *civil servants*, e tramite loro l'intero dipartimento di afferenza, il PAC sarebbe responsabile di disincentivare i funzionari governativi dall'assunzione di misure “rischiose”, anche a prescindere dalle ricadute positive che esse potrebbero apportare⁷⁵⁸. Consapevole delle conseguenze potenzialmente distorsive di un simile meccanismo di controllo, il NAO ha peraltro insistito molto nel promuovere l'innovazione, arrivando, all'opposto, a segnalare criticamente l'eccessivo conservatorismo di taluni dipartimenti⁷⁵⁹.

La *moral suasion* originata dalla funzione valutativa non produce ripercussioni solamente “in negativo”, ossia non si limita a contrastare l'introduzione di provvedimenti potenzialmente privi dell'avallo del PAC. Essa può infatti fungere anche da copertura preventiva per l'adozione di specifiche misure da parte del governo: da una parte, questo sarà spinto ad intervenire per non vedersi poi accusato di inerzia o di incompetenza; dall'altra, potrà sfruttare l'inusuale privilegio di operare in una condizione di allentamento della propria responsabilità politica, in quanto risulterà preventivamente suffragato da un organo parlamentare autorevole e tendenzialmente *bipartisan*, quale è per l'appunto il PAC⁷⁶⁰. Da parte sua, anche il NAO è in grado di esercitare un forte condizionamento preventivo sull'elaborazione delle politiche del governo: la semplice pubblicazione di dati e valutazioni tecniche – specie se particolarmente impressionanti o collegati a tematiche sensibili – può spesso determinare una reazione spontanea dell'esecutivo, portandolo ad

⁷⁵⁸ J. HUTTON, L. LEWIS, *How to Be a Minister*, cit., chapter 14. In tal senso, gli autori non risparmiano feroci critiche a NAO e PAC, laddove questi mostrano di conoscere il costo di tutto, ma il valore di nulla. Con un'efficace metafora, si afferma che troppo spesso le loro analisi si addentrano a tal punto fra i singoli alberi, da smarrire completamente la percezione del bosco nel suo complesso. Come esempio si cita un recente ciclo di studi del NAO, avente per oggetto il problema delle frodi e degli errori nel c.d. *benefit system*: da tali report emergono truffe e malgestioni per un corrispettivo di tre miliardi di sterline, con immediata attribuzione di colpa ai ministeri competenti per materia. PAC e media si accaniscono sui *civil servants*, senza però considerare il contesto entro cui si consuma tale “scandalo”: si ignora, ad esempio, l'estrema complessità del sistema, costruito in un arco temporale di oltre mezzo secolo, in modo confuso e senza i necessari coordinamenti. Al punto che, come sostengono i due autori, può considerarsi un vero e proprio miracolo che il valore complessivo di frodi ed errori corrisponda ad appena il 2% delle uscite. Ma solo con difficoltà il PAC farà propria una simile considerazione, poiché essa, redistribuendo le responsabilità su tutti i legislatori succedutisi negli ultimi cinquant'anni, smorzerebbe di molto il sensazionalismo mediatico del report.

⁷⁵⁹ Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 38.

⁷⁶⁰ In via più generale, questo fenomeno si osserva in riferimento all'attività di valutazione e controllo posta in essere da tutti i *select committees*: «the ‘anticipated reactions’ of the select committees serve a primarily negative purpose, in discouraging government from particular paths of action. But on occasion this effect can also encourage government to adopt a policy, if they know it is likely to achieve backing from the select committee. Thus one civil servant suggested that ‘if [the committee] had said we should do it, it was a very powerful argument to ministers that “[the committee] would welcome this”» (M. RUSSELL – M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 89). Tuttavia tali dinamiche appaiono decisamente più evidenti quando sia coinvolto il PAC, che non a caso è stato in tal senso definito dal professor Peter Hennessey «the queen of the select committees... [which] ... by its very existence exerted a cleansing effect in all government departments» (dichiarazione riportata in PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Holding Government to Account*, cit., p. 7).

accelerare l'implementazione di misure già preventivate, ovvero a sviluppare nuovi programmi⁷⁶¹.

Proprio questo fenomeno di "persuasione preventiva" evidenzia la principale criticità che affligge una metodologia meramente quantitativa di misurazione dell'impatto: essa risulta infatti inadatta a rilevare tutte quelle dinamiche di influenza ad effetti anterogradi – invero per nulla secondari – le quali esauriscono la propria portata prima di sfociare nella formulazione di specifiche raccomandazioni⁷⁶². Non può pertanto essere integralmente accolta quella tesi che, ravvisando una presunta incapacità strutturale di NAO e PAC di condizionare preventivamente la realizzazione dei progetti, tende a circoscrivere l'efficacia di tali organi alla sola fase *ex post*⁷⁶³. La ricostruzione proposta dalla suddetta teoria si dimostra in parte fondata qualora si considerino i vari casi singolarmente, ma non se si affronta la questione in termini sistematici: nella progettazione delle politiche pubbliche, l'analisi dei fallimenti governativi consente infatti di individuare gli errori strutturali insiti in determinate procedure, e, nella misura in cui ne evita la ripetizione, svolge una funzione evidentemente anche di prevenzione. È in tal senso possibile citare quanto accaduto nel 1999, quando l'introduzione di un nuovo sistema computerizzato di consegna dei passaporti comportò un notevole ritardo nelle procedure di rilascio, con conseguenti gravi disagi per i viaggiatori ed un sensibile aggravio dei costi. Il rapporto che il PAC presentò in occasione di questo episodio, al di là delle considerazioni specificamente indirizzate ad affrontare il problema contingente, ebbe un importante effetto pratico a livello di sistema. Esso dimostrò infatti l'importanza di osservare, nella progettazione delle politiche pubbliche, alcuni principi procedurali apparentemente semplici, ma in grado di evitare o limitare drasticamente le possibilità di commettere errori. In particolare emerse: 1) l'importanza di sperimentare ogni nuovo sistema prima di applicarlo nella pratica; 2) l'opportunità di apprestare *in loco* concrete soluzioni alternative per risolvere i problemi contingenti; 3) la necessità di saper tenere adeguatamente informato il pubblico, quando l'erogazione di un servizio risulti minacciata⁷⁶⁴.

È peraltro vero che, anche di recente, NAO e PAC hanno rimproverato all'esecutivo di non utilizzare sufficientemente la valutazione nella fase di progettazione delle politiche,

⁷⁶¹ Per due significativi esempi in tal senso si veda P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 33: «NAO reports can often advance work in certain policy areas. A VFM study will bring in new resources (including new surveys and data-gathering) and in responding to enquiries departments and agencies may leverage in more resources. Sometimes NAO and PAC have persuaded or compelled government bodies to provide them with information, often financial. For instance, in a 2001 report, Tackling Obesity in England, the study team were able to make an estimate of the total direct and indirect costs of obesity to the NHS and wider economy in England of £2.6 billion. Similarly, the NAO report Department of Health Reducing Alcohol Harm: health services in England for alcohol misuse, published in October of 2008, reported a figure of £2.7 billion annually for the cost of alcohol harm to the economy. Such estimates are often influential in putting the salience of issues into sharper focus».

⁷⁶² Vi è chi ha perfino sostenuto che «much of the British PAC's impact may come, like that of other parliamentary activity, through anticipated reactions» (M. RUSSELL, M. BENTON, *Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches*, Paper for PSA Legislative Studies Specialist Group Conference, 24 June 2009, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London, p. 13).

⁷⁶³ Così invece P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 40.

⁷⁶⁴ L'episodio è stato ripreso da P. LEYLAND, *Introduzione al Diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 101.

cosa effettivamente confermata anche dagli analisti del governo⁷⁶⁵. Ma è altrettanto innegabile che la sempre maggior produzione di indagini *value for money* apporti un importante contributo allo sviluppo di pratiche virtuose all'interno dei ministeri, anche in riferimento alle decisioni riguardanti l'allocazione delle risorse. In un recente rapporto, il PAC aveva ad esempio accusato il Dipartimento per lo Sviluppo internazionale di non essere adeguatamente a conoscenza dei risultati ottenuti tramite i propri programmi di spesa, a causa di una carenza strutturale di valutazioni in riferimento ai sussidi elargiti⁷⁶⁶. Orbene, lo stesso NAO ha poi riconosciuto come il Dipartimento abbia immediatamente accolto le raccomandazioni del PAC, ancorando la concessione dei finanziamenti internazionali alle risultanze dei rapporti *value for money* circa l'efficacia e l'efficienza di tali sovvenzioni⁷⁶⁷. Questo significa che, da quel momento in poi, l'utilizzo della valutazione è divenuto parte integrante delle procedure decisionali del Dipartimento.

In riferimento al NAO va segnalata un'ultima, importante tipologia di influenza, che esso esercita attraverso la promozione di conferenze, dibattiti e confronti pubblici. Questo genere di attività contribuisce infatti a diffondere la cultura della valutazione all'interno dell'intera società, con tre fondamentali conseguenze: da una parte, consente di aggiornare continuamente le pratiche ed i principi che informano la disciplina, grazie alle contaminazioni provenienti da accademici, *policy makers*, *stakeholders* ed esperti in generale; in secondo luogo, promuove una sorta di "socializzazione" della funzione valutativa, da non intendersi nel senso di una partecipazione proattiva dei cittadini alla concreta formazione dei report⁷⁶⁸, quanto piuttosto come possibilità di fondare il processo di *accountability* elettorale del governo su un flusso continuo di informazioni⁷⁶⁹. Ma soprattutto, riuscire a concentrare l'interesse pubblico attorno alle tematiche oggetto dei report presenta anche un vantaggio più diretto, poiché «l'attenzione degli *stakeholders* o la presenza di una forte comunità scientifica intorno al tema sono un volano importante per favorire l'implementazione delle raccomandazioni»⁷⁷⁰. È senz'altro vero, infatti, che la pubblicazione di studi riguardanti tematiche già presenti nell'agenda politica rende più

⁷⁶⁵ Vd. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Evaluation in Government*, London, 2013, p. 29 ss. In particolare si ha che «Forty-five per cent of analysts said that they always shared evaluation results with ministers, 27 per cent do in most cases, 17 per cent in some cases, and 11 per cent said that they never shared reports with ministers. One-third of evaluation analysts said that interested parties outside the government cannot always access ex-post evaluations». L'utilizzo della valutazione diviene tuttavia molto più sporadico nel settore della revisione della spesa, come pure nella redazione degli *impact assessment*: solo 40 dei 261 IA pubblicati nel 2009-2010 si riferivano esplicitamente ai risultati della valutazione. Secondo i *departmental chief analysts*, il maggiore ostacolo ad un uso più sistematico della valutazione risiederebbe nelle tempistiche dettate dalle esigenze politiche, spesso incompatibili con i tempi tecnici richiesti dall'attività valutativa.

⁷⁶⁶ Questi rilievi sono contenuti nelle conclusioni formulate in un report del PAC, e riportate in HM TREASURY, *Treasury Minutes, Government responses on the Fifty Second to the Fifty Fifth and on the Fifty Seventh to Sixty First Reports from the Committee of Public Accounts Session 2010-12*, Cm 8305, 52nd Report DFID Financial Management, 2012.

⁷⁶⁷ NATIONAL AUDIT OFFICE, *Managing budgeting in government*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 597, Session 2012-2013, London, 2012, p. 45.

⁷⁶⁸ Vd. *supra*, § 3.6.

⁷⁶⁹ Cfr. C. TABLOT, *Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*, Independent Evaluation Group (IEG), ECD Working Papers Series no. 24, World Bank, Washington DC, 2010, p. 26.

⁷⁷⁰ M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 102.

probabile la loro implementazione; ma è altrettanto vero che, quand'anche il NAO non abbia conformato la propria attività a tale programmazione, un rilevante coinvolgimento dell'opinione pubblica ha spesso portato il governo a ridefinire le proprie priorità⁷⁷¹.

Si deve pertanto concludere che la capacità di creare sinergie coi cittadini non configura un mero elemento di "legittimazione popolare" dell'attività valutativa: queste interazioni costituiscono invece un potente fattore moltiplicativo dell'impatto istituzionale del NAO, ed esse, rafforzando il ruolo di quest'ultimo all'interno del processo di programmazione, implementazione e revisione delle politiche pubbliche, contribuiscono attivamente a ridefinire gli equilibri sostanziali nei rapporti di forza tra governo e parlamento.

5.3. *L'effettività funzionale dei Departmental Select Committees: impatto della valutazione delle politiche ministeriali sui rapporti tra governo e parlamento.*

In questo paragrafo cercheremo di esaminare l'impatto politico-istituzionale dei *departmental select committees* della House of Commons, con riferimento ai risultati da essi conseguiti nell'adempimento dell'attività valutativa. Nel condurre questa analisi, la maggiore difficoltà risiede nell'indisponibilità di dati disaggregati, i quali tengano cioè separata l'influenza che tali commissioni esercitano tramite la valutazione, da quella sviluppata attraverso l'espletamento di altre attività di controllo⁷⁷². Le riflessioni che andremo a svolgere risulteranno inevitabilmente condizionate da questo problema metodologico, e, proprio in quanto fondate su rilevazioni onninclusive, esse andranno prudenzialmente considerate come espressione di una tendenza di massima. Ma ciò non vuol dire che, per quanto qui interessa, la significatività di queste stime di impatto vada automaticamente declassata ad un livello insoddisfacente di rilevanza: da una recente ricerca emerge infatti come circa i tre quarti dei report prodotti dai *select committees* riguardino proprio l'attività valutativa⁷⁷³, per cui, anche a fronte di studi di influenza fondati

⁷⁷¹ «A questo proposito si può citare la fortunata ricerca sulle infezioni ospedaliere (...), seguita da un *follow up* nel 2004 (...) e una terza ricerca nel 2009 (...), che, pur trattando un tema all'epoca non presente nel dibattito pubblico, ha avuto un'eco enorme, anche a livello internazionale, e ha contribuito in maniera fondamentale a sollevare il problema, che in breve tempo è diventato una delle priorità del governo britannico» (Cfr. in tal senso M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 102).

⁷⁷² A questa difficoltà si sommano poi tutte quelle già incontrate nell'analisi dell'impatto politico di NAO e PAC. Si veda ad es. HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *The Departmental Select Committee System*, Research Paper 09/55, London, 2009: «One measure of the effectiveness or otherwise of the departmental select committee system which could be used is the impact that select committee inquiries and recommendations have on the development of government policy. However, such influence is hard to determine. Government departments seek to respond to select committee reports within two months of publication. A mere checklist of committee recommendations against the government response will not pick up instances where the government took on select committee ideas in later months or even years. But also, as noted above, select committees may influence policy simply by focusing on an area, such as obesity or telephone call-in competitions. A committee's recommendations may also reflect a growing consensus on an area where the government itself might already have plans to develop policy further».

⁷⁷³ M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 22. Questa ricerca, senza dubbio la più ampia e completa nel suo ambito, considera un campione di sette *departmental select committees* per un periodo di quattordici anni (1997-2010), analizzandone tutti i report e ricavando importanti dati statistici a partire dal contenuto delle raccomandazioni. In particolare, l'8% dei report contiene attività di c.d. *agenda setting*, consistente nell'esplorare in modo proattivo la praticabilità, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, di nuove proposte politiche (valutazione *ex ante*); il 22% presenta la medesima attività di valutazione *ex ante*, ma in riferimento alle proposte del governo; il 42% contiene ricerche atte a sondare l'efficacia e il livello di implementazione delle politiche governative

su dati non disaggregati, l'incidenza del settore "valutazione" assume al loro interno un peso specifico proporzionalmente prevalente.

Tanto premesso, procediamo nell'indagine attraverso il consueto schema metodologico: in prima battuta, andremo a parametrare l'impatto politico-istituzionale dell'attività valutativa sulla base di indicatori di tipo quantitativo, richiamando in particolare i dati relativi all'accettazione e all'implementazione delle raccomandazioni, e quelli riguardanti il livello di copertura mediatica loro assicurato⁷⁷⁴.

Sul primo versante, la già citata ricerca di Russel e Benton riporta un livello medio di accettazione del 48%, a fronte di un livello di implementazione del 44%⁷⁷⁵. Viene inoltre individuata una stretta correlazione tra le due variabili: ben il 70% delle raccomandazioni totalmente accettate finisce per essere pienamente implementato, ed un ulteriore 13% lo è almeno in parte; viceversa, solo il 3% delle raccomandazioni esplicitamente rigettate riceve ugualmente una completa attuazione⁷⁷⁶.

Numeri alla mano, i report dei *select committees* risultano pertanto essere meno incisivi rispetto a quelli pubblicati dal PAC. Tuttavia proprio la forte corrispondenza tra accettazione ed implementazione testimonia della serietà con cui le proposte delle commissioni vengono esaminate dal governo, il quale mostra così di riconoscere a tali interlocutori un ruolo comunque autorevole all'interno del processo di *policy making*.

Come preventivabile, a raccomandazioni che invochino interventi particolarmente incisivi – tanto sul piano formale che sostanziale – corrispondono tassi di accettazione ed attuazione proporzionalmente inferiori. Ecco allora che richieste aventi per oggetto l'introduzione di nuovi atti legislativi trovano meno facilmente il favore del governo, rispetto, ad esempio, a richieste genericamente rivolte all'assunzione di un determinato indirizzo politico.

Allo stesso modo, le raccomandazioni che invochino grandi cambiamenti nei programmi del governo ricevono accoglimento più raramente, essendo accettate nel 17% dei casi e implementate nel 21%.

(ossia valutazione *in itinere* ed *ex post*); il 3% è rappresentato da studi di *follow-up*, i quali si inseriscono in una fase di revisione delle valutazioni precedenti. Pertanto, nei settori di intervento appena elencati ritroviamo circa il 75% del lavoro svolto dai *departmental select committees*.

⁷⁷⁴ Per quanto riguarda i *select committees*, non sono invece disponibili stime dell'impatto economico dell'attività valutativa da essi esercitata. Deve peraltro segnalarsi come, sul fronte del controllo diretto della spesa pubblica, i *select committees* non abbiano saputo esercitare un monitoraggio sistematico e costante nel corso del tempo: questa mancanza andrebbe imputata alla difficoltà di reperire le informazioni necessarie, anche a causa di un utilizzo storicamente piuttosto scarso del supporto tecnico del NAO. Si veda sul punto A. ROBINSON, *The financial work of the Select Committees*, in G. DREWRY (a cura di), *The new Select Committees*, Clarendon Press, Oxford, II ed., 1989, p. 307 ss.

⁷⁷⁵ M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 52. Questa ricerca offre una serie di dati disaggregati particolarmente interessanti, in quanto tengono conto anche dell'effettiva misurabilità del contenuto delle raccomandazioni. È chiaro infatti che a fronte di raccomandazioni "di bandiera", prive cioè di elementi prescrittivi, risulterebbe impossibile verificarne l'implementazione, e la stessa accettazione presenterebbe scarsa significatività. Per tale ragione, i dati che anche qui riportiamo si riferiscono solamente al campione delle raccomandazioni misurabili.

⁷⁷⁶ *Ibidem*, cit., p. 52.

Questa seppur ridotta prevalenza della seconda variabile, che potrebbe effettivamente apparire sorprendente, sembrerebbe spiegarsi in virtù dell'accentuato livello di scontro politico solitamente collegato a simili manovre: in un tale contesto, quand'anche il governo riconosca la positività della richiesta pervenutagli, può talvolta ritenere preferibile non accettare la raccomandazione, per poi ugualmente implementarla in un secondo momento⁷⁷⁷.

	Total from the seven committees	Total in our sample	Estimate for the seven committees ($\div 0.29$)	Estimate for all 20 committees ($\times 20/7$)	Estimate per year for all committees ($\div 13$)
Inquiry reports	505	151		1443	111
Conclusions and recommendations	13216	3840		37760	2905
Recommendations		2298	7924	22640	1742
Central government recommendations		1906	6572	18778	1444
- Of those, 'clear' central government recommendations		1831	6314	18039	1388
- Of those, accepted recommendations		728	2510	7172	552
- Of those, fully accepted recommendations		340	1172	3350	258
- Of those, med/large change recommendations		1045	3603	10296	792
- Of those, med/large change recs accepted		308	1062	3034	233
- Of those, measurable and not already being done		1334	4600	13143	1011
- Of those, implemented recommendations		592	2041	5833	449
- Of those, med/large change recs		785	2707	7734	595
- Of those, med/large change recs implemented		263	907	2591	199

Figura 6: riepilogo dei risultati e loro proiezione all'intero sistema dei select committees

Fonte: M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 67⁷⁷⁸

La tabella (figura 6) presenta un riepilogo generale dei dati raccolti, sulla base dei quali viene effettuata una stima dei risultati attribuibili al sistema dei *select committees* nel suo complesso. I numeri qui riportati illustrano l'enorme contributo apportato da tali commissioni nel processo di determinazione delle politiche pubbliche: in tal senso, risulta particolarmente indicativo come ogni anno vengano implementate quasi 200 raccomandazioni richiedenti cambiamenti di portata medio-alta: ciò significa che il lavoro di tali commissioni si traduce nella pressoché quotidiana adozione, da parte dell'esecutivo, di provvedimenti ad elevato impatto, a riprova di come esse esercitino un'influenza sistemica tutt'altro che irrilevante.

⁷⁷⁷ *Ibidem*, cit., p. 59.

⁷⁷⁸ Si ricorda che, su un totale di venti *departmental select committees* esistenti all'interno della House of Commons, la ricerca ne ha considerati solamente sette, analizzando un campione ristretto di report da essi prodotti e proiettandone poi i risultati al sistema nel suo complesso.

Il dato disaggregato più interessante riguarda, per altro, l'incisività delle commissioni misurata in funzione dello schieramento di appartenenza del loro presidente. Dalla tabella (figura 7) emerge una dinamica inversa a quella che ci si potrebbe aspettare: a commissioni presiedute dall'opposizione, corrispondono tassi di accettazione ed implementazione superiori rispetto a quelli ottenuti dalle commissioni a guida "governativa".

	Acceptance			Implementation		
	Total	Partially/fully accepted		Total	Partially/fully implemented	
	N	N	% of total	N	N	% of total
Government chair	1610	606	38%	1174	499	43%
Opposition chair	221	122	55%	160	93	58%
Total	1831	728	40%	1334	592	46%

Figura 7: Accettazione ed implementazione delle raccomandazioni, sulla base dello schieramento di appartenenza del presidente⁷⁷⁹

Fonte: M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 63

In realtà ciò si spiega entro un duplice ordine di ragioni: da una parte, presidenti appartenenti alla minoranza parlamentare tendono a richiedere rapporti più approfonditi e, soprattutto, il più possibile condivisi, cosa che accresce considerevolmente la loro forza d'impatto⁷⁸⁰; dall'altra parte, le commissioni presiedute dall'opposizione appaiono meglio equilibrate, i loro report risultano tendenzialmente slegati dagli interessi di partito, e in generale presentano un profilo di indipendenza che consente loro di esercitare una maggior pressione politica sul governo. Non a caso, è opinione comune che i *select committees* abbiano visto significativamente aumentare il proprio ruolo e la propria importanza durante la legislatura 2010-2015, contraddistintasi come un inedito periodo di coalizione: questa situazione ha infatti accentuato la neutralità – *rectius*, il carattere *bipartisan* – delle

⁷⁷⁹ L'anomalo differenziale positivo ($\Delta = +6\%$) tra il tasso di implementazione e quello di accettazione è dovuto alla disomogeneità del campione di raccomandazioni considerate. Nel primo caso si tratta infatti delle sole raccomandazioni misurabili, nel secondo della loro totalità.

⁷⁸⁰ L. FISHER, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, in *The Political Quarterly*, 2015, p. 424: «This is important, as if the reports are not unanimously agreed, their impact is severely diluted». Della pregnanza di tale dinamica le commissioni si mostrano perfettamente consapevoli, al punto da preferire la pubblicazione di report meno assertivi, purché ciò consenta di riassorbire ogni possibile dissenso interno. Si spiega così il bassissimo numero di raccomandazioni emanate in assenza di unanimità, che nella ricerca di Russel e Benton viene indicato nella misura dell'1,5% (M. RUSSELL – M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 37). Questo fenomeno spiega inoltre la presenza di un elevato numero di raccomandazioni formulate in termini piuttosto vaghi, cosa che, tra l'altro, rende particolarmente complicato verificarne l'implementazione.

commissioni, aumentando il consenso raccolto attorno ai loro report, rendendo più effettivo il loro impatto nel processo di *policy making*, e rafforzando di conseguenza il ruolo istituzionale dell'intero Parlamento nei confronti del potere esecutivo⁷⁸¹.

Dall'incrocio di questi dati con quelli esposti nei paragrafi precedenti è poi possibile trarre una considerazione di sistema: la valutazione risulta tanto più efficace, nonché politicamente determinante, quanto più è esercitata da organismi indipendenti, tecnici e svincolati dalle logiche maggioritarie; quanto più i *select committees* riescono a replicare il modello organizzativo e le modalità operative adottate dal PAC, tanto più la loro capacità di influenzare le politiche governative risulta sensibilmente aumentata.

Peraltro il processo di rafforzamento delle commissioni di controllo, giunto al culmine proprio durante l'ultimo quinquennio, rientra in un più ampio contesto di misure avviate a partire dagli anni Novanta, con cui si è cercato di ristabilire un maggiore equilibrio nei rapporti di forza tra Governo e Parlamento⁷⁸².

E, non a caso, denominatore comune di tutti questi interventi è stata proprio «la rottura (o la sospensione), in alcuni spazi della vita parlamentare, della logica maggioritaria nel Parlamento maggioritario per eccellenza»⁷⁸³.

Questo non ha comunque determinato un'attenuazione dello scontro politico, ma ha consentito di "relegarlo" entro i confini stabiliti dalle evidenze fattuali: in un simile contesto, le differenze ideologiche tra i vari schieramenti trovano un'arena condivisa per sviluppare il confronto, dove sono chiari a tutti quali problemi debbano essere risolti, con

⁷⁸¹ L. FISHER, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees*, cit., p. 426. Proprio alla luce di questi recenti sviluppi sembra perdere autorità la tesi di T. Benn, il quale giudicava negativamente l'estensione generalizzata della logica *bipartisan* ai *select committees*, considerata una sterile forma di "government by consensus": l'autore criticava la conformazione assunta da tali commissioni nel corso degli anni, a suo parere divenuti delle reti di coalizioni tra *bachbencher* di maggioranza e di opposizione, riuniti dall'unico desiderio di giungere a conclusioni unanimi (T. BENN, *How democratic is Britain?*, in K. SUTHERLAND (a cura di), *The rape of the Constitution?*, Imprint Academic, Exeter, 2000, p. 48). In realtà, soprattutto in riferimento all'attività di valutazione esercitata in ambito parlamentare, il superamento dei meccanismi maggioritari sembra costituire un presupposto fondamentale per garantire l'efficacia del sistema: «Nonostante che l'impostazione *politically oriented* domini il funzionamento e l'attività delle Assemblee legislative, il fatto che i *select committees* operino secondo un metodo di natura consensuale determina una contrapposizione fra Governo e Parlamento che è utile ai fini dell'esercizio della funzione di controllo, poiché consente di superare l'impasse [per] cui (...) il Governo con la sua maggioranza parlamentare potrebbe indirizzare anche l'attività di controllo che lo riguarda direttamente, snaturando così l'essenza della funzione. (...) In questa prospettiva emerge che la logica *bipartisan*, volta alla ricerca di un consenso fra maggioranza e opposizione, può costituire un mezzo per rendere la funzione di controllo più incisiva e penetrante di quanto non lo sia se lasciata alla "normale" dialettica fra parti contrapposte. Ciò non significa che le divisioni politiche e le differenze di opinioni sfumino in un insieme indistinto. L'intento non è quello di far prevalere una "fazione" sull'altra, ma di trovare una linea comune del Parlamento *vis à vis* dell'esecutivo». F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., p. 12.. Sul punto vedi immediatamente *infra*, nel testo.

⁷⁸² «Parliament as an institution is presently more powerful than it has been since the early 1990s. The rise of select committees is both a cause and a reflection of that» (L. FISHER, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees*, cit., p. 426).

⁷⁸³ F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, cit., p. 227. Vd. inoltre C. TURPIN, A. TOMKINS, *British Government and the Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, VII ed., 2012, p. 627, dove si sottolinea lo spiccato livello di effettività raggiunto nell'applicazione della logica *bipartisan*, per cui anche i parlamentari di maggioranza, non risparmiando al governo critiche anche molto circostanziate, mostrano per lo più di saper trascendere le appartenenze politiche.

quali strumenti e con quali risultati attesi, rendendo così il sistema meglio attrezzato all'individuazione di eventuali criticità⁷⁸⁴.

Passiamo ora all'analisi dei dati relativi alla copertura mediatica riservata ai *select committees*. Al fine di meglio comprendere il contesto di fondo entro cui si pone la questione, si rende opportuna una premessa: a partire dagli anni Ottanta, giornali e televisioni hanno iniziato a dedicare sempre meno spazio ai lavori parlamentari nel loro complesso, al punto da far sostenere che i media, negli ultimi decenni, abbiano "largamente voltato le spalle" all'assemblea legislativa⁷⁸⁵.

Nonostante le dimensioni del fenomeno, la copertura mediatica dei *select committees* non solo non è diminuita, ma è anzi progressivamente aumentata, pur all'interno di fisiologiche oscillazioni annuali.

⁷⁸⁴ L'approfondimento di queste dinamiche diviene ancor più interessante laddove le si studi in prospettiva comparata. Si veda in tal senso G. REGONINI, *Camere con vista*, cit., p. 9 ss., dove si svolge un confronto tra le diverse modalità con cui si sono affrontati, in Italia e nel Regno Unito, l'esame e l'approvazione di due recenti riforme universitarie. In particolare, nel caso britannico era stata creata un apposita commissione, nominata di concerto da un ministro e dal rispettivo ministro ombra dell'opposizione, il cui incarico conteneva chiare indicazioni sui dati che dovevano essere forniti e sui valori che dovevano entrare nella valutazione dei trade-off, fissava la data per la consegna del rapporto a dopo le elezioni della primavera 2010 (per evitare strumentalizzazioni politiche), e richiedeva che fossero consultati «all those with an interest in higher education in this country, including current and potential students». Queste misure non hanno comunque portato il parlamento ad approvare una proposta di riforma condivisa, similmente a quanto avvenuto nel parlamento italiano in occasione della c.d. riforma Gelmini. Ma in realtà le due situazioni presentavano alcune importanti differenze: «formalmente, le due assemblee hanno fatto la stessa cosa: hanno approvato a maggioranza una legge controversa, in un clima caratterizzato da scontri. In tutti e due i casi, il voto aveva forti implicazioni di *politics*. Ma in un caso, quello inglese, c'è sul tavolo anche una *policy* che indica quali problemi devono essere risolti, con quali strumenti e con quali risultati attesi. Se la riforma non funzionerà, in tre anni saranno in grado di accorgersene e di studiare rimedi. Ammesso che la riforma italiana sia definitivamente approvata, tra tre anni sarà a malapena conclusa la fase dei decreti delegati e dell'approvazione degli statuti a livello di ateneo [e] il coacervo di obiettivi che la riforma si propone renderà impossibile un reale monitoraggio dei risultati. Insomma, indipendentemente dal merito dei singoli articoli, sembrano gettate le basi per un nuovo fallimento» (p. 14).

⁷⁸⁵ P. RIDDELL, *Members and Millbank: the Media and Parliament*, in *The Political Quarterly*, 1998, p. 8: «the media have largely turned their back on Parliament». Il fenomeno è ampiamente illustrato, fra gli altri, da J. STRAW, *The decline in press reporting of Parliament*, mimeo paper, London, 1993; B. FRANKLIN, *Keeping it 'Bright, Light and Trite'*: *Changing Newspaper Reporting of Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1996, p. 298-315; R. NEGRINE, *The Communication of Politics*, Sage, London, 1996; D. MCKIE, *Media Coverage of Parliament*, Hansard Society, London, 1999.

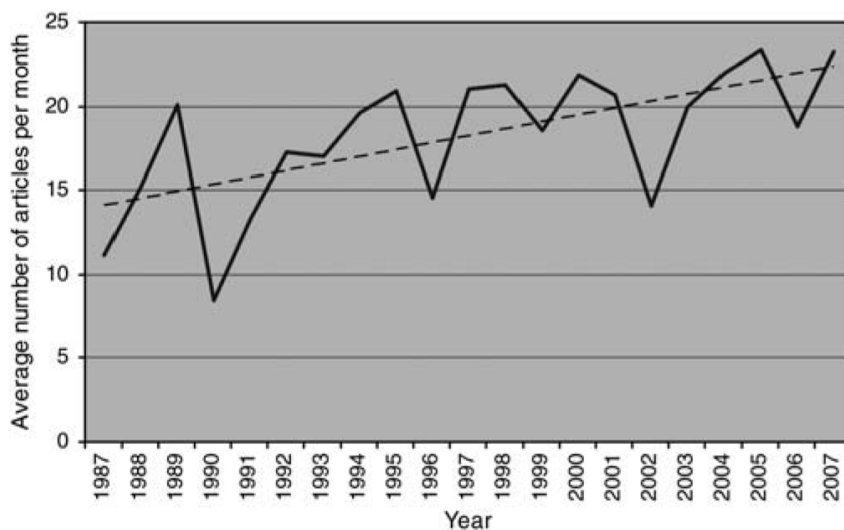


Figura 8: media mensile degli articoli riguardanti i *select committees*

Questa tendenza è ben evidenziata dal grafico (figura 8), di cui, più che i valori assoluti, interessa soprattutto l'orientamento ascendente⁷⁸⁶: stante il condiviso riconoscimento del legame tra copertura mediatica ed influenza politica⁷⁸⁷, tale dato dimostrerebbe come i *select committees* stiano acquisendo un rilievo sempre più considerevole all'interno del sistema istituzionale britannico, a fronte di un parallelo indebolimento del Parlamento nella sua composizione assembleare.

Gli specifici riferimenti ai report, o alle raccomandazioni in essi contenute, rappresentano il 28% del totale⁷⁸⁸, ma da alcuni *case studies* parrebbe che la maggior parte degli articoli, ossia anche quelli non direttamente indirizzati ai report, presentino ugualmente degli espliciti riferimenti ai risultati delle ricerche⁷⁸⁹. Si tratta di un dato importante, perché dimostra come l'occhio mediatico si indirizzi soprattutto verso il merito dei lavori delle commissioni, anziché al sensazionalismo di vicende politicamente autoreferenziali. Evidentemente si attribuisce ai report un elevato potenziale di

⁷⁸⁶ Fonte: M. KUBALA, *Select Committees in the House of Commons and the Media*, in *Parliamentary Affairs*, 2011, p. 703. Il numero medio di articoli risulta invece di per sé poco significativo, essendo strettamente correlato alla specifica metodologia di ricerca impiegata, che ha previsto come campione di riferimento solamente due giornali, il *Times* e il *Guardian*.

⁷⁸⁷ Cfr. D. NATZLER, M. HUTTON, *Select Committees: Scrutiny à la Carte?*, in P. GIDDINGS (a cura di), *The Future of Parliament*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, p. 88 ss. Lo stesso *Liaison Committee*, consapevole della dimensione ormai assunta dal fenomeno della mediatizzazione, insiste molto affinché le commissioni curino con particolare attenzione la strategia comunicativa (THE HOUSE OF COMMONS LIAISON COMMITTEE, *Second Report: Select committee effectiveness, resources and powers*, HC 697, The Stationery Office Limited, London, 2012, n. 85 ss.).

⁷⁸⁸ Questo dato corrisponde perfettamente sia nella ricerca di M. KUBALA, *Select Committees*, cit., p. 708, sia in quella di M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 39, nonostante il diverso arco temporale esaminato e i diversi giornali assunti a campione di riferimento (per quest'ultima, il *Guardian* e il *Telegraph*).

⁷⁸⁹ Vd. ad es. A. HINDMOOR, P. LARKIN, A. KENNON, *Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2009, pp. 71-89, in cui si riporta come ben il 62% degli articoli che, tra il 1997 e il 2005, hanno citato l'*Education and Skills Committee*, contenesse almeno qualche riferimento a ricerche (o raccomandazioni) di tale commissione.

interessamento dell'opinione pubblica, riconoscendo così ai *select committees* un *impact factor* direttamente correlato alla qualità delle ricerche prodotte. Ma vi è di più: il livello di copertura mediatica raramente risulta collegato al (supposto) prestigio delle diverse commissioni⁷⁹⁰, e la vera scriminante sembra piuttosto essere la capacità di presentare valutazioni su questioni particolarmente critiche o controverse⁷⁹¹.

Proprio questa evidenza permette di spiegare un altro dato, apparentemente controintuitivo, per cui al maggior interessamento mediatico per determinate raccomandazioni non corrisponde un proporzionale aumento della loro implementazione (figura 9).

	Acceptance			Implementation		
	Total	Partially/fully accepted		Total	Partially/fully implemented	
	N	N	% of total	N	N	% of total
Some media coverage	141	51	36%	110	42	38%
No media coverage	1690	677	40%	1224	550	45%
Total	1831	728	40%	1334	592	46%

Figura 9: accettazione ed implementazione delle raccomandazioni, in base al livello di copertura mediatica

Fonte: M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 62

Ovviamente ciò non significa che la copertura mediatica delle raccomandazioni sia inutile, o, come sembrerebbe suggerire la tabella, addirittura svantaggiosa: la realtà è che si tende a dedicare molto spazio informativo alle raccomandazioni più critiche e delicate, le quali, a prescindere dall'interessamento dei media, incontrano una probabilità fisiologicamente ridotta di essere implementate⁷⁹². In questo caso, pertanto, l'influenza che i *select committees* possono acquisire tramite giornali e televisioni non va ricercata in un *plus* di efficacia – per l'appunto non riscontrabile – arrecato alle raccomandazioni, anche perché dalla tabella emerge come solo una minima percentuale di esse riceva copertura. L'effetto più importante dell'incremento della mediatizzazione – processo che per l'appunto non riguarda tanto le raccomandazioni, quanto i lavori delle commissioni nel loro complesso –

⁷⁹⁰ Fa in un certo senso eccezione il *Treasury committee*, il quale ha nettamente dominato la scena mediatica soprattutto a partire dai primi anni Duemila. Con l'inizio della crisi economica i riferimenti ad esso sono poi cresciuti esponenzialmente, con un aumento, fra il 2006 e il 2007, del 341% (M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 39).

⁷⁹¹ M. KUBALA, *Select Committees*, cit., p. 710. Numeri alla mano, egli dimostra come «a single, highly controversial or influential inquiry – one that becomes part of an ongoing media narrative – such as the Foreign Affairs committee's inquiry into Iraq or the Culture, Media and Sport committee's inquiry into the Royal Opera House can mean a committee receives substantially wider coverage than it would usually attract in a typical session or Parliament».

⁷⁹² Non va peraltro negato che un'eccessiva pressione mediatica possa effettivamente ingenerare qualche effetto negativo. Da una parte, questo fenomeno può portare le commissioni a legare oltremodo il proprio successo all'impatto mediatico, portandole a pubblicare soprattutto quei report che attribuiscano visibilità nel breve termine, trascurando invece quelli relativi a politiche di lungo periodo. Dall'altra parte, i mezzi di informazione tendono ad "imporre" tempi di risposta estremamente ridotti ai ministeri, per cui vi è il rischio che questi non possano ponderare adeguatamente le richieste loro pervenute, preferendo così adottare una linea cautelativamente più difensiva. Cfr. sul punto M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 82.

sta invece nella rilevanza che i risultati della valutazione possono così assumere di fronte all'opinione pubblica.

Quest'ultima considerazione, per altro, ci introduce entro il secondo approccio metodologico applicato nella nostra analisi: con strumenti qualitativi, si cerca di rilevare il contributo offerto dai *select committees* nel condizionare il dibattito attorno alle scelte di *policy*. Secondo alcuni, il discrimine tra successo ed insuccesso dell'attività valutativa delle commissioni risiederebbe proprio in ciò, ossia nella loro capacità di influenzare l'agenda politica⁷⁹³ e di supportare le esigenze informative del corpo elettorale⁷⁹⁴. Si tratta di una prospettiva confermata anche dai principali attori del processo decisionale, dalle cui dichiarazioni emerge l'enorme potenziale d'impatto in tal modo esercitabile da parte dei *select committees*: le valutazioni di questi ultimi possono configurare veri e propri punti di svolta nel dibattito, specie laddove vadano a trattare questioni già particolarmente calde⁷⁹⁵, e possono fornire un'incredibile mole di dati attorno a problemi anche tecnicamente complessi. Grazie a questa loro capacità di approfondimento, costituiscono una preziosa fonte di informazioni anche per gli stessi ministeri⁷⁹⁶, nonché, ovviamente, un potente mezzo di *accountability*. La situazione si presenta comunque molto differenziata da commissione a commissione, a seconda dell'effettiva possibilità di disporre di esperti esterni, nonché della preparazione dei singoli membri. In tal senso, la scarsità di fondi ha a lungo influito sulla possibilità di esternalizzare le ricerche ad organismi specializzati, ad evidente discapito della qualità delle valutazioni. Per ovviare a questo problema, il *Liaison Committee* ha di recente incoraggiato le commissioni ad utilizzare maggiormente il supporto del NAO e della *Scrutiny Unit*, nonché ad impiegare una quota preponderante del proprio bilancio nella valutazione delle politiche ministeriali, concentrandosi specificamente sui profili dell'efficacia e dell'efficienza nel processo allocativo delle risorse⁷⁹⁷. Resta da vedere se in futuro i *select committees* sapranno esercitare adeguatamente queste funzioni, ma la crescita di influenza da essi registrata negli ultimi cinque anni sembrerebbe suggerire una prognosi ragionevolmente ottimistica⁷⁹⁸.

⁷⁹³ Il governo ha spesso modificato le proprie politiche a seguito dei risultati esposti nelle *evidence sessions*: di tale influenza non passa ovviamente alcuna traccia all'interno di un'analisi meramente quantitativa. Per alcuni esempi si veda M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 84.

⁷⁹⁴ Così ad es. G. DREWRY, *The Committees since 1983*, in ID. (a cura di), *The New Select Committees: a Study of the 1979 Reforms*, Clarendon, Oxford, II ed., 1989, p. 398. Vd. anche M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 85: «one clerk suggested that the key form of committee influence is not through implementation of recommendations, but simply through 'getting people to explain themselves'».

⁷⁹⁵ È quanto ad esempio si è verificato quando l'*Health Committee* pubblicò, nel 2009, un report sulle disuguaglianze nell'accesso alle cure sanitarie: nel medesimo periodo, alcuni accademici stavano conducendo una ricerca su quello stesso argomento, cosa che fece parlare alcuni di un'inutile duplicazione delle indagini. Ma come emerge da un'intervista ad un funzionario molto vicino alla questione, la commissione ha così potuto «create a political narrative and give weight to a direction of policy» (cit. da M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 81).

⁷⁹⁶ M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 82.

⁷⁹⁷ THE HOUSE OF COMMONS LIAISON COMMITTEE, *Second Report: Select committee effectiveness*, cit., n. 42 e 72.

⁷⁹⁸ L. FISHER, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees*, cit., p. 426: «What is certain, however, is that select committees are likely to remain a key forum of parliamentary theatre. Clearly the reforms to select committees and the circumstances engendered by coalition government, combined with the approach of some of the most successful chairs, have helped to strengthen Parliament in its scrutiny of the executive».

Le audizioni delle commissioni producono importanti effetti anche sul settore privato, favorendone la partecipazione (seppur indiretta) al processo di valutazione e determinazione delle politiche governative. Ma le imprese possono anche divenire a loro volta oggetto di specifiche ricerche, nella consapevolezza che l'implementazione di determinate misure spesso richiede una collaborazione proattiva anche da parte dei privati: questo produce un sottile meccanismo di "accountability diffusa" – estremamente efficace in virtù dell'effetto mediatico da essa ingenerato – con cui i *select committees* riescono di fatto a travalicare gli stretti confini pubblicistici del loro mandato⁷⁹⁹.

Da ultimo, valgono anche qui le considerazioni, già svolte in riferimento al PAC, circa la capacità delle commissioni di determinare reazioni anticipate. Stando alle affermazioni di diversi membri del governo, i dipartimenti assumerebbero le proprie decisioni nella costante prospettiva di vederle poi potenzialmente sottoposte a valutazione: pur non essendo possibile misurare con precisione gli effetti di tali dinamiche, essi parrebbero essere tutt'altro che irrilevanti⁸⁰⁰. Per contro, va segnalato come la scarsa produzione di studi di *follow-up*, comportando un allentamento del controllo sul governo circa l'effettiva implementazione degli impegni presi, rappresenti uno dei maggiori limiti alla massimizzazione dell'efficacia (anche) preventiva del lavoro dei *select committees*⁸⁰¹.

5.4. La valutazione alla House of Lords: specificità ordinamentali dell'organo e complementarità d'impatto sul sistema (cenni).

Il contributo apportato dalla House of Lords (nonché dalle commissioni bicamerali) all'attività di valutazione non risulta facilmente quantificabile. Mancano studi sistematici in tal senso, ma per la seconda Camera il problema risulta in realtà anche più generale,

⁷⁹⁹ Il solo fatto di avviare una ricerca, finalizzata a comprendere le concrete modalità applicative di una determinata politica industriale, può di per sé ingenerare importanti effetti sui comportamenti delle imprese: «although private sector organisations are not directly accountable to parliamentary committees, and do not even have an obligation (as government does) to respond to committee reports, the simple act of requiring senior executives to appear in public can be surprisingly effective (...) It provided a unique forum in which such industry representatives had to explain and defend their policies in front of the media. As one member put it, the committee could 'provide a platform for transparency and put people under pressure'. Thus on cash machine charges, a member of the committee suggested that 'we changed policy by just calling them up in front of the TV cameras'» (M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 87).

⁸⁰⁰ L. FISHER, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees*, cit., p. 426: «Civil servants and ministers are known to spend many hours preparing for select committees, such is the fear of public embarrassment when giving evidence, or of being caught out and letting slip details they would have preferred to keep secret. The potential for scrutiny and possible public ridicule in front of a select committee has had the helpful effect of forcing ministers and mandarins to spend more time examining the possible pitfalls of policies. One MP said: 'They have to calculate whether a policy can withstand scrutiny from a select committee'». Vd. inoltre M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., pp. 88-89.

⁸⁰¹ Si veda sul punto THE HOUSE OF COMMONS LIAISON COMMITTEE, *Second Report: Select committee effectiveness*, cit., n. 81, dove si sottolinea come l'effettiva capacità di incidere sulla *policy* dei vari ministeri sia fortemente influenzata dal numero di *follow-up* prodotti. Si raccomanda pertanto alle commissioni di predisporre soluzioni strutturali per assicurare la revisione sistematica delle ricerche e delle raccomandazioni più importanti, ad esempio attribuendo questa funzione in via esclusiva ad una parte del personale, ovvero esternalizzandola ad una struttura tecnica.

presentandosi in riferimento all'esercizio di tutte le funzioni non legislative⁸⁰². Di conseguenza ci dovremo limitare a poche osservazioni, per lo più fondate su indagini settoriali o di carattere anedddotico.

Una prima considerazione deriva dalla specifica struttura dei *select committees* all'interno della House of Lords: il fatto che essi siano suddivisi per materia, e non per dipartimento come nella House of Commons, consente loro una maggiore trasversalità nelle indagini valutative, nonché di focalizzarsi su determinate questioni a prescindere dalle specifiche politiche portate avanti dall'esecutivo. Una simile diversificazione dell'ambito operativo delle due camere favorisce la complementarietà dei loro lavori, con un conseguente rafforzamento del sistema di valutazione nel suo complesso⁸⁰³. Questo aspetto risulta poi particolarmente accentuato in riferimento a quelle materie, come il diritto internazionale o la bioetica, entro cui i *Lords* vantano una particolare *expertise*, e sulle quali essi riescono pertanto a sviluppare un livello di *accountability* molto più stringente rispetto ai *Commons*⁸⁰⁴. Inoltre, attraverso l'attività valutativa esperita dall'*European Union Select Committee*, la Camera dei *Lords* garantisce al parlamento britannico un importante strumento per condizionare il processo di *policy making* anche a livello europeo⁸⁰⁵.

Inoltre la composizione e le modalità di funzionamento della seconda camera, tendendo ad evitare l'affermazione di logiche maggioritarie, generano uno spazio d'elezione per l'esercizio dell'attività valutativa. In un simile contesto, essa incontra infatti le condizioni ideali per esprimere tutto il suo potenziale d'impatto, tanto più laddove si consideri che la House of Lords risulta tradizionalmente più propensa a considerare i problemi con una visione di lungo periodo⁸⁰⁶.

⁸⁰² Vd. M. RUSSEL, *The contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 224.

⁸⁰³ Un simile scenario veniva auspicato fin dai tempi immediatamente successivi alla riforma della *House of Lords* del 1999. Si vd. sul punto A. BRAZIER, *Parliament at the apex. Parliamentary scrutiny and regulatory bodies*, Hansard Society, LSE, London, 2003, p. 3: «The House of Lords should complement the Commons: At the time of the report's publication, the future composition and role of the House of Lords was uncertain. Whatever its future structure, the Commission believes the Lords has a unique role to play in holding the Government to account. The Lords is likely to adopt a less adversarial approach to many issues, take a longer view of policy and administration and should play a significant role in cross-departmental scrutiny».

⁸⁰⁴ M. RUSSEL, *The contemporary House of Lords*, cit., p. 225. Il punto viene spesso sottolineato anche nei rapporti annuali sui lavori della seconda camera: vd. ad es. HOUSE OF LORDS, *The Work of the House of Lords 2009–10*, 2010, p. 16: «Lords committees also benefit from the high level of specialist knowledge and wide range of experience available in the House, and their membership is often made up of experts in their fields. This varied, experienced membership lends authority and credibility to the work of Lords committees and their independent approach to the scrutiny of public policy». Cf. inoltre D. SHELL, *The House of Lords: A Chamber of Scrutiny*, in P. GIDDINGS (a cura di), *The Future of Parliament*, cit., p. 112.

⁸⁰⁵ D. SHELL, *The House of Lords*, cit., p. 112: «Reports from the Lords EU Committee have at times been more influential in Brussels than in London».

⁸⁰⁶ In virtù di simili considerazioni, vi è chi sostiene che il controllo parlamentare sul governo risulti addirittura più effettivo alla House of Lords, piuttosto che alla House of Commons. Così ad es. P. NORTON, *Parliament: a new assertiveness?*, in J. L. JOWELL – D. OLIVER – C. O'CONNOR (a cura di), *The changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, VIII ed., 2015, p. 192. In termini più generali, a seguito della riforma del 1999 tutta l'attività della seconda camera ha comunque acquisito una maggiore assertività, costringendo il governo a considerarla con maggior attenzione. Cfr. sul punto A. KING, *The British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007; M. RUSSELL, *A stronger second chamber? Assessing the impact of House of Lords reform in 1999, and the lessons for bicameralism*, in *Political Studies*, 2010, p. 866–885; D. SHELL, *To revise and deliberate: The British*

Le valutazioni elaborate dai *select committees* conducono, una volta che l'esecutivo abbia risposto alle raccomandazioni contenute nei report, ad una discussione aperta a tutta l'assemblea, alla quale partecipano anche i funzionari del governo responsabili per il settore scrutinato. L'estensione del dibattito all'intera camera appare significativo dell'importanza attribuita a questi report: in effetti, pur in assenza di precisi indicatori quantitativi, dai resoconti annuali sui lavori della House of Lords emerge come il governo tenda molto spesso a dar seguito alle raccomandazioni dei *select committees*, anche in riferimento a questioni di particolare rilevanza.

Per quanto attiene invece all'impatto politico dei *joint committees*, diversi studi dimostrerebbero una discreta capacità di tali commissioni bicamerali di influire sulle politiche governative, ad esempio attraverso lo sviluppo di una certa "cultura dei diritti"⁸⁰⁷, ovvero ingenerando reazioni preventive all'interno dell'esecutivo⁸⁰⁸. Peraltro, quanto tale influenza derivi loro dall'esercizio dell'attività di valutazione non è ad oggi possibile stabilirlo.

5.5. Osservazioni finali.

Dall'analisi fin qui condotta è emerso come, all'interno dell'ordinamento britannico, la valutazione delle politiche pubbliche costituisca una funzione ad impatto politico-istituzionale estremamente rilevante. In questo contesto, abbiamo soprattutto approfondito il ruolo di quegli organi valutatori che, direttamente o indirettamente, possono essere ricondotti al dominio parlamentare, soffermandoci su come la loro attività influenzi il procedimento decisionale e sugli effetti da essa ingenerati a livello di sistema.

In primo luogo, si è visto come il parlamento britannico abbia trovato nell'attività valutativa un formidabile strumento di legittimazione sostanziale, tanto nei confronti del governo, quanto dell'opinione pubblica. Nelle relazioni con il primo, l'esercizio di tale funzione ha permesso di riequilibrare i rapporti di forza tra i due poteri, il cui baricentro risulta sempre più determinato anche in base all'autorevolezza progressivamente acquisita dagli organi valutatori. Le garanzie di indipendenza e la professionalità che essi possono vantare – a prescindere dall'estensione formale delle prerogative loro attribuite – si traducono infatti in raccomandazioni difficilmente ignorabili da parte del governo: questo si ritrova spesso politicamente obbligato ad adeguarvisi, ovvero a reagire addirittura in via preventiva, al fine di evitare le conseguenze d'immagine provocate da report particolarmente critici. In riferimento ai cittadini, l'esercizio parlamentare della funzione valutativa apporta poi un importante contributo all'effettività della democrazia: esso, pur non implicando una partecipazione proattiva dei cittadini alla concreta formazione dei

House of Lords, in S. C. PATTERSON – A. MUGHAN (a cura di), *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Ohio State University Press, Columbus, 1999, pp. 199–224.

⁸⁰⁷ Così ad esempio, in riferimento al *Joint Committee on Human Rights*, J. L. HIEBERT, *Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR help facilitate a Culture of Rights?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, pp. 1-38

⁸⁰⁸ Vd. ad esempio E. C. PAGE, *Governing by numbers: delegated legislation and everyday policy-making*, Hart Publishing, Oxford, 2001, p. 175, ove si sottolinea come la legislazione delegata sia elaborata dai giuristi del governo "as if the JCSI [Joint committee on statutory instrument] is looking over their shoulder".

report, promuove infatti una pratica di “*accountability* elettorale” sul modello *bottom-up*, che trova il proprio sostentamento nella pubblicazione di un enorme quantitativo di informazioni circa l’efficienza, l’efficacia e l’economicità delle politiche governative.

In secondo luogo, è emerso come la valutazione delle politiche pubbliche apporti ingenti risparmi finanziari, e consenta di pervenire ad un’allocazione più efficiente delle risorse. L’espletamento di questo ruolo di “revisore contabile del governo” ha visto ulteriormente accrescere la reputazione del parlamento di fronte ai contribuenti britannici, in un circolo virtuoso per cui i risultati economici in tal modo conseguiti alimentano la capacità dei valutatori di influenzare il procedimento decisionale.

A testimonianza della crescente importanza acquisita dalla valutazione nel sistema ordinamentale britannico, si è poi verificato come essa riceva sempre maggior copertura anche da parte dei mezzi di informazione: il rilievo da questi assunto all’interno di tutte le democrazie occidentali rende una simile dinamica estremamente significativa, perché l’esposizione mediatica garantisce al parlamento una visibilità che, dati alla mano, si traduce in una maggiore effettività della valutazione stessa.

Da questa ricerca emerge poi come la valutazione risulti tanto più efficace, nonché politicamente determinante, quanto più essa è esercitata da organismi indipendenti, svincolati dalle logiche maggioritarie, e dotati di strutture di supporto tecnicamente competenti. La sfida che si pone di fronte alle democrazie contemporanee è quella di riuscire ad innestare questo genere di soggetti proprio all’interno delle assemblee rappresentative: nel modello britannico, ciò si è reso possibile anche grazie alla forte assunzione di responsabilità collettivamente dimostrata da tutti gli schieramenti parlamentari, i quali, specie nell’incardinare l’attività valutativa presso la House of Commons – e quindi entro un contesto fisiologicamente orientato dagli equilibri politici – hanno saputo mettere da parte le dinamiche di partito, lasciando prevalere l’interesse istituzionale ad un buon funzionamento del sistema. La ricerca della logica *bipartisan* nell’espletamento della valutazione, lungi dall’assecondare un’ipotesi di *executive dominance*, ha invece consentito al parlamento di recuperare buona parte del potere da esso perduto nell’esercizio diretto della funzione legislativa. In effetti, anche osservando quanto emerge dalla tabella (*figura 10*), sembrerebbe trovare conferma la teoria per cui «[a]s a legislative assembly the parliament of the UK is, much of the time, either peripheral or totally irrelevant. It might as well not exist»⁸⁰⁹.

⁸⁰⁹ A. KING, I. CREWE, *The Blunders of our Governments*, Oneworld, London, 2013, p.361.

	Government Bills		Private Members' Bills		% of Royal Assent on Government Bills	% of Royal Assent on Private Members' Bills
	Introduced	Royal Assent	Introduced	Royal Assent		
Average 1997-2015	35,6	31,9	116,3	6,1	89,1	5,1

Figura 10: media annuale di promulgazione degli atti legislativi di iniziativa governativa vs. parlamentare (periodo 1997-2015)

Fonte: rielaborazione di dati contenuti in HOUSE OF COMMONS LIBRARY, Parliamentary Information List, Briefing Paper 02283

Ma in realtà è proprio entro tale contesto che la valutazione delle politiche pubbliche dimostra maggiormente il proprio apporto sostanziale alla determinazione della forma di governo: se è vero infatti che, sul piano formale, la stragrande maggioranza degli atti legislativi è di origine governativa, attraverso la valutazione il parlamento esercita su di essi un'influenza estremamente pervasiva⁸¹⁰. È chiaro ad esempio che le misure adottate in attuazione delle raccomandazioni contenute nei report valutativi, anche se formalmente attribuibili all'esecutivo, vanno sostanzialmente ricondotte alla volontà del parlamento. Come abbiamo visto, tale influenza si esplica poi anche in termini preventivi, per cui il governo, nella sua attività di *agenda setting*, risulta in parte compulsato dalla capacità dei valutatori di ingenerare dinamiche di *fear effect*.

Si deve pertanto concludere che il parlamento britannico non si caratterizza primariamente come un legislatore formale, quanto piuttosto come un *reactive body*, strutturalmente e funzionalmente adibito alla valutazione e al controllo delle politiche del governo⁸¹¹. In un sistema tendenzialmente iper-maggioritario, la sua legittimazione democratica non deriva esclusivamente dalle dinamiche della rappresentanza elettorale⁸¹²,

⁸¹⁰ Per un'approfondita confutazione della teoria che vorrebbe il parlamento di *Westminster* dominato dal potere esecutivo, vd. M. RUSSELL, D. GOVER, K. WOLLTER, *Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 286–308.

⁸¹¹ P. NORTON, *Parliament: a new assertiveness?*, cit., p. 192.

⁸¹² La legge elettorale britannica prevede un criterio di assegnazione dei seggi di tipo maggioritario, basato su collegi uninominali a turno unico. Il sistema ha per lungo tempo garantito un tendenziale bipartitismo, ma ha per lo più consegnato una composizione della House of Commons scarsamente rappresentativa degli effettivi rapporti di forza tra i partiti. Ecco che allora, soprattutto a seguito della riforma del 1999, la House of Lords ha spesso rispecchiato con maggior proporzionalità gli equilibri tra i diversi schieramenti, ingenerando il paradosso per cui una camera di nominati sembrerebbe garantire la rappresentanza democratica in modo più "veritiero" rispetto alle stesse elezioni. Cfr. sul punto M. RUSSELL, *Reforming the British House of Lords: How a Little Reform Can Go a Long Way*, Papers on Parliament No. 47, paper presented as a lecture in the Department of the Senate Occasional Lecture Series at Parliament House on 8 December 2006.

ma anche dalla sua capacità di porsi con autorevolezza di fronte all'esecutivo, a tutela degli interessi di tutti i cittadini. In questo contesto, il parlamento riesce a conservare intatta la sua effettività funzionale proprio grazie all'esercizio dell'attività valutativa, la quale configura pertanto un elemento imprescindibile per comprendere il reale svolgimento della forma di governo britannica.

BIBLIOGRAFIA

- ADONIS A., *Parliament Today*, Manchester University Press, Manchester, 1990
- BAGEHOT W., *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995
- BELELLA C., *L'Air nel le Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito*, 2010, disponibile su www.osservatorioair.it
- BENEDETTI M., *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli Oversight Bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012
- BENN T., *How democratic is Britain?*, in SUTHERLAND K. (a cura di), *The rape of the Constitution?*, Imprint Academic, Exeter, 2000
- BETTER REGULATION EXECUTIVE'S , *Toolkit and Guidance for Impact Assessments*
- BETTER REGULATION UNIT, *The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*, Cabinet Office, London, 2000
- BIANCHI M., *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, VI edizione
- BLACKBURN R., KENNON A., *Griffith and Ryle on Parliament: Function, practice and procedures*, 2nd edition with Sir Micheal Wheeler-Booth, 2013
- BODEN R., FROUD J., *Obeying the rules: Accounting for regulatory compliance costs in the United Kingdom*, in *Accounting, Organisation and Society*, 1996
- BOVENS M., *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*, in *European Law Journal*, 2007
- BRAZIER A., *Parliament at the apex. Parliamentary scrutiny and regulatory bodies*, Hansard Society, LSE, London, 2003

BRAZIER A., RAM V., *The fiscal Maze. Parliament, Government and Public Money*, Hansard Society, London, 2006

BRAZIER A., *The challenge for Parliament: Making government accountable*, Hansard Society, London, 2001

CABINET OFFICE, *Guide to Making Legislation*, 2010, disponibile su https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/450239/Guide_to_Making_Legislation.pdf

CAMERA DEI DEPUTATI XVII LEGISLATURA, SERVIZIO BIBLIOTECA-LEGISLAZIONE STRANIERA, *Le competenze delle Corti dei Conti in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*

CHRISTODOULOU M., *PwC slates FRC idea to create Big Five*, in *AccountancyAge*, 2010, disponibile su <http://www.accountancyage.com/aa/news/1863320/pwc-slates-frc-idea-create-big-five>

CREMIN M., *The Setting-up of the Departmental Select Committees after 1992 Election*, in *Parl. Aff.*, 1992

CUOCOLO F., *Lezioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, IV edizione

DE FRANCESCO F., *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in C.

RADAELLI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013, IX edizione

DREWRY G., *Select Committees and Backbench Power*. in JOWELL J., OLIVER D. (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 1989, II edizione

DREWRY G., *The 1979 Reforms - New labels on old bottles*, in DREWRY G. (a cura di), *The new select committees*, Clarendon Press, Oxford, 1989

DREWRY G., *The Committees since 1983*, in ID. (a cura di), *The New Select Committees: a Study of the 1979 Reforms*, Clarendon, Oxford, 1989, II edizione

DUNLEAVY P. ET AL., *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK public policy*, The Risk and Regulation Advisory Council, London, 2009

- EEF THE MANUFACTURER'S ORGANISATIONS, *Reforming regulation. One year on*, 2011
- ELLIOT M., THOMAS R., *Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, II edizione
- ESSER F., STRÖMBÄCK J. (a cura di), *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014
- FASONE C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012
- FISHER L., *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, in *The Political Quarterly*, 2015
- FLEGMANN V., *The Public Accounts Committee: A Successful Select Committee?*, in *Parliamentary Affairs*, 1980
- FLYNN N., *Public Sector Management*, London, Prentice Hall – Financial Times, London, 2002
- FRANKLIN B., *Keeping it 'Bright, Light and Trite': Changing Newspaper Reporting of Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1996
- FROUD J., *Controlling the Regulators*, Macmillan: Basingstoke, Hampshire, 1998
- FROUD J., OGUS A., *Controlling the regulators: Compliance Cost Assessment in UK central government*, Paper prepared for the Political Studies Association Annual Conference, Glasgow, 1996
- GIDDINGS P., *What has been achieved?*, in G. DREWRY (a cura di), *The new select committees*, Clarendon Press, Oxford, 1989.
- GIUSTO DE GUIDO M.S., *New Public Management: problematiche dell'accountability e del controllo*, in TORRE A., VOLPE L. (a cura di), *La Costituzione britannica*, Giappichelli, Torino, 2005
- HAMPTON P., *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, disponibile su http://news.bbc.co.uk/1/hi/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf
- HARDMAN I., *Landlords seek answers, Social landlords are appealing to the government for clarity on the future of housing inspection after the Audit Commission's closure*, in *Inside Housing*, 2010, disponibile su <http://www.insidehousing.co.uk/news/housing-management/landlords-see-answers/6511267.article>
- HIEBERT J. L., *Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR help facilitate a Culture of Rights?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006

HINDMOOR A., LARKIN P., KENNON A., *Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1, 2011

HINDMOOR A., LARKIN P., KENNON A., *Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2009

HM GOVERNMENT, *IA Toolkit. How to do an Impact Assessment*

HM GOVERNMENT, *Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment*

HM GOVERNMENT, *Reducing Regulation Made Simple. Less regulation, better regulation and regulation as a last resort*, 2010, disponibile su www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/r/10-1155-reducing-regulation-made-simple

HM GOVERNMENT, *Treasury's Green Book*

HM TREASURY, *Managing public money*, disponibile su: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf

HM TREASURY, *Treasury Minutes, Government responses on the Fifty Second to the Fifty Fifth and on the Fifty Seventh to Sixty First Reports from the Committee of Public Accounts Session 2010-12*, Cm 8305, 52nd Report DFID Financial Management, 2012

HOOD C., *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *West European Politics*, 2010

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *The work of the Committee of Public Accounts 2010-15, Fifty-second Report of Session 2014-15*, HC 1141, The Stationery Office Limited, London, 2015

HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Parliamentary Information List, Briefing Paper 02283*, 16 November 2015

HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *The Departmental Select Committee System*, Research Paper 09/55, London, 2009

HOUSE OF LORDS, *The work of the House of Lords*

HUTTON J., LEWIS L., *How to Be a Minister: A 21st-Century Guide*, Hardback, 2014

- KING A., CREWE I., *The Blunders of our Governments*, Oneworld, London, 2013
- KING A., *The British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007
- KROMANN KRISTENSEN J., GROSZYK W.S., BÜHLER B., *Out- come-focused Management and Budgeting*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2010
- KUBALA M., *Select Committees in the House of Commons and the Media*, in *Parliamentary Affairs*, 2011
- LEACH S., *The Audit Commission's view of Politics: a critical evaluation of the CPA process*, in *Local Government Studies*, 2010
- LEYLAND P., *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Giappichelli, Torino, 2005
- LEYLAND P., *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2012
- LODGE M., *Accountability and Transparency in Regulation: critiques, doctrines and instruments*, in JORDANA J., LEVI-FAUR D., *The Politics of Regulation, Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, CRC series on competition, regulation and development, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004
- LONSDALE J., *Developments in value-for-money audit methods: impacts and implications*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2000
- LUPO N., *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in Di GASPARE G. (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Giuffrè, Milano, 2001
- MAER L., GAY O., KELLY R., *The Departmental Select Committee System*, Research paper 09/55, House of Commons
- MAY E., *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, London, 1983, XX edizione
- MCKIE D., *Media Coverage of Parliament*, Hansard Society, London, 1999
- MILL J.S., *Consideration on Representative Government* [1861], Serenity Publishers, Rockville, 2008

MILNER P., *Overview of Select Committees in the House of Lords*, disponibile su <http://www.slideshare.net/ParliamentaryOutreach/house-of-lords-select-committees-59682882>

MONK D., *A Framework for Evaluating the Performance of Committees in Westminster Parliaments*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2010

MONK D., *A Statistical Analysis of Government Responses to Committee Reports: Reports Tabled between the 2001 and 2004 Elections*, Crawford School of Economics and Government, Australian National University, Canberra, 2009

NATIONAL AUDIT OFFICE, *An Introduction to the National Audit Office*, disponibile su www.nao.org.uk

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2012-13*, HC 62, The Stationery Office, London, 2013

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2013-14*, HC 170, The Stationery Office, London, 2014

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, HC 190, London, 2015

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Evaluation in Government*, London, 2013

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Managing budgeting in government*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 597, Session 2012-2013, London, 2012

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Planning the value for money programme*, disponibile su www.nao.org.uk

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Quality Assurance of NAO Value for Money Studies*, disponibile su www.nao.org.uk

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Regulatory Reform in the UK - Briefing for Regulatory Reform Select Committee*, 2008, disponibile su www.nao.org.uk/idoc.ashx?docId=e2df1a23-517e-42cc-97e3...1,68

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Report – Evaluation in Government*, disponibile su www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf

NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, disponibile su https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Terms of reference for the board*, disponibile su www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Value for money handbook, a guide for building quality into VFM examinations*, disponibile su www.nao.org.uk

NATZLER D., HUTTON M., *Select Committees: Scrutiny à la Carte?*, in GIDDINGS P. (a cura di), *The Future of Parliament*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005

NEGRINE R., *The Communication of Politics*, Sage, London, 1996

NEVILLE-ROLFE L., *Good Regulation: Weighing-up the Risks*, in KELLERMANN E. ET AL. (a cura di), *Improving the Quality of Legislation*, Brill, Leiden, 1998

NORTON C., *Nascent istituzionalization: Committee in the British Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1998

NORTON P., *Parliament in British Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005

NORTON P., *Parliament: a new assertiveness?*, in JOWELL J.L., OLIVER D., O'CONNOR C. (a cura di), *The changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2015, VIII edizione

OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, 2010, disponibile su <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>

OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, OECD Publishing, Paris, 2010

OECD, *Oversight Bodies for Regulatory Reform. Regional Capacity Building Seminar*, 2007, disponibile su <http://www.oecd.org/mena/governance/38403668.pdf>

PAGE A., *Controlling Government from Within: A Constitutional Analysis*, in *Public Policy and Administration*, 1998

PAGE E. C., *Governing by numbers: delegated legislation and everyday policy-making*, Hart Publishing, Oxford, 2001

POZZOLI S., *I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone*, in *Azienditalia*, 2007

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Holding Government to Account. 150 Years of the Committee of the Public Accounts*, disponibile su <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf>

RAFFAELLI A., *L'apparato del Governo alla qualità della legislazione: l'esperienza inglese*, in CATELANI E., ROSSI E. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, Milano, 2003

RANGONE N., *La qualità della regolazione indipendente*, 2009, disponibile su www.osservatorioair.it

REGONINI G., *Come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche? Tre buone ragioni per valutare*, Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Università degli Studi di Milano, 2013

REGONINI G., *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in *Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici*, 2004, disponibile su www.sociol.unimi.it/ricerca_pubblicazioni.php

REGONINI G., *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, in REGONINI G. (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, disponibile su <http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/ConoscenzaedemocraziaWebbis.pdf>

REGONINI G., *Parlamenti analitici*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012

REGULATORY POLICY COMMITTEE, *Rating Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals*

REGULATORY POLICY COMMITTEE, *Reviewing Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals*

RIDDELL P., *Members and Millbank: the Media and Parliament*, in *The Political Quarterly*, 1998

RIDDELL P., *Parliament under pressure*, Blackwell Publishing, Hoboken, 1997

ROBINSON A., *The financial work of the Select Committees*, in DREWRY G. (a cura di), *The new Select Committees*, Clarendon Press, Oxford, 1989, II edizione

ROSA F., *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012

ROSA F., *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004

ROSA F., *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, in LUPO N., DI GASPARE G. (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005

ROSA F., SISTI M., *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, 2002, disponibile su www.capire.org

RUSSEL M., *The contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford, 2013

RUSSELL M., *A stronger second chamber? Assessing the impact of House of Lords reform in 1999, and the lessons for bicameralism*, in *Political Studies*, 2010

RUSSELL M., BENTON M., *Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches*, Paper for PSA Legislative Studies Specialist Group Conference, 24 June 2009, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London

RUSSELL M., BENTON M., *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, Constitution Unit, London, 2011

RUSSELL M., GOVER D., WOLLTER K., *Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt*, in *Parliamentary Affairs*, 2016

RUSSELL M., *Reforming the British House of Lords: How a Little Reform Can Go a Long Way*, Papers on Parliament No. 47, paper presented as a lecture in the Department of the Senate Occasional Lecture Series at Parliament House on 8 December 2006

SAALFELD T., *United Kingdom*, in STRØM K., MÜLLER W., BERGMAN T. (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003

SANSÒ A. (a cura di), *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito*, Senato della Repubblica. Servizio per la Qualità degli Atti normativi. Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere, 2015

SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Gli organi del controllo sulle gestioni pubbliche in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e negli Stati Uniti*, disponibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00736561.pdf>

SHARMA N., *Interactions and Interrogations: Negotiating and Performing Value for Money Reports*, in *Financial accountability & management*, 2007

- SHELL D., *The House of Lords: A Chamber of Scrutiny*, in P. GIDDINGS (a cura di), *The Future of Parliament*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005
- SHELL D., *To revise and deliberate: The British House of Lords*, in PATTERSON S.C., MUGHAN A. (a cura di), *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Ohio State University Press, Columbus, 1999
- SICARDI S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1989
- SIEBERER U., *The institutional power of western european parliaments: a multidimensional analysis*, in *West European Politics*, 2011
- STADDON A., *The PAC of the House of Commons*, in HOQUE Z. (a cura di), *Making Governments Accountable: The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Routledge, Abingdon, 2015
- STADDON A., *The Public Accounts Committee of the House of Commons*, in HOQUE Z. (a cura di), *Making Governments Accountable: The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Routledge London, 2015
- STAPENHURST R., SAHGAL V., WODLEY W., PELIZZO R., *What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis*, in *Politics & Policy*, 2006
- STAPENHURST R., SAHGAL V., WODLEY W., PELIZZO R., *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees in Comparative Perspective*, Policy Research Working Paper 3613, World Bank, Washington DC, 2005
- STRAW J., *The decline in press reporting of Parliament*, mimeo paper, London, 1993
- TABLOT C., *Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*, Independent Evaluation Group (IEG), ECD Working Papers Series no. 24, World Bank, Washington DC, 2010
- THE HOUSE OF COMMONS LIAISON COMMITTEE, *Second Report: Select committee effectiveness, resources and powers*, HC 697, The Stationery Office Limited, London, 2012
- THOMAS P., *Effectiveness of parliamentary committees*, in *Parliamentary Government*, 1993
- TOLLEY M., *Parliamentary Scrutiny of Rights in the United Kingdom: Assessing the Work of the Joint Committee on Human Rights*, in *Australian Journal of Political Science*, 2009

TONKISS K., SKELCHER C., *Abolishing the Audit Commission: framing, discourse coalitions and administrative reform*, in *Local Government Studies*, 2015

TORRE A., *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2005

TURPIN C., TOMKINS A., *British Government and the Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, VII edizione

WEHNER J., *Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, 2003

WERNER J., *Best Practices of Public Accounts Committees*, disponibile su <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Best-Practices-of-Public-Accounts-Committees.pdf>

WHITE F., HOLLINGSWORTH K., *Audit, Accountability and Government*, Clarendon Press, Oxford, 1999

WHITE H., *Parliamentary Scrutiny of Government*, Institute for Government, London, 2015

WILSON W., *Congressional Government* [1885], Houghton, New York, 1985

III

La Francia

di

Daniela Carcangiu

Marco Mandato

Antonio Mitrotti

Matteo Monti

Andrea Pisaneschi

Matteo Rossin

SOMMARIO. 1. Introduzione: forma di governo e ruolo delle assemblee parlamentari dopo la riforma costituzionale del 2008 1.1. Considerazioni preliminari: la forma di governo e le sue classificazioni 1.2. La forma di governo semipresidenziale francese e il ruolo del Parlamento nella V Repubblica 1.3. La riforma del 2008 e il tentativo di rivalutare il Parlamento 2. La valutazione delle politiche pubbliche in Francia 2.1. Analisi e valutazione delle politiche pubbliche 2.1.1. Cos'è una policy e la sua analisi 2.1.2. Valutazione e metodologie 2.2. Valutazione delle Politiche Pubbliche e buona amministrazione 2.2.1. Valutazione, Controllo, Verifica: l'attività valutativa come funzione "tipica" della PA 2.3. Evoluzione normativa delle pratiche valutative in Francia 2.4. Gli interventi del Conseil Constitutionnel sullo studio di impatto e sull'attività del Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Cenni alla giurisprudenza costituzionale relativa all'inquadramento della valutazione delle politiche pubbliche. 3. La valutazione esterna al Parlamento: il Governo, gli Enti Locali e gli attori esterni 3.1. Il Governo: la valutazione delle politiche pubbliche e gli studi d'impatto nell'ordinamento francese. 3.1.1. Gli studi d'impatto del Governo. Origini e sviluppi 3.1.2. Organi ministeriali e interministeriali 3.2. Gli Enti Territoriali 3.2.1. La valutazione delle politiche pubbliche a livello territoriale: i Contrats de Plan État - Région. 3.3. I soggetti professionali esterni della valutazione: università, centri di ricerca e società di consulenza. 3.3.1. La Société française de l'évaluation. Della Charte de l'évaluation des politiques publiques in particolare 4. L'attività di valutazione del Parlamento 4.1. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione. 4.1.1. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione ex ante 4.1.2. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione ex post 4.2. Gli organi Parlamentari preposti alla valutazione 4.2.1. Gli organi all'Assemblea nazionale: CEC, MEC e MECSS 4.2.2. Gli organi al Senato: Le Commissioni e le Delegazioni 4.2.3. Gli organi bicamerali presenti nei due rami del Parlamento: OPECST, Delegazione aux droits des femmes e La Commission des affaires européennes 4.3. La valutazione delle politiche pubbliche e il ruolo del parlamento 4.4. Il ruolo di assistenza della Court des Comptes nella valutazione delle politiche pubbliche. 4.5. Il Conseil économique, social et environnemental. Cenni ai Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux. 5. Alcuni esempi di valutazione delle politiche pubbliche in Francia 5.1. La sperimentazione sull'impatto della mediazione paritetica per combattere il bullismo scolastico 5.2. Valutazione della lotta contro l'uso di sostanze illecite 6. Considerazioni finali Bibliografia

1. Introduzione: forma di governo e ruolo delle assemblee parlamentari dopo la riforma costituzionale del 2008 (di M.Mandato)

1.1. Considerazioni preliminari: la forma di governo e le sue classificazioni

Nel momento in cui ci avviciniamo allo studio e all'analisi degli ordinamenti giuridici statuali e all'assetto dei pubblici poteri non si può non partire da quelli che sono i due concetti fondamentali rappresentati dalla forma di Stato e dalla forma di governo. Ora, sebbene le due espressioni sono fortemente connesse tra loro, la forma di Stato identifica il rapporto tra Stato apparato e Stato comunità, ossia il quantum quantitativo e qualitativo delle relazioni che si instaurano tra i cittadini e le autorità, l'espressione forma di governo indica, invece, nei suoi termini più generali, i rapporti che si instaurano tra gli organi costituzionali e la distribuzione tra di essi dei poteri che si manifestano nell'esercizio di funzioni pubbliche. La definizione appena offerta è tuttavia incompleta e necessita di un ulteriore elemento che contribuisca a darne un maggior contenuto sostanziale. Infatti, sostenere che la forma di governo identifichi tout court i rapporti tra gli organi costituzionali è fin troppo generico e privo di significato poiché non da conto di quella

quarta funzione dello Stato moderno che prende il nome di indirizzo politico che identifica quel complesso di attività dirette ad determinare i fini e i mezzi diretti al perseguimento dei fini generali dello Stato.

E così, la forma di governo è la ripartizione del potere tra gli organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico e, quindi, tra quelli posti al vertice dell'apparato statale con il compito di determinare i fini generali e gli strumenti per concretizzarli. In sostanza, la forma di governo in senso stretto, declinata sotto l'espressione dell'indirizzo politico, indica i rapporti tra Parlamento e Governo, tra Legislativo ed Esecutivo con caratteristiche che si diversificano a seconda delle eterogenee esperienze costituzionali.

Delle forme di governo sono state effettuate classificazioni tassonomiche condivise in tutto o in parte dalla comunità scientifica. I criteri utilizzati per individuare il concreto atteggiarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo sono i più vari⁸¹³ ma, in linea generale, le forme di governo sono le seguenti:

- Forma di governo parlamentare: essa si caratterizza per il *rapporto fiduciario* in entrata e in uscita che deve sussistere tra Parlamento e Governo. L'Esecutivo ha una responsabilità politica verso il *corpus* legislativo, mentre il Capo dello Stato si eleva a potere neutro, a organo di garanzia non coinvolto nelle attività preordinate alla formazione dell'indirizzo politico, con poteri di *controfirma* e di *scioglimento anticipato* delle Camere.

- Forma di governo presidenziale: è tipica dell'esperienza americana dove Congresso⁸¹⁴ e Capo dello Stato, vertice dell'Esecutivo, godono di una legittimazione popolare diretta. Non si instaura il rapporto di fiducia e il Presidente non gode della facoltà di sciogliere anticipatamente il Parlamento. Nonostante vi sia la rigida separazione dei poteri, i rapporti tra Esecutivo e Legislativo hanno acquisito nel tempo una certa dinamicità con una significativa struttura di coordinamento reciproco basata su pesi e contrappesi.

- Forma di governo semipresidenziale: il Governo è nominato dal Capo dello Stato e risponde politicamente al Parlamento ma, contestualmente, il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto ed è titolare di rilevanti funzioni per mezzo delle quali incide sull'indirizzo politico. La dottrina è divisa nel configurare tale forma di governo come variante di quella parlamentare o come una categoria a sé stante. Infatti, da un lato c'è chi qualifica la forma di governo semipresidenziale come una variante di quella parlamentare perché sono presenti tutti gli elementi che qualificano quest'ultima, ossia rapporto fiduciario, scioglimento e controfirma⁸¹⁵. Dall'altro lato, però, c'è chi nega che il semipresidenzialismo possa essere sussunto nel parlamentarismo classico per via della presenza di un Capo dello Stato eletto direttamente, componente dell'Esecutivo e titolare di amplissimi poteri che lo coinvolgono nell'indirizzo politico. Non solo. La forma di governo semipresidenziale non potrebbe essere considerata nemmeno una variante di quella presidenziale poiché si valorizzerebbe eccessivamente l'investitura popolare diretta del Capo dello Stato trascurando il rapporto fiduciario tra Governo (Primo Ministro) e

⁸¹³ Utili riferimenti in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 313 ss.

⁸¹⁴ Composto dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato, è caratterizzato da significative differenze per quanto concerne la composizione e la formazione delle due Camere.

⁸¹⁵ Si v. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 106.

Parlamento⁸¹⁶. C'è chi, infine, non riconduce la forma di governo semipresidenziale a nessuna delle categoria classiche descrivendo l'esperienza francese come un tipico esempio di forma di governo a "dualismo parlamentare"⁸¹⁷.

- Forma di governo direttoriale: non è molto diffusa nel panorama europeo poiché è presente solo in Svizzera. Questa forma di governo può essere definita a collaborazione iniziale fra i poteri in quanto il Parlamento elegge l'Esecutivo senza che fra questi si instauri nelle fasi successive il rapporto di fiducia. L'Esecutivo, oltre a non poter sciogliere l'Assemblea, parlamentare è chiamato a svolgere anche le funzioni di Capo dello Stato⁸¹⁸.

- Forma di governo semiparlamentare o neoparlamentare: è stata sperimentata fino al 2001 in Israele e vede il Primo Ministro eletto, contestualmente al Parlamento, a suffragio universale e diretto. I rapporti tra i due organi vengono retti dalla formula '*aut simul stabunt aut simul cadent*', poiché l'approvazione di una mozione di sfiducia e lo scioglimento anticipato del Parlamento danno luogo alla rielezione di entrambi.

Infine, non sembra inutile segnalare che della forma di governo parlamentare sono state effettuate ulteriori classificazioni attraverso un criterio politologico che considera ruoli e funzioni sull'intera struttura organizzativa e costituzionale dello Stato dei partiti politici. In particolare, Leopoldo Elia ha individuato la forma di governo parlamentare a bipartitismo rigido caratterizzata da una certa stabilità e prevalenza del Governo sul Parlamento; quella a multipartitismo temperato, dove l'Esecutivo è instabile e possono verificarsi diverse situazioni dipendenti dalla possibilità che le forze politiche concludano alleanze stabili o formino Governi di coalizione. Infine, forma di governo parlamentare a multipartitismo estremo con Governi e Primi Ministri fortemente instabili, con partiti antisistema e compagini governative profondamente eterogenee⁸¹⁹.

⁸¹⁶ Cfr. M. VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?* in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997, pp. 25 ss.; ID., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University Press, 2014.

⁸¹⁷ C. PINELLI, *La riforma della Costituzione in Francia*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', p. 3, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

⁸¹⁸ L'Esecutivo prende il nome di Consiglio federale. È eletto per quattro anni ed è composto da sette membri eletti dal Parlamento in seduta comune, Assemblea federale formata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati. Annualmente e a rotazione un esponente del Governo assume le funzioni di Presidente federale.

⁸¹⁹ Sull'indirizzo politico, sulle forme di governo e sul ruolo dei partiti politici la bibliografia è amplissima. *Ex plurimii* cfr. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134 ss.; ID., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 162; L. ELIA, voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1991, pp. 4 ss.; F. LANCHESTER, Op. cit., pp. 99 ss.; M. LUCIANI, voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, XIX, 2010, pp. 538 ss.; AA. VV., in C. AMIRANTE (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 78 ss.; I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 163 ss.; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 22 ss.; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2013, pp. 14 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 25 ss.; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 252 ss.

1.2. La forma di governo semipresidenziale francese e il ruolo del Parlamento nella V Repubblica

La forma di governo che caratterizza la V Repubblica⁸²⁰ francese è quella semipresidenziale. In origine, il disegno istituzionale pensato dai Costituenti del 1958⁸²¹ era quello di instaurare una forma di governo parlamentare razionalizzata con una netta e chiara disciplina dei rapporti tra gli organi costituzionali, con un Esecutivo dotato di strumenti parlamentari per portare avanti il proprio programma e un Capo dello Stato⁸²² con ruolo di arbitro e di garante del corretto funzionamento dell'esercizio dei poteri pubblici. Infatti, alla luce della fortissima instabilità conosciuta dalla terza e dalla quarta Repubblica, i Costituenti cercarono di rafforzare la stabilità governativa riducendo il peso dell'Assemblea Nazionale⁸²³. Nello specifico, i principi di fondo del nuovo testo costituzionale erano ispirati all'idea di far derivare dal corpo elettorale sia il Legislativo che l'Esecutivo, di rendere effettivo il principio di separazione dei poteri e la possibilità del Parlamento di far valere la responsabilità politica dell'Esecutivo.

La svolta presidenzialista ci fu nel 1962 quando venne introdotta l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica attraverso la modifica degli articoli 6 e 7 della Carta costituzionale. La revisione venne attuata sfruttando la disposizione contenuta nell'articolo 11 della Costituzione ai sensi del quale il Capo dello Stato, previa proposta del Governo o dei due rami del Parlamento può sottoporre al voto popolare "ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri".

Per quanto concerne l'organizzazione parlamentare, in Francia vige un sistema di bicameralismo imperfetto con due Camere – l'Assemblea Nazionale e il Senato – composte ed elette in modo diverso. La Camera bassa è eletta con sistema elettorale maggioritario (majority system) per cinque anni. È la sola ad avere un rapporto di fiducia con il Governo. Il Senato, invece, è l'organo rappresentativo dei territori ed è eletto per nove anni con rinnovo triennale per un terzo dei suoi componenti. Il collegio elettorale è costituito dai deputati, dai componenti dei consigli dipartimentali e dai delegati dei consigli comunali. Entrambe le Camere esercitano la funzione legislativa e concorrono alla revisione costituzionale. Tuttavia, si registra la prevalenza dell'Assemblea Nazionale quando con il Senato non vi è accordo su un dato provvedimento. Infatti, ai sensi dell'articolo 45 della Costituzione se vi è disaccordo tra le due Camere, il Primo Ministro può favorire la formazione di una Commissione bicamerale di conciliazione e, in caso di fallimento, può chiedere il voto finale alla sola Assemblea Nazionale. Ma gli elementi di maggiore

⁸²⁰ I Repubblica: 1792-1804. II Repubblica: 1848-1852. III Repubblica: 1875-1940. IV Repubblica: 1946-1958.

⁸²¹ La scelta di intervenire sull'architettura istituzionale derivò dal pericolo che l'intero territorio metropolitano francese venisse assalito dai golpisti algerini.

⁸²² Originariamente il Presidente della Repubblica veniva eletto da un collegio di ottantamila elettori composto dai membri del Parlamento, dai consigli dipartimentali, dalle assemblee dei territori d'oltremare e dai rappresentanti dei consigli comunali.

⁸²³ Come ulteriore segnale del ridotto ruolo del Parlamento è l'abbandono di qualsiasi tradizionale prerogativa e competenza parlamentare sulla verifica dei poteri e l'abrogazione del secolare principio degli *interna corporiis acta* mediante la sottoposizione preventiva e obbligatoria dei Regolamenti delle Camere al giudizio preventivo e obbligatorio di costituzionalità.

debolezza si rinvengono nel rapporto tra Camera politica e Governo. Vi sono alcune materie per le quali è preclusa la competenza parlamentare a discapito di quella governativa e, qualora una proposta di legge o un emendamento violi il dominio riservato al monopolio governativo, l'Esecutivo può dichiararli irricevibili. Inoltre, sulle materie di competenza parlamentare, il Governo può chiedere di essere autorizzato a intervenire con ordinanze con forza di legge⁸²⁴. Una particolare procedura è quella del cd. *voté bloque* disciplinato dall'articolo 44 Cost. in forza del quale il Governo può imporre a una Camera di votare il testo con i soli emendamenti da esso proposti o accettati.

Lo squilibrio del rapporto tra Assemblea Nazionale e Governo si evince anche dai procedimenti fiduciari⁸²⁵. La Camera bassa può presentare una mozione di censura al Governo la quale, però, deve essere approvata a maggioranza con il conteggio dei soli voti favorevoli, con la conseguenza che gli astenuti e i non votanti vengono considerati a favore dell'Esecutivo. Inoltre, il Primo Ministro può porre la questione di fiducia sulla votazione di un provvedimento che si considera approvato a meno che nelle successive ventiquattro ore venga presentata e approvata una mozione di censura⁸²⁶.

Presidente forte, Parlamento debole. In questa espressione si racchiude l'essenza e la concretezza del funzionamento della forma di governo francese. Questo si evince considerando i rapporti che si sviluppano tra le due teste dell'Esecutivo il quale è dualistico poiché accanto al Presidente vi è un Governo che ai sensi dell'articolo 20 della Costituzione 'determina e dirige la politica nazionale'. Il Primo Ministro, nominato dal Capo dello Stato, dirige, ai sensi dell'articolo 21, 'l'azione del Governo'. Tuttavia, è netta la prevalenza del Presidente sul Capo del Governo. Infatti, non solo il Capo dello Stato nomina il Primo Ministro, ma può anche costringerlo alle dimissioni in caso si registri un'ipotesi di divergenza politica potendo anche scegliere discrezionalmente la compagine governativa. Inoltre, appena nominato, il Governo non deve chiedere entro un termine prestabilito la fiducia all'Assemblea Nazionale poiché, essendo di emanazione presidenziale, gode di una fiducia implicita. Fra gli altri poteri rilevanti del Presidente, vanno ricordati il ricorso al referendum legislativo, quello di scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale⁸²⁷ – che avviene soprattutto nell'ipotesi di 'cohabitation' o quando egli reputa conveniente e utile andare a nuove elezioni⁸²⁸ – e l'assunzione dei poteri di crisi in caso di emergenza nazionale. A ciò ci aggiungano, infine, la facoltà di inviare messaggi alle Camere, il deferimento al *Conseil Constitutionnel* dell'esame preventivo della costituzionalità dei

⁸²⁴ Cfr. articoli 34, 37, 38 Cost.

⁸²⁵ Cfr. articolo 49 Cost.

⁸²⁶ In argomento cfr. F. LANCHESTER, Op. ult. cit., pp. 409 ss.; A. ANDREANI, *Sistemi costituzionali comparati*, Padova, Cedam, 2011, pp. 283 ss.; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, Op. cit. pp. 360 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, pp. 696 ss.; E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di) *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2014, pp. 108 ss.

⁸²⁷ Ai sensi dell'articolo 12 della Costituzione "Il Presidente della Repubblica può, sentito il Primo Ministro e i Presidenti delle assemblee, sciogliere l'Assemblea Nazionale. Le elezioni generali hanno luogo almeno 20 giorni e al massimo 40 giorni dopo lo scioglimento. L'Assemblea Nazionale, è convocata di diritto il secondo giovedì successivo alla elezione. Se la convocazione cade in periodo diverso da quelli previsti per le sessioni ordinarie, ha luogo di diritto una sessione per la durata di quindici giorni. Non si può procedere ad un nuovo scioglimento durante l'anno che segue dette elezioni".

⁸²⁸ Tali casi si sono verificati nel 1962, nel 1968, nel 1981, nel 1988 e nel 1997.

progetti di legge e degli impegni internazionali. Inoltre, il Presidente presiede il Consiglio dei Ministri, nomina le più alte cariche dello Stato e assume un ruolo dominante nella politica estera e di difesa (*domaine réservé*).

Ulteriori elementi che hanno contribuito al rafforzamento del Presidente e alla debolezza del Parlamento sono stati l'adozione di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno e la tendenza al bipolarismo partitico⁸²⁹. A proposito di quest'ultimo aspetto, il sistema elettorale che prevede il doppio turno al quale partecipano solo i candidati più votati, spinge le forze politiche ad allearsi con quelle con le quali si può raggiungere una omogeneità programmatica e ideologica necessaria per poter uscire vittoriose dal *certamen* elettorale. Da non sottovalutare l'inversione del calendario elettorale con l'elezione presidenziale che precede quelle parlamentare⁸³⁰ favorendo così la coincidenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare e la riforma del 2000 che ha parificato il mandato presidenziale a quello parlamentare per favorire una continuità e omogeneità politico-parlamentare tra maggioranza presidenziale e quella formatasi nell'Assemblea Nazionale⁸³¹.

1.3. La riforma del 2008 e il tentativo di rivalutare il Parlamento

Con decreto del 18 luglio 2007 il Presidente Sarkozy ha istituito un Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e sul riequilibrio delle istituzioni della V Repubblica composto da professori universitari e presieduto dall'ex Premier Balladur. Il compito del Comitato è stato dettato dalla necessità di "ridefinire le relazioni tra i diversi membri dell'esecutivo da un parte, i mezzi per riequilibrare i rapporti tra il Parlamento e l'esecutivo dall'altra parte"⁸³². Nella lettera inviata al Presidente del Comitato si sottolineava come il Capo dello Stato rivestisse un "ruolo essenziale che – a differenza di quello del Primo Ministro – non è accompagnato da un regime di messa in causa della sua responsabilità".

Il Comitato ha presentato 77 proposte di modifica sottolineando la difficoltà delle Istituzioni ad adattarsi alle esigenze della democrazia in virtù della presidenzializzazione del regime, fortemente accentuata dall'adozione del quinquennato e dall'inversione del calendario elettorale e dall'assenza di adeguati contrappesi istituzioni e di un'effettiva responsabilità politica del Presidente.

Con la riforma del 2008 si è cercato di conseguire due obiettivi: da un lato, attenuare gli eccessi di un'eccessiva razionalizzazione del parlamentarismo, dall'altro accrescere il controllo delle Assemblee legislative sull'operato del Governo.

Per quanto concerne il primo dei due aspetti, qui interessa da vicino la modifica di cui è stato oggetto l'articolo 24 che, connaturato alla funzione di controllo del Parlamento,

⁸²⁹ L'ipotesi contraria è detta della '*cohabitation*' e vede una maggioranza politica e parlamentare contrapposta a quella del Presidente.

⁸³⁰ Introdotta con la legge organica n. 419 del 2001.

⁸³¹ Originariamente il mandato del Capo dello Stato era di sette anni, attualmente è di cinque.

⁸³² Cfr. la relazione introduttiva al progetto di revisione costituzionale redatta dal Comitato.

prevede espressamente che il Parlamento controlla l'azione del Governo e valuta le politiche pubbliche. L'effettività della novella è testimoniata dal fatto che nel maggio 2009 per mezzo di una modifica al Regolamento dell'Assemblea Nazionale, è stato creato il *Comité d'évaluation et de controle des politiques publiques* al quale vengono attribuiti poteri consultivi. Nel Comitato rileva anche il ruolo dell'opposizione: infatti, si prevede che dei due relatori che devono essere nominati uno deve appartenere al gruppo di minoranza. La valutazione delle politiche pubbliche si inserisce in un disegno volto a rafforzare ed ad implementare il controllo delle Camere sull'operato dell'Esecutivo ed è espressione di un controllo diverso da quello classico come tipica funzione delle Assemblee in quanto non attiene *strictu sensu* al rapporto fiduciario che si instaura tra Parlamento e Governo⁸³³.

Questa disposizione, secondo alcuni, ricolloca il Parlamento in una posizione centrale, parificando l'attività legislativa con quella politica facendolo uscire da una sorta di "nicchia" dalla quale, però, è molto difficile che si riesca a trovare un punto di equilibrio fra Parlamento e Presidente in virtù di componenti plebiscitarie e rappresentative della democrazia che contribuiscono a far permanere un forte squilibrio con significative dosi di conflittualità⁸³⁴.

Rilevano, inoltre, le modifiche apportate all'articolo 48 Cost. il quale attribuisce alla competenza delle Camere il potere di fissare il proprio ordine del giorno sostituendo la precedente competenza governativa. Si stabilisce che due settimane su quattro sono prioritariamente e nell'ordine fissato dal Governo all'esame di quei testi e di quei dibattiti posti all'ordine del giorno su richiesta dell'Esecutivo. Le restanti due settimane sono riservate al controllo dell'azione governativa e alla valutazione delle politiche pubbliche. Questa disposizione mira da una parte ad evitare l'inflazione legislativa, dall'altra a rafforzare il controllo parlamentare. Altra importante revisione riguarda gli articoli 42 e 43. Anzitutto, viene aumentato il numero delle Commissioni permanenti che passano da sei a otto, ma, soprattutto, si stabilisce che in Aula la discussione avverrà sui progetti di legge stabiliti dalla Commissioni. Questa modifica contribuisce certamente a deflazionare il lavoro in Assemblea e nel contempo a valorizzare quello delle Commissioni in modo che la discussione pubblica avvenga sugli aspetti politici di fondo del testo attraverso un pieno coinvolgimento del parlamento. Merita, altresì, di essere ricordato, che l'articolo 44 della nuova Costituzione prevede espressamente che il diritto di emendamento ora si può esercitare sia in Aula che nelle Commissioni.

Altra importante disposizione è l'articolo 49, comma 3 Cost. che legittima il Primo Ministro a impegnare la responsabilità del Governo innanzi all'Assemblea Nazionale sul voto di un testo che si ritiene approvato a meno che nelle successive ventiquattro ore non

⁸³³ Sulla configurazione e interpretazione del controllo parlamentare utili riferimenti in F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 64 ss.

⁸³⁴ Cfr. P. PICIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 27 ss.; 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*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 237 ss. A. DI GIOVINE, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di) *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Op. cit., pp. 251 ss.

venga presentata e approvata una mozione di sfiducia. Per evitare un eccessivo e sconsiderato uso di siffatta prerogativa, si è stabilito che questa disposizione può essere sfruttata esclusivamente per le leggi finanziarie e per quelle di finanziamento della previdenza sociale.

Relativamente al secondo aspetto, troviamo significative novelle tese ad accrescere il controllo parlamentare su Presidente della Repubblica e Governo. Ai sensi del rinnovato articolo 13 Cost., le Commissioni parlamentari esercitano un controllo sulle nomine presidenziali ad incarichi e funzioni che attengono alla garanzia dei diritti e delle libertà economico - sociali. Il Presidente non potrà procedere alle designazioni senza che le Commissioni parlamentari competenti non abbiano dato espressamente il parere e se la somma dei pareri negativi dati in ciascuna Commissione rappresenti almeno i tre/quinti dei voti espressi. Inoltre, la nuova disposizione stabilisce che una legge organica indica quali nomine occorre sottoporre a parere e una legge ordinaria le Commissioni competenti deputate ad esprimere il parere suddetto.

Si prevede, inoltre, il limite massimo di due anni del mandato presidenziale e la possibilità per il Capo dello Stato di prendere la parola dinanzi alle Camere riunite. In sua assenza il suo intervento può dar luogo a un dibattito cui non segue alcun voto.

Da non sottovalutare anche la novella dell'articolo 16 Cost. relativo ai poteri eccezionali del Capo dello Stato il quale, a fronte di una grave emergenza eccezionale, è abilitato ad adottare tutte le misure necessarie a salvaguardia dell'integrità della Repubblica. La riforma del 2008 ora consente, trascorsi trenta giorni dall'avvio dei poteri eccezionali, a sessanta Deputati e sessanta Senatori di adire il Consiglio costituzionale per verificare se sussistano le condizioni teste a suffragare lo stato di emergenza e, quindi, richiederne una pronuncia. Trascorsi sessanta giorni dall'assunzione dei poteri eccezionali, il Consiglio si pronuncia di diritto per valutare la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 16 Cost.

La rivitalizzazione del Parlamento si evince dalla costituzionalizzazione delle Commissioni d'inchiesta le quali, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, possono essere create in entrambi i rami del parlamento per raccogliere elementi informativi in relazione al controllo sulle politiche pubbliche. Importante è anche la previsione che autorizza le opposizioni a stimolare la costituzione di questi organi speciali.

Altra importante novella riguarda l'articolo 88, comma 4 il quale prevede che il Governo trasmetta al Parlamento tutti gli atti dell'Unione europea. Non solo. È stata istituita un'apposita Commissione incaricata di esaminare gli affari europei e si prevede che il Parlamento può votare risoluzioni su qualsiasi atto che proviene dagli organi europei.

Altre modifiche attengono più propriamente al procedimento legislativo: con riferimento allo studio d'impatto⁸³⁵ si prevede che la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa deve avvenire nel rispetto delle condizioni fissate dalla legge organica che lo prevede e che non possono essere inseriti all'ordine del giorno se non sono state rispettate le regole⁸³⁶. Inoltre, si prevede che il Parlamento voti risoluzioni che però non possono impegnare il Governo, la possibilità di adozione di leggi parlamentari di programmazione che favoriscono la partecipazione delle Camere a definire gli obiettivi dell'azione statale⁸³⁷

⁸³⁵ *Infra.*

⁸³⁶ Articolo 39 Cost.

⁸³⁷ Articolo 34, comma 1 Cost.

e che il diritto di apporre emendamenti ai testi si può esercitare sia in Aula che in Commissione sulla base di quanto disposto dai Regolamenti parlamentari e all'interno di una legge organica. Emendamenti, i quali possono essere dichiarati ricevibili in prima lettura se collegati, anche in modo indiretto, con il testo depositato o trasmesso⁸³⁸. Si tenga presente, inoltre, che è stato inserito il TPL (tempo di legislazione programmata) che consiste nella fissazione di un termine per l'esame del testo in Aula attribuendo altresì un tempo massimo di intervento ai Gruppi parlamentari.

Rievano novità, infine, per l'opposizione e per il Consiglio costituzionale. Oltre a riconoscere ai Gruppi di minoranza la facoltà di stabilire un giorno al mese l'ordine del giorno, sono stati riservati loro la quota del 60% per la TPL, oltre al già ricordato coinvolgimento all'interno del Comitato per la valutazione delle politiche pubbliche⁸³⁹. Il ruolo dell'opposizione nel campo delle politiche pubbliche si evince anche in Aula dove ogni Presidente del Gruppo di opposizione o dei gruppi minoritari ottiene il diritto di iscrizione di un argomento di valutazione o di controllo all'ordine del giorno della settimana riservata al controllo⁸⁴⁰.

Una novità realmente significativa è la nuova disposizione di cui all' articolo 61-1 il *Conseil* può essere adito su rinvio del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione se in occasione di un procedimento pendente dinanzi a un'autorità giurisdizionale si ritiene che una disposizione di legge leda i diritti e le libertà.

La riforma costituzionale francese del 2008 ha suscitato attenzioni e ampi dibattiti anche in Italia dove è stata valutata negativamente dalla dottrina. Sebbene alcuni auspicano una nuova fase nella quale il Parlamento potrebbe avere un ruolo rilevante sul piano del controllo e della funzione legislativa⁸⁴¹ in considerazione di alcune novelle che lo pongono in una posizione di riequilibrio ridimensionando il ruolo dell'Esecutivo⁸⁴², secondo la maggior parte degli studiosi la riforma risulta debole⁸⁴³ poiché non interviene su quegli aspetti di fondo del sistema costituzionale francese che hanno l'effetto di squilibrare la posizione del Parlamento rispetto a quella del Presidente. Si parla di arretratezza e inadeguatezza che lasciano permanere un profondo squilibrio tra Presidente e Parlamento poiché non sono stati toccati i due elementi caratterizzanti il sistema quali la figura del Presidente della Repubblica e il sistema elettorale⁸⁴⁴.

Non si è verificato alcun cambiamento qualitativo della forma di governo né in senso presidenziale dato che permane la responsabilità politica del Governo nei confronti

⁸³⁸ Cfr. articoli 44 e 45 Cost.

⁸³⁹ Cfr. articolo 48, comma 5 Cost. e articolo 146, comma 3 Regolamento Assemblea Nazionale.

⁸⁴⁰ Articolo 48 Regolamento Assemblea Nazionale.

⁸⁴¹ P. PICIACCHIA, Op. cit., pp. 70 ss.

⁸⁴² Si v. C. MARTINELLI, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

⁸⁴³ V. 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)*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

⁸⁴⁴ P. RIDOLA, Op. cit.

dell'Assemblea Nazionale e la titolarità del potere di scioglimento in mano al Capo dello Stato. Nè in senso parlamentare in virtù della elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Repubblica. Ed è così che si è scelto di perpetuare una scelta ambigua, lasciando inalterato un modello dualistico all'interno dell'Esecutivo senza distinguere le competenze tra Primo Ministro e Presidente, rimettendo alla configurazione del sistema partitico⁸⁴⁵ e alla prassi la strada verso l'equilibrio tra poteri⁸⁴⁶. Non c'è stata, di conseguenza, quella rottura di regime che avrebbe potuto inaugurare una potenziale VI Repubblica. Al contrario, permane un assetto di governo volto ad elevare il Presidente della Repubblica a una sorta di monarca repubblicano politicamente irresponsabile⁸⁴⁷.

Le nuove prerogative parlamentari non sarebbero sufficienti quindi a rafforzare la posizione delle Assemblee legislative, mentre parte della dottrina ritiene che le uniche innovazioni rilevanti siano da ricondursi alla configurazione di uno Statuto dell'Opposizione⁸⁴⁸ e all'introduzione del giudizio incidentale di costituzionalità⁸⁴⁹. Tutto il resto rappresenterebbe una sorta di *maquillage* di riequilibrio⁸⁵⁰.

2. La valutazione delle politiche pubbliche in Francia

2.1. Analisi e valutazione delle politiche pubbliche (di A.Pisaneschi)

2.1.1. Cos'è una policy e la sua analisi

2.1.1.1. La politica pubblica: definire una policy

⁸⁴⁵ Si v. M. CAVINO, *La fine del mito della sesta Repubblica* in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di) *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 49.

⁸⁴⁶ M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Op. cit., pp. 85 ss.

⁸⁴⁷ Cfr. A. DI GIOVINE, Op. cit.; G. AZZARITI, *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale francese*. Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', pp. 1 ss, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

⁸⁴⁸ Si v. S. CECCANTI, *Lo Statuto dell'Opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di) *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Op. ult. cit., pp. 263 ss.

⁸⁴⁹ Cfr. F. LANCHESTER, *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica* in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Op. ult. cit., p. 24; E. CHELI, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', p. 2, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', p. 7, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; R. BALDUZZI, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', p. 1, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

⁸⁵⁰ Così F. LANCHESTER, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', Roma, 19 novembre 2008, p. 1, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

Per comprendere meglio cosa si intende per analisi e per valutazione delle politiche pubbliche, risulta fondamentale indicare quali sono gli elementi che costituiscono una policy.

Molteplici sono le definizioni presenti, formulate dagli studiosi in materia, ma tutte indicano come oggetto di studio “l’azione di governo”, “l’intervento pubblico”. Una delle definizioni degne di nota appartiene sicuramente al professore William N. Dunn dell’Università di Pittsburgh, secondo il quale una policy è un insieme di idee e azioni assunte da una pluralità di attori pubblici e/o privati, correlate alla soluzione di un problema collettivo. Risulta centrale quindi individuare il problema collettivo sorto, sul quale l’autorità pubblica è chiamata a decidere, e quali sono le variabili determinanti.

Per identificare una policy, le condizioni “sine qua non” sono essenzialmente due: da un lato perché si possa definire una policy vi deve essere il coinvolgimento di un’autorità pubblica (anche solo per qualche momento); dall’altro la policy, per essere tale, deve essere un processo e un prodotto allo stesso tempo.

2.1.1.2. Analisi delle politiche pubbliche: il contributo di Harold Laswell

Una volta definita cos’è una policy, possiamo passare a individuare cosa si intende quando si parla di analisi delle politiche pubbliche. Per questo scomodiamo lo studioso ritenuto il fondatore della disciplina, il politologo statunitense Harold Laswell. Secondo il politologo, l’analisi delle policies è una scienza che si sviluppa inizialmente sul campo, attraverso uno studio empirico, e successivamente nelle aule accademiche: è la comprensione di concetti autonomi di quel sistema d’azione che si sviluppa intorno all’azione di governo che tenta di trasformare un obiettivo in effetto sulla comunità. Lo scopo dell’analisi è quello di tentare di capire, ricostruendo il sistema d’azione, quali forme di coordinamento tra attori, norme, risorse, obiettivi consentono il successo della politica, ovvero il raggiungimento dell’obiettivo prefissato. Cosa raccomandare, suggerire, consigliare al policy maker per intraprendere un’azione di successo.

Due sono quindi le dimensioni teoriche dell’analisi delle politiche pubbliche: da un lato, lo studio delle forme di coordinamento attraverso le quali si sviluppa il sistema d’azione; dall’altro, l’effettivo cambiamento, detto anche “policy change”, generato nella realtà dall’intervento dell’autorità pubblica (anche non intraprendendo alcuna azione). L’analista di policy deve ricostruire empiricamente il rapporto tra risultati e intuizioni per comprendere l’azione politica, la quale, per sua natura, è un’azione non logica perché non calcolabile sul piano deduttivo (premesse e risultati non sono consequenziali).

2.1.1.3. Le variabili dell’analisi

Come già menzionato in precedenza, l’analisi delle politiche pubbliche concentra il suo studio sulle numerose cause che generano determinati effetti nella realtà. Possiamo definire le cause come “variabili indipendenti” e gli effetti “variabili dipendenti”.

Le variabili indipendenti possono essere potenzialmente infinite: sono i fattori causali del policy making, i quali, interagendo tra loro, possono determinare un esito piuttosto che un altro. Tra queste variabili possiamo individuare gli attori coinvolti, gli obiettivi di policy, le

risorse disponibili, le poste in gioco, la modalità di interazione e le condizioni esterne che influenzano il sistema d'azione (ambiente).

Le variabili dipendenti, invece, afferiscono ai risultati, ai cambiamenti realmente apportati dalla policy, che possono essere definiti principalmente in due modi: output e outcome. Quando si parla di output ci si riferisce ai prodotti direttamente generati da una politica pubblica, mentre quando si parla di outcome, si fa riferimento agli effetti conseguenti di una policy. Per fare un esempio: in un corso di laurea magistrale, il numero di studenti laureati corrisponde ad un output, mentre l'inserimento di quei laureati all'interno del mondo del lavoro, in coerenza con il titolo posseduto o meno, corrisponde ad outcome.

2.1.2. Valutazione e metodologie

2.1.2.1 La fase di valutazione

La propensione a valutare le politiche pubbliche è un fatto tutto sommato recente. Ma perché si valuta? Cosa ha spinto la maggior parte degli ordinamenti a introdurre in Costituzione il tema della valutazione di policy?

Da un lato, sono accresciuti numericamente gli atteggiamenti di giudizio nei confronti degli esecutivi, anche grazie all'attenzione dei mass media nei confronti dei risultati dei governi, valutando il loro operato in termini prestazionali; dall'altro, le valutazioni sono diventate la base per una decisione di governo successiva, uno strumento decisivo, in base al quale si intraprende o meno una nuova azione politica.

La valutazione è quindi figlia del nostro tempo, resa necessaria da quei fattori di criticità peculiari dell'azione di governo, che ricorrono costantemente, tra i quali: la complessità data dalla pluralità di attori e livelli di governo coinvolti all'interno della formazione di una politica pubblica; l'allargamento dell'ambiente (variabili che influenzano l'intervento) entro cui si svolge l'intervento; la riduzione costante delle risorse disponibili per intraprendere una politica pubblica; l'interdipendenza tra gli interventi e l'ampiezza e trasversalità degli obiettivi, fattori che comportano la possibilità che gli effetti di una policy producano problemi per un'altra.

Da un punto di vista pratico, la valutazione corrisponde ad un prodotto realizzato su commissione, con lo scopo di giudicare i risultati di una politica pubblica e i suoi relativi effetti. L'obiettivo della "evaluation" è quello di allargare i limiti cognitivi del soggetto che deve prendere una determinata decisione, attraverso una triplice funzione: informativa, mettendo a conoscenza il decisore degli output (prodotti), degli outcome (effetti conseguenti) e sui processi di attuazione delle decisioni; allocativa, supportando il decisore (decision maker) nella redistribuzione della spesa pubblica rispetto ai risultati raggiunti; di legittimazione da parte, ad esempio, del governo nei confronti degli elettori. E' evidente come la valutazione comporti effetti positivi sia dal punto di vista dell'apprendimento (consentendo la ridefinizione di problemi e soluzioni ad essi) sia dal punto di vista dell'accountability, rendicontazione grazie alla quale può essere individuato il grado di responsabilità dei soggetti coinvolti nella policy.

2.1.2.2. *Istituzionalizzazione della valutazione e condizioni di successo*

Il soggetto deputato alla valutazione adempie al proprio ruolo se e soltanto se è in grado di influenzare un'arena di policy making, ovvero se diviene "agente del cambiamento". Non sempre però si realizza questa influenza perché spesso sorgono problematiche di comunicazione tra valutatore e policy maker: la valutazione delle politiche pubbliche, per essere valida, deve passare da sapere esperto a pratica politica attraverso un processo di "istituzionalizzazione", deve occupare quindi un ruolo sociale legittimato.

L'istituzionalizzazione passa principalmente attraverso tre strumenti di policy: normativo, politico e culturale. Per strumento normativo si intende, ad esempio, la prescrizione della policy evaluation per decreto (come obbligo di legge); per strumento politico, si intende l'interesse che il policy maker pone nei confronti dei risultati della valutazione (vista come supporto alla fase decisoria); lo strumento culturale invece, riguarda la condivisione dei valori connessi all'esercizio della valutazione (accountability e apprendimento). Questi sono gli strumenti attraverso i quali si realizza l'istituzionalizzazione della valutazione, la quale consente, come già detto, una legittimazione sociale dell'azione valutativa.

Tenuto conto della necessità dell'istituzionalizzazione della valutazione per i motivi precedentemente esplicitati, possiamo porci il problema dell'impatto che la ricerca valutativa può avere, ovvero quali sono le condizioni di successo. La credibilità metodologica è sicuramente uno dei punti principali per ottenere una credibilità nei confronti della ricerca, così come comprendere la missione, la struttura, la cultura degli attori che partecipano all'arena di policy; è inoltre essenziale, stabilire e mantenere la legittimazione della ricerca con gli interlocutori e analizzare quali sono i fabbisogni informativi degli utilizzatori e i tipi di impatto della politica pubblica conseguenti al suo impiego.

2.1.2.3. *Tipologie di valutazione: La valutazione ex-post*

Il compito della valutazione ex-post lo potremmo definire "rieipilogativo"⁸⁵¹, nel senso che essa deve confermare o smentire quanto fatto dopo che la politica ha avuto luogo e dopo che se ne possono contemplare gli effetti. La ricerca tenta di verificare se la politica ha funzionato o meno. Dal punto di vista dell'apprendimento, l'impiego della valutazione ex-post serve per far prendere coscienza ai policy makers degli errori, risultati e possibilità migliorative. Dal punto di vista dell'accountability, la ex-post agisce in modo verticale nei confronti dei cittadini, mentre in modo orizzontale rispetto alle altre istituzioni, in funzione di legittimazione.

I contesti d'uso della valutazione ex-post sono principalmente quattro: piloting, staffing, oversighting e auditing.

Il piloting, che nasce negli Usa, consiste nel sottoporre alcuni programmi innovativi in fase di prova e valutarne l'efficacia (detti anche programmi pilota, attuati in fase

⁸⁵¹ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, pag. 85, il Mulino, Bologna

sperimentale); il pilotaggio ha lo scopo di creare una “saggezza collettiva”⁸⁵², in merito agli esiti negativi o positivi delle precedenti iniziative.

Lo staffing riguarda invece un supporto preciso, determinato, svolto per conto di organi esecutivi e dirigenti attraverso dei report periodici, i quali indicano il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati (è un metodo usato spesso per le politiche di tipo distributivo o redistributivo).

Il contesto di oversighting presuppone invece un compito di vigilanza: ad esempio, quando la valutazione ex-post supporta la sorveglianza, da parte del parlamento, nei confronti di determinati atti dell’esecutivo, o anche tra organi interni all’organo esecutivo stesso (tra ministeri).

Il contesto di auditing si realizza quando una funzione di controllo e tutela dei principi democratici, ad esempio sotto il profilo dell’utilizzo della spesa pubblica in funzione delle necessità dei cittadini, da parte di istituzioni autonome dagli organi rappresentativi viene supportata dai dati forniti dalla valutazione ex-post: l’impiego di tale valutazione è proprio dell’UE, in special modo per valutare l’impatto dei fondi strutturali.

2.1.2.4. Tipologie di valutazione: La valutazione in-itinere

Come già detto, attraverso la valutazione ex-post il policy maker ottiene una certezza: l’intervento messo in atto ha funzionato o non ha funzionato, confrontando gli esiti con gli obiettivi prefissati. Resta però un interrogativo insoddisfatto, ovvero perché una determinata politica ha funzionato o meno, quali sono stati i motivi che hanno portato quella politica pubblica ad avere determinati esiti rispetto a determinate decisioni. La valutazione in itinere suggerisce, al soggetto deputato a decidere, quali sono gli errori durante la messa in opera, al fine di correggerli prima che essi si ripercuotano nell’ambiente circostante. E’ un tipo di valutazione fondamentale quando i policy makers iniziali e finali non coincidono, quando in pratica chi definisce l’agenda di policy differisce da chi implementa quella stessa policy: in questo caso vi è un’ampia distanza cognitiva tra i soggetti che soltanto la valutazione in-itinere può attenuare. Dal punto di vista dell’apprendimento, impiegando questo tipo di valutazione ci si aspetta una rimodulazione dei programmi in corso d’opera, mentre dal punto di vista dell’accountability, le azioni vengono ricondotte ai loro effettivi titolari, rintracciando “chi ha fatto cosa”. Elemento informativo fondamentale per l’elettorato in un sistema democratico.

In questo caso, i più frequenti contesti d’uso sono tre: staffing, monitoring e benchmarking.

In un contesto di staffing, la valutazione in-itinere fornisce un servizio informativo di supporto, tramite apposite strutture, in merito alle varie dinamiche di attuazione della policy in questione. Possono essere anche predisposti sistemi di monitoraggio delle politiche pubbliche (monitoring), tramite ad esempio un comitato apposito di sorveglianza che esamina i risultati della valutazione intermedia.

⁸⁵² A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, pag. 88, il Mulino, Bologna

Infine, la valutazione in-itinere può essere utilizzata anche per confrontare risultati tra le diverse implementazioni per valutare le esperienze migliori, al fine di promuovere l'innovazione partendo dalle politiche che hanno avuto successo (benchmarking).

2.1.2.5. Tipologie di valutazione: la valutazione ex-ante

La valutazione ax-ante è certamente la forma di supporto più ambiziosa per il policy making: lo scopo è quello di far riflettere sui potenziali effetti di un'azione politica ancor prima che questa venga posta in essere. Non ha per oggetto fenomeni direttamente osservabili, quindi procede per “apprezzamenti preventivi sul policy making”⁸⁵³, giudica su effetti potenziali di una policy (non potendo rendicontare evidenze che ancora non si sono realizzate). Il valutatore di policy si concentra dunque non “processo” ma sul “progetto”.

La valutazione ex-ante può essere impiegata in quei casi in cui vi è un limite della razionalità decisionale da parte del decision maker, allo scopo di ridurre questo limite; oppure può essere utilizzata come supervisione di un'azione di policy in modo preventivo.

I contesti d'uso nei quali può essere utilizzata sono due: staffing e auditing.

La valutazione ex-ante viene utilizzata in funzione di staffing quando si verifica il bisogno di integrare, con un giudizio altamente qualificato e specializzato, la fattibilità o meno di un intervento che è stato deliberato, specialmente nei casi di alta incertezza in merito agli esiti della policy o di necessità di una maggiore trasparenza (un esempio può essere l'analisi d'impatto della regolazione). Questa tipologia di valutazione viene utilizzata spesso anche in funzione di auditing nei casi in cui si presentano scelte complesse (es. grandi opere infrastrutturali) e c'è la necessità di assicurare la collettività e le istituzioni; agisce da “filtro”⁸⁵⁴ tra la decisione assunta e la collettività e/o le istituzioni.

2.1.2.6. Sperimentazioni e metodi aleatori

Sempre più utilizzata nei lavori di valutazione, la sperimentazione consiste nello sperimentare un'azione su una popolazione ristretta e per un periodo determinato per valutare il suo impatto, con l'obiettivo di generalizzare detta azione nel caso in cui il test venga superato, ossia se il provvedimento così valutato viene considerato efficace.

Ampiamente utilizzato nel campo medico e farmaceutico, questo metodo è ora ripreso dagli economisti, in particolare nella valutazione delle politiche e programmi di sviluppo.

Questo metodo è ampiamente applicato in Nord America da molti anni; è anche utilizzato dalla Banca mondiale. La diffusione dei lavori di Esther Duflo sulla sperimentazione sociale per la lotta contro la povertà ha giocato un ruolo importante nella diffusione di questi prassi⁸⁵⁵.

⁸⁵³ A. Lippi, La valutazione delle politiche pubbliche, pag. 151, il Mulino, Bologna

⁸⁵⁴ A. Lippi, La valutazione delle politiche pubbliche, pag. 155, il Mulino, Bologna

⁸⁵⁵ Per una relazione cf. per esempio: E. Duflo, **L'Evaluation d'impact en économie du développement L'approche expérimentale**, Atti del seminario della Drees, **op. cit.**

In Francia, la legge costituzionale del 28 marzo 2003 ha dato il via libera a delle sperimentazioni prima limitate sul periodo 2003-2006; seguite da quelle su larga scala relative all'accompagnamento rafforzato dei richiedenti lavoro (2006-2008) e del Reddito di solidarietà attivo (2007-2008). La prima applicazione di portata al caso francese risale al 2006, durante una valutazione dell'efficacia dell'azione degli operatori privati di collocamento nei confronti dei richiedenti lavoro⁸⁵⁶.

La sperimentazione implica un partenariato tra il promotore del progetto: Stato, collettività territoriale, istituzione pubblico, associazione e il valutatore: servizi di studio dell'amministrazione, centro di ricerca, studio di consulenza, etc.; implica altresì che gli attori siano motivati a far parte di una sperimentazione. Secondo Delphine Chauffaut, sentito nel corso di una audizione della delegazione, questa motivazione spesso è mancante. A monte, si costruisce un protocollo che descrive lo svolgimento della sperimentazione e la sua valutazione, precisando le modalità di costituzione dei gruppi di prova (o di sperimentazione), ai quali il dispositivo verrà applicato, e dei gruppi di riferimento (quelli che non beneficiano del dispositivo), ma anche il numero dei membri di ogni gruppo, tenendo conto dell'attrizione⁸⁵⁷ eventuale durante la sperimentazione; e in fine lo svolgimento degli interrogatori o delle inchieste che permetteranno di raccogliere i dati nel corso della sperimentazione (per un esempio concreto, *cf.* relativo al RSA⁸⁵⁸ alla fine di questo stesso capitolo).

Si usa spesso il termine di esperimento controllato per questo tipo di sperimentazione; in confronto ai quasi -esperimenti o esperimenti naturali, dove il quadro di sperimentazione non è costruito dal valutatore ma gli è "imposto".

2.1.2.7. Valutazione Aleatoria

Questo metodo consiste in un "contrefactuel" (controfattuale), cioè una situazione molto vicina a quella che si sarebbe verificata se i beneficiari di un dispositivo non vi avessero avuto accesso. Evidentemente, per misurare gli effetti di un nuovo dispositivo, l'ideale è di poter osservare la situazione dei beneficiari e compararla con quello che sarebbe successo per questi stessi beneficiari in assenza del dispositivo. Nella realtà, ciò non è possibile, poiché una stessa persona non può allo stesso tempo essere incluso ed escluso del dispositivo⁸⁵⁹.

La sperimentazione corrisponde quindi a una valutazione aleatoria o valutazione randomizzata. Il principio consiste nel valutare l'impatto di una politica confrontando un gruppo test, al quale verrà applicato la misura con un gruppo testimone, tutti due estratti a sorte dal valutatore. Il principale vantaggio di una valutazione aleatoria è di evitare ascendenti, cioè di non selezionare le popolazioni ma di costituire i gruppi casualmente. Dopo la sperimentazione, le differenze osservate tra i gruppi test e testimone possono essere

⁸⁵⁶ N. Fleury, *op. cit.*

⁸⁵⁷ Nell'ambito delle inchieste, l'attrizione permette di misurare il fenomeno di perdita di persone interrogati durante la sperimentazione. Sulla base della sua importanza, questo fenomeno ha un impatto più o meno marcato sulla raccolta dei dati.

⁸⁵⁸ RSA: Reddito di solidarietà attiva

⁸⁵⁹ Guida metodologica per la valutazione delle sperimentazioni sociali.

attribuiti all'azione applicata sul gruppo test, e in tal modo al trattamento di cui ha beneficiato.

2.2. Valutazione delle Politiche Pubbliche e buona amministrazione (di A.Mitrotti)

*“Le soluzioni attinenti alla forma di governo non sono mai questioni di mera «ingegneria costituzionale» ma coinvolgono scelte di valore e di modello che vanno tenute ben presenti”*⁸⁶⁰.

I principi di buon andamento e della buona amministrazione pubblica sono espressione di un valore comune, e ben presente, ad ogni Stato democratico.

Quello della buona amministrazione, in modo particolare, è principio già consacrato e riconosciuto a livello normativo europeo, nonché consolidato nella stessa giurisprudenza, oramai pluridecennale, della Corte di giustizia dell'Unione europea.⁸⁶¹

Sul punto, l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea consacra il *“diritto a una buona amministrazione”*; mentre l'articolo 317.1 T.f.u.e. pone a carico della Commissione europea la garanzia di vigilanza sul rispetto del principio della *“buona gestione finanziaria”*.

Ebbene, proprio l'esigenza di buona amministrazione, nonché la ricerca di una migliore e maggiore efficienza della P.A., ha rappresentato uno dei principali obiettivi di riforma della revisione costituzionale francese del 2008⁸⁶², che ha introdotto, costituzionalizzandola, la valutazione delle politiche pubbliche come nuova funzione del Parlamento.

Un primissimo approccio al tema della valutazione delle politiche pubbliche in Francia, pertanto, merita una breve riflessione sulla portata della *“buona amministrazione”*.

La formula di codesto principio è vasta, *“ha un contenuto variabile”*⁸⁶³.

Alla buona amministrazione si riconnette, di certo, la garanzia dei criteri di economicità ed efficacia dell'azione pubblica⁸⁶⁴, ma la portata del suo valore ha contenuto così ampio da poter riuscire, addirittura, a sovrapporsi - a seconda delle accezioni - alla stessa

⁸⁶⁰ M.VOLPI, *Forme di governo e forme di Stato*, in G.MORBIDELLI-L.PERGORARO-A.REPOSO-M.VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 307.

⁸⁶¹ Fra tutte, C. giust. Ce, Grande Sezione, 16/12/2008, n. 47/07. La Corte di giustizia europea, con questa pronuncia, ha espressamente riconosciuto il principio della buona amministrazione, puntualizzando che *“si applica in maniera generale all'azione dell'amministrazione comunitaria”* e che in concreto *“l'amministrazione comunitaria deve agire con accuratezza a prudenza”*.

Con riferimento alla Francia si veda la pronuncia Commissione c. Repubblica Francese; C. giust. Ce, n. 367/98.

⁸⁶² F.GAETA, *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, in Riv. elettronica dir. pubblico, dell'economia e di scienza dell'amministrazione, Roma, 2005, p.2 ss.

⁸⁶³ S.CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, in Relazione alla *“Giornata sul diritto alla buona amministrazione”* per il 25° anniversario della legge sul *“Sindic de Greuges”* della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009.

⁸⁶⁴ Per una imprescindibile ricostruzione sulla portata del principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica nell'ordinamento italiano, fra le tante, C. cost., n. 40/1998. Secondo la Consulta il rispetto del principio del buon andamento comporta l'obbligo della pubblica amministrazione di perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, in modo che vi siano coerenza e congruità tra azione amministrativa e il fine che essa deve perseguire *ex lege*.

“garanzia” dell’effettività di altri diritti e principi già consacrati e tutelati dalle moderne costituzioni⁸⁶⁵.

Del valore della buona amministrazione di uno Stato democratico - infatti - intanto può parlarsene in quanto l’Amministrazione pubblica eserciti “efficacemente” le fondamentali funzioni amministrative (strumentali rispetto all’effettività dei principi e diritti riconosciuti formalmente nelle costituzioni): di ordine pubblico e sicurezza, di amministrazione della giustizia, di governo del territorio, di previdenza ed assistenza sociale, sino a giungere alla garanzia di altri diritti imprescindibili per l’azione pubblica, quali il diritto di accesso del cittadino alla documentazione della P.A. ed il diritto di partecipazione al procedimento amministrativo⁸⁶⁶.

Se accettato, un concetto così ampio della buona amministrazione pubblica finisce con il sovrapporsi, in larga misura, con lo stesso principio di legalità nel campo amministrativo⁸⁶⁷.

Il principio di legalità viene, così, ad intrecciarsi con il valore di buona amministrazione, sotto il profilo della legalità detta “sostanziale”.

*“Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità”*⁸⁶⁸.

In questa prospettiva, appare corretta una logica deduzione: in tanto è possibile l’esatta realizzazione delle politiche pubbliche, sottese all’esercizio delle funzioni amministrative, in quanto si faccia un uso virtuoso dell’esercizio della potestà normativa primaria.

Affinché un bene collettivo sia efficacemente tutelato è necessario che l’atto legislativo sia frutto di una puntuale e competente valutazione circa le finalità di tutela del bene, i mezzi impegnati a tal scopo e le concrete modalità di esercizio del potere amministrativo, funzionalizzato alla cura degli interessi pubblici sottesi all’approvazione della legge.

E’ in quest’ottica che si inserisce l’utilità della valutazione delle politiche pubbliche, opportuna sotto un duplice profilo: da un lato, infatti, la valutazione è funzionale all’esigenza di un miglioramento della qualità della legislazione e delle stesse tecniche di normazione; dall’altro lato, la valutazione si pone come strumento attinente al terreno di misurazione della effettiva realizzazione/attuazione delle politiche approvate con legge.

La valutazione delle politiche pubbliche si presterebbe, in questa ricostruzione, a essere un eccellente strumento di verifica⁸⁶⁹ del buon funzionamento del circuito democratico: a)

⁸⁶⁵ S.CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, IV ed., 2012, p. 16.

⁸⁶⁶ In Italia, ad esempio, il giudice amministrativo ha ritenuto applicabile la disciplina della partecipazione anche ad atti degli organi politici, T.A.R. Puglia, Lecce, I, n. 934/2006. Il diritto di accesso agli atti e quello di partecipazione al procedimento amministrativo - espressione dei principi di pubblicità e trasparenza, corollari essenziali per la buona amministrazione - hanno trovato specifica tutela in una risalente e ben consolidata giurisprudenza comunitaria; fra tutte *C. giust. Ce, 23/10/1974, n. 17/74*.

⁸⁶⁷ S.CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 16; si veda, altresì, S.CASSESE, *“Il diritto alla buona amministrazione”*, in Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul “Sindic de Greuges” della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009.

⁸⁶⁸ Fra tutte, C. cost., sent. 07/04/2011, n. 115.

⁸⁶⁹ Per un interessante spunto di riflessione circa le connessioni tra valutazione e verifica, M.LUCIANI, *“Funzione di Controllo e Riforma del Senato”*, in Riv. Aic, 2016, n. 1, p. 3 ss.

elezione popolare del Parlamento; b) approvazione parlamentare delle leggi; c) esecuzione amministrativa delle stesse⁸⁷⁰.

Il c.d. circuito democratico, infatti, intanto funziona, e riesce a poter chiudersi, in quanto le pubbliche amministrazioni eseguano gli indirizzi stabiliti dal Parlamento: in questo senso valutare le politiche pubbliche è sia uno strumento per la definizione dell'indirizzo per l'amministrazione che di misurazione stessa dei risultati ottenuti dall'azione amministrativa.

In seno alla dottrina francese numerosi sono stati gli autori che hanno accostato l'utilità della valutazione delle politiche pubbliche alla esigenza di un miglioramento della qualità delle leggi, da un lato, e alla necessità di perseguire la realizzazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione pubblica, dall'altro lato.

Prezioso il contributo scientifico prestato, di recente, sul tema da M.Nasser Mansouri-Guilani, che, nel rapporto presentato al *Conseil Economique Social et Environnemental*, ha incisivamente posto in evidenza i caratteri comuni ad ogni pratica valutativa delle politiche pubbliche: individuandone il comun denominatore nell'elemento, tecnico-giuridico, per cui "la valutazione riguarda un tritico: obiettivi, mezzi, risultati-effetti"⁸⁷¹.

Questa analisi riveste l'incontestabile merito di riuscire a fotografare, in maniera quasi apodittica, lo sviluppo del ciclo valutativo delle politiche pubbliche:

a) *in primis*, si pone l'individuazione di uno o più obiettivi determinati da realizzare e da dover raggiungere entro un definito lasso temporale;

b) *in secundis*, è necessario il concreto reperimento dei mezzi (personali, patrimoniali e finanziari)⁸⁷² "mobilitati" a tale scopo (in modo conforme ad una valutazione *ex ante*);

c) chiude il ciclo - sebbene, in realtà, possa potenzialmente esser la base di partenza per una nuova politica pubblica correttiva - il bilancio dell'azione intrapresa, con valutazione *ex post* dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati.

Core business della valutazione delle politiche pubbliche in Francia è fornire elementi di conoscenza⁸⁷³ per il decisore politico, nella prospettiva del perseguimento di una duplice finalità: a) quella di migliorare la qualità e la competenza della decisione⁸⁷⁴; b) riuscire ad "ottimizzare" la fase di attuazione ed esecuzione amministrativa della decisione adottata, di

⁸⁷⁰ S.CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 10.

⁸⁷¹ M.NASSER MANSOURI-GUILANI, (Trad. da) *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M.Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*; Paris, Conseil Economique, Social et Environnemental, Septembre 2015, p. 11.

⁸⁷² S.CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 27.

⁸⁷³ Illuminante, sul punto, il richiamo alla celebre massima einaudiana "Conoscere per deliberare"; si veda L.EINAUDI, "Conoscere per deliberare", in *Prediche inutili*, Opere di Luigi Einaudi, II, Torino, 1964, pp. 3-14. La valorizzazione della conoscenza, quale elemento fondamentale - endoprocedimentale - per l'iter deliberativo di una decisione, rinvia le origini in una concezione filosofica affermata e radicata nel tempo. Già Aristotele nella "Metafisica" rifletteva su di una filosofia pratica, il cui scopo eziologico fosse la verità come mezzo - e non fine - per sostenere l'azione dell'uomo nelle scienze umane, naturali, politiche (Aristotele, *Metafisica*, II, 1, 993 b 19-23). In quest'ottica, "conoscere" permette di penetrare a fondo nel problema delle cose, come strumento di guida per l'azione umana, volta a migliorare la realtà e, con la risoluzione dei problemi umani, a crearne una completamente nuova.

⁸⁷⁴ M.NASSER MANSOURI-GUILANI, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M.Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*, cit., p. 11.

modo che l'azione pubblica intrapresa giunga al perfezionamento; eventualmente anche attraverso la possibilità dell'esperimento una nuova azione pubblica "correttiva".

Per Nicoletta Stame, ad esempio, *"la valutazione consiste nell'analizzare se un'azione intrapresa allo scopo di ottenere un bene collettivo abbia o meno raggiunto gli effetti desiderati, formulando un giudizio sulla eventuale discrepanza tra obiettivi fissati e risultati raggiunti"*⁸⁷⁵.

Del medesimo orientamento è la definizione proposta da Jean Michel Charpin, secondo il quale *"la valutazione si può concepire in quanto misura degli scarti tra gli obiettivi e i risultati di una politica, ma la si può intendere anche come una componente, tra le altre, della modernizzazione dell'azione pubblica"*⁸⁷⁶.

Anche Charpin, dunque, ha risaltato perspicacemente la duplice natura funzionale della valutazione delle politiche pubbliche, così come concepita in Francia: 1) per un verso, essa è "misura" del buon andamento dell'amministrazione pubblica francese, della sua efficacia ed efficienza; 2) per altro verso, "componente" stessa dell'azione pubblica.

In questo senso, la valutazione delle politiche pubbliche non è solo strumento a servizio dei decisori politici, bensì mezzo di partecipazione per tutti gli attori coinvolti nell'azione pubblica, tra i quali, senza dubbio, gli stessi cittadini.

Del resto, la stessa portata del valore della "buona amministrazione" ha avuto una fondamentale evoluzione funzionale, *"da principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione (ex parte principis), è divenuto principio in funzione dei diritti dei cittadini (ex parte civis)"*⁸⁷⁷.

In Francia, in modo particolare, lo sviluppo delle pratiche di valutazione delle politiche pubbliche ha rinvenuto la propria *ratio* nella necessità di dar risposte alla crisi di legittimità dell'azione pubblica, alle difficoltà di budget della pubblica amministrazione, nonché alla stessa disfunzione dei servizi pubblici⁸⁷⁸; tutto coniugato alla tanto sospirata necessità di affrontare efficacemente, trasparentemente, la complessità tipica delle politiche poste a monte delle decisioni pubbliche, ciò anche attraverso la possibilità dell'utilizzo di strumenti "valutativi" dei relativi effetti indesiderati.

Detto in altri termini, la valutazione delle politiche pubbliche è stata interpretata dai francesi come uno strumento prezioso, al servizio del decisore politico, per la realizzazione delle *"condizioni per costruire un sistema amministrativo che, attraverso la trasparenza delle regole, sia effettivamente efficiente ed efficace"*⁸⁷⁹.

Immaginabile come il processo di valorizzazione per questo tipo di risorsa politica abbia spesso incontrato le resistenze di quanti non fossero sempre così maturi nel compiere "valutazioni" che - *prima faciae* - sembravano poter restringere la propria sfera di libertà nell'agire "politicamente": di qui è nato il bisogno di introdurre quegli opportuni correttivi

⁸⁷⁵ N. STAME, *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma, 1998, p. 3.

⁸⁷⁶ J.M.CHARPIN, intervento al secondo Congresso della Società francese di valutazione, Rennes, 2000, tradotto dal francese.

⁸⁷⁷ S.CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 15.

⁸⁷⁸ Tale è l'opinione espressa da B.PERRET, *Evaluation, gouvernance, et proceduralisation de l'expertise*, intervento al seminario *«Les mutations contemporaines de l'art de gouverner»*, organizzato dalla Cellule de prospective de la Commission européen, Bruxelles, 27 marzo 1996.

⁸⁷⁹ A.CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, in Riv. trim. di Scienza dell'Amministrazione, 2000, p. 4.

di “ingegneria costituzionale” che fossero in grado di poter promuovere “una forma di democrazia avanzata e di un controllo circolare all’interno della più ampia comunità politica”⁸⁸⁰.

Del resto, in Francia è opinio pressoché condivisa riconoscere che “la valutazione è un elemento della vita democratica”⁸⁸¹.

2.2.1. Valutazione, Controllo, Verifica: l’attività valutativa come funzione “tipica” della PA

La distinzione tra valutazione delle politiche pubbliche e attività di controllo e di verifica può apparire come un esercizio accademico, un puro vezzo, quand’anche una patologica smania classificatoria.

In realtà - come efficacemente evidenziato nel rapporto presentato da M.Nasser Mansouri-Guilani al *Conseil Economique Social et Environnemental* - la distinzione è necessaria rispetto alle attività di controllo e verifica, “[...] poiché le pratiche valutative in Francia sembrano a volte avvicinarsene, cosa che è fonte di confusione [...] Questa confusione non favorisce lo sviluppo di una cultura della valutazione delle politiche pubbliche in Francia”⁸⁸².

Spesso, infatti, è sembrato che tutto fosse oggetto, nella stessa maniera, sia di attività valutativa che di controllo o di verifica.

A monte di ogni confusione sussiste una preliminare questione linguistica, che di certo non contribuisce alla chiarezza complessiva della materia⁸⁸³.

La parola “controllo”, per far un esempio, è promiscuamente impiegata in due accezioni linguistiche fra loro sensibilmente differenti: da un lato, vi è l’uso nell’accezione francese del termine (quella di “*contrôle*”), intesa nel senso d’ispezionare ed esaminare la regolarità e la conformità di un atto rispetto a certe regole e norme giuridiche ben precise; dall’altro lato, si è spesso fatto anche riferimento al controllo nell’accezione inglese del termine (quella di “*control*”), indicante, cioè, la guida, la direzione ovvero il pilotaggio di una data attività pubblica.

La stessa “valutazione” si è prestata ad una grande molteplicità d’usi, indicando indifferentemente attività fra loro decisamente diverse: quali, ad esempio, l’analisi *ex ante* fra alternative possibili⁸⁸⁴, o il giudizio sulle *performance* di amministrazioni pubbliche⁸⁸⁵, oppure l’analisi *ex post* circa gli effetti di una determinata azione pubblica.

⁸⁸⁰ A.CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l’Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 19.

⁸⁸¹ M.NASSER MANSOURI-GUILANI, *Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M.Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l’évaluation des politiques publiques*, cit., p. 11.

⁸⁸² M.NASSER MANSOURI-GUILANI, (Trad. da) *Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M.Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l’évaluation des politiques publiques*, cit., p. 12.

⁸⁸³ Sul punto si vedano B.DENTE e G.GIORGI, *Il controllo di gestione: che cosa non è e che cosa può essere*, in *Il nuovo governo locale*, 1985, pp. 3-17.

⁸⁸⁴ A.CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l’Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 8 ss.

Ad aggravare ogni difficoltà di carattere squisitamente linguistico, terminologico, ha poi altresì contribuito la stessa multidisciplinarietà propria della valutazione delle politiche pubbliche, bisognosa dell'impiego di un tipo di personale contraddistinto dalla diversità dei percorsi culturali e scientifici di provenienza.

Rispetto alle diverse difficoltà riscontrate, la dottrina francese ha cercato la soluzione interrogandosi sulla "finalità deontologica"⁸⁸⁶ della valutazione in Francia.

Posto, infatti, che l'attività di raccolta delle informazioni è comune tanto alle funzioni di controllo quanto a quelle di verifica che alle stesse pratiche valutative, il *discrimen* rispetto alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche è nel differente soddisfacimento del fabbisogno informativo per la pubblica amministrazione.

Da qui è davvero breve il passo che conduce a chiedersi quale fabbisogno informativo soddisfi la valutazione delle politiche pubbliche in Francia.

La pubblica amministrazione, invero, raccoglie generalmente dati informativi per diversi scopi e con differenti funzioni.

A tal proposito si distingue tra *compliance* (raccolta informativa col fine di permettere il rispetto delle regole, nonché la verifica di adempimenti normativi), *management control* (finalizzato a consentire il controllo di gestione⁸⁸⁷), *accountability*⁸⁸⁸ (quale rendicontazione informativa col fine di "render conto" sui risultati ottenuti), *learning* (inteso come quadro informativo con la finalità di permettere una migliore comprensione sul "se" e "come" interventi o programmi pubblici funzionano) e *policy and program design* (come supporto informativo per orientare le scelte alternative tra *policy*).

In Francia non si è dubitato che la principale finalità deontologica della raccolta e analisi informativa sottesa alla valutazione fosse quella di "*informare i responsabili politici ed i cittadini circa le modalità con le quali la politica è stata messa in opera e i risultati ottenuti nozione corrispondente al termine inglese di accountability [...]*"⁸⁸⁹.

Per i francesi, ad onor del vero, la pratica valutativa delle politiche pubbliche non ha solo finalità di *accountability*; non si è negato, infatti, che essa abbia anche una "*finalità di gestione: far sì che le risorse umane e finanziarie siano ripartite in modo più razionale tra i differenti interventi, e che venga migliorata la gestione delle organizzazioni attuatrici*"⁸⁹⁰; nonché "*una finalità decisionale: contribuendo alla corretta formulazione delle politiche, alla loro formulazione ed, eventualmente, cessazione*"⁸⁹¹.

Accountability, management control e learning costituiscono la "finalità deontologica" delle pratiche valutative delle politiche pubbliche in Francia: ciò che in termini giuridici può

⁸⁸⁵ S.CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 186.

⁸⁸⁶ A.CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 2

⁸⁸⁷ A.LIPPI, *I politici, i burocrati e il controllo di gestione. Apprendimento istituzionale nella riforma del governo locale*, in Riv. trim. di scienza dell'amministrazione, 1998, p. 3 ss.

⁸⁸⁸ Per un approfondimento sui rapporti intercorrenti tra *management control* e *accountability* si rimanda a B.BEHN, *The new public management paradigm and the search for democratic accountability*, relazione annuale presentata alla conferenza di Appam, 1996, Pittsburgh.

⁸⁸⁹ A.CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 3.

⁸⁹⁰ A.CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 3. Della stessa sostanziale opinione è F.GAETA, *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, cit., p. 1ss.

⁸⁹¹ A.CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 3.

ben definirsi come la *ratio* della valutazione, che la connota, in maniera tipica, rispetto alle “comuni” attività di controllo e di verifica.

Il che, fra l’altro, trova conferme nel rapporto di M.Nasser Mansouri-Guilani al *Conseil Economique Social et Environnemental*⁸⁹², dov’è brillantemente sviluppata una interessante analisi sul punto, dal titolo “*la valutazione è distinta dalla verifica e dal controllo*”.

Tale rapporto puntualizza che “*la verifica ed il controllo si riferiscono a norme interne al sistema analizzato (regole contabili, giuridiche, funzionali), mentre la valutazione cerca di prevedere, da un punto di vista soprattutto esterno, gli effetti e/o il valore di una determinata azione/misura*”⁸⁹³.

In questa prospettiva, la valutazione si distingue dal controllo proprio perché la pratica valutativa va ben al di là di una semplice verifica di gestione: ad essere diverso è il campo d’applicazione (molto più esteso per la valutazione) dell’attività considerata, che non ha ad oggetto la sola attività di gestione di un soggetto pubblico, bensì la valutazione di un intero sistema pubblico d’azione.

Vero è anche che l’esistenza di strumenti di controllo, spesso, si pone come condizione di successo per una buona valutazione.

Appare difficile dubitare, per tali ragioni, che la valutazione delle politiche pubbliche in Francia sia inquadrabile come una funzione del tutto peculiare, differente dalle attività di controllo e di verifica; una “funzione tipica” della pubblica amministrazione francese.

2.3. *Evoluzione normativa delle pratiche valutative in Francia (di A.Mitrotti)*

In Francia si è tardato nell’introdurre su piano istituzionale la valutazione delle politiche pubbliche; come, del resto, al pari di altri Paesi europei.

Una autorevole dottrina francese ne ha imputato il ritardo al ruolo rivestito dallo Stato centrale, ciò dal momento che “*in Francia a differenza degli Stati Uniti o della Germania, lo Stato si è formato molto prima della nazione*”⁸⁹⁴; il che avrebbe determinato “*una forte politicizzazione del problema dell’interesse generale*”, e fatto sì che “*l’interesse generale è in Francia l’espressione di una maggioranza politica di cui lo Stato è l’istanza esecutiva*”: di qui la difficoltà a concepire una valutazione dell’azione dello Stato.

I primi tentativi di sviluppo delle pratiche valutative delle politiche pubbliche risalgono agli anni ’70, con la razionalizzazione delle scelte finanziarie (Rcb); istituto che suscitò, da subito, un importante sviluppo sugli studi attinenti la domanda di valutazione dell’azione pubblica.

⁸⁹² M.NASSER MANSOURI-GUILANI, *Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M.Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l’évaluation des politiques publiques*, cit., p. 11.

⁸⁹³ M.NASSER MANSOURI-GUILANI, (Trad. da) *Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M.Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l’évaluation des politiques publiques*, cit., p. 11.

⁸⁹⁴ F.STASSE, (Trad. da) *L’évaluation des politiques publiques en France*, in Ocse/GD, 1997, p. 126

La *Rationalisation des choix budgétaire* (Rcb) venne introdotta sulla scia dell'esperienza americana e corrispondeva, prevalentemente, ad un tipo di valutazione *ex ante*, basata su tre fasi: *planning, programming e budgeting system*.

Nei primi anni '80⁸⁹⁵ la valutazione iniziò ad assumere un peso maggiore all'interno delle istituzioni francesi: già nel 1983 venne infatti istituito⁸⁹⁶ l'Ufficio parlamentare per le scelte scientifiche e tecnologiche, col compito di supportare le scelte parlamentari su domande di energia, sviluppo ed innovazione.

Nel 1986 veniva pubblicato il "*Rapporto Deleau, Nioche, Penz e Poinsard*", dal titolo "*valutazione delle politiche pubbliche*"⁸⁹⁷; si trattava del primo vero bilancio sullo sviluppo della valutazione in Francia, che costituì la base per il superamento dell'esperienza Rcb ed il lancio ufficiale della valutazione in seno alla pubblica amministrazione francese.

Nel 1988, su esplicita richiesta del primo ministro *Michel Rocard*, venne elaborato un documento (meglio conosciuto col nome di "rapporto *Viveret*") dal titolo "*La valutazione delle politiche e delle azioni pubbliche*"⁸⁹⁸, che verrà poi pubblicato nel 1989.

Per il governo Rocard, il rilancio della valutazione si sarebbe inserito nel contesto di una più ampia politica generale, definita come "*il rinnovamento del servizio pubblico*"⁸⁹⁹: questo il reale motivo per il quale numerosi organismi e commissioni di valutazione furono creati nell'arco di pochi anni.

Con il Decreto del 22 gennaio 1990⁹⁰⁰ venne per la prima volta promossa una procedura di valutazione interministeriale, con la contestuale istituzione del "*Consiglio scientifico di valutazione*" (Cse).

Si tratta del decreto comunemente riconosciuto in Francia come l'atto ufficiale a favore dell'introduzione della valutazione delle politiche pubbliche nelle amministrazioni⁹⁰¹.

Tra il 1989 ed il 1992, vennero, così, istituiti il "*Comitato nazionale di valutazione della Ricerca*"⁹⁰², la "*Commissione di valutazione di Rmi*"⁹⁰³ e il "*Comitato nazionale di valutazione della politica della città*"⁹⁰⁴.

Con la circolare interministeriale del 9 dicembre 1993, anche le regioni francesi furono sollecitate affinché valutassero alcuni programmi dei Contratti del Piano Stato-Regioni del 1994-1998; sicché tra 1995 e il 1999 i servizi decentrati dello Stato e dei Consigli regionali

⁸⁹⁵ Per una ricostruzione documentale sull'evoluzione normativa si rimanda a "*L'évaluation des politiques publiques en France: repères chronologiques d'une pratique encore récente*", www.ifrance.com/eval/historieF.

⁸⁹⁶ Loi n° 83-609 du 8 juillet 1983.

⁸⁹⁷ M.DELEAU, J.P. NIOCHE, P.PENZ, R.POINSARD, *Evaluer les politiques publiques: methods, déontologie, organization*, La Documentation Française, Paris, 1986

⁸⁹⁸ Cfr. CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 12.

⁸⁹⁹ A.CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 13.

⁹⁰⁰ Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

⁹⁰¹ A.CALDAROZZI, "*La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*", cit., p. 13.

⁹⁰² Décret n° 89-294 du 9 mai 1989 relatif au comité National d'évaluation de la recherche.

⁹⁰³ Décret n° 89-646 du 6 septembre 1989 portant création de la commission nationale d'évaluation relative au *Revenu minimum d'insertion* (Rmi).

⁹⁰⁴ Création d'un Comité d'évaluation de la politique de la ville, mars 1991.

misero in pratica le prime procedure di valutazione per i Contratti del Piano Stato-Regioni e dei fondi strutturali europei per le regioni francesi⁹⁰⁵.

Nel 1995 venne, poi, pubblicato il Rapporto *Tenzer*, sul funzionamento dei comitati interministeriali.

Nel 1996, l'Assemblea nazionale - con adozione della L. n. 517/96 - istituiva l'Ufficio parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche, nonché - con L. n. 516/96 - l'Ufficio parlamentare di valutazione della legislazione, entrambi soppressi successivamente, dalla legge di bilancio del 2001.

Il 1998 fu un anno significativo per la valutazione delle politiche pubbliche in Francia: il 26 gennaio veniva emanata una importante circolare⁹⁰⁶ relativa agli studi di impatto dei progetti di legge e dei decreti del Consiglio di Stato aventi carattere regolamentare; dopo di che, nel mese di novembre, venne dapprima presentato il Rapporto Weiss e Pernet⁹⁰⁷ e poi emanato il Decreto n. 98-1048, che - con abrogazione del precedente Decreto del 1990 - istituiva il "*Consiglio nazionale di Valutazione*"; seguì, nel mese di dicembre, una nuova circolare, recante una più dettagliata disciplina della valutazione delle politiche pubbliche: l'obiettivo prioritario era il miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione, nonché dei servizi pubblici.

Nel 1999 venne, altresì, creata la "*Società francese di valutazione*", con l'obiettivo di promuovere l'attività di valutazione e la professione del valutatore. Sempre nello stesso anno, in seno alla Commissione finanze dell'Assemblea Nazionale, fu istituita la *Mission d'évaluation et de conotrole* (MEC)⁹⁰⁸, con intento di accrescere la qualità della valutazione parlamentare nella materia finanziaria.

Non secondario è il riferimento alla legge n. 99-533 del 25 giugno 1999, di indirizzo per il miglioramento e lo sviluppo sostenibile del territorio: essa fissava nella valutazione uno strumento prezioso per la crescita degli enti locali.

Ma il forte vento di cambiamento per la valutazione delle politiche pubbliche in Francia ha cominciato a spirare a partire dal 2001⁹⁰⁹.

Con l'avvento del nuovo millennio, le riforme legislative adottate in materia di finanza pubblica e di decentramento amministrativo ebbero infatti l'effetto di accrescere il ruolo istituzionale della valutazione delle politiche pubbliche, favorendo il graduale avvio dello stabile inserimento dell'attività valutativa nei processi decisionali pubblici.

In primis, in forza della legge organica n. 692 del 1 agosto 2001, di riforma del campo finanziario, l'azione amministrativa ha iniziato ad evolversi nel senso di una vera e propria logica di programma, con precisa definizione degli obiettivi accompagnata da indicatori di

⁹⁰⁵ La circolare del Primo Ministro del 31 marzo 1992 e la circolare interministeriale del 9 dicembre 1993 avevano previsto, poi reso obbligatoria, l'iscrizione nei contrats de plan Etat-Régions di un dispositivo di valutazione delle politiche contrattualizzate.

⁹⁰⁶ "*Circulaire du 26 Janvier 1998 relative à l'étud d'impact des projets de loi et de décret au Conseil d'Etat*", *Journal Officiel*, 31, 6 Février 1998, p. 1912.

⁹⁰⁷ Cfr. CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 14.

⁹⁰⁸ La Missione di valutazione e controllo (MEC) è stata istituita nel 1999 in forza dell'articolo 145, comma 2, del regolamento dell'Assemblea Nazionale francese.

⁹⁰⁹ F.GAETA, *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, cit., p. 1 ss.

efficacia: filosofia generale era la realizzazione dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati, sulla base di un utilizzo sempre più efficiente delle risorse umane e finanziarie.

La legge di finanza del 2001 ha, infatti, introdotto il ricorso generalizzato al controllo di gestione, alla contrattualizzazione degli obiettivi stabiliti, nonché alla misurazione delle stesse performance delle politiche pubbliche; prevedendo, con effetti decorrenti dal primo gennaio del 2006, la ripartizione del bilancio dello Stato in tre grandi categorie: missioni, programmi ed azioni.

In materia di decentramento amministrativo, venti anni dopo le *lois Defferre*⁹¹⁰, una nuova ventata di riforme ha investito le collettività territoriali francesi, riconoscendo, con la legge organica n. 704 del 1 agosto del 2003, un ruolo di primaria importanza proprio alla valutazione: significativa è stata la particolare introduzione della possibilità di sperimentazione al fine della “valutazione” dei trasferimenti di competenze dallo Stato verso le collettività territoriali; una evidente manifestazione della necessità di un vero e proprio progresso della valutazione sul piano istituzionale.

Nel 2004 è stato poi elaborato il rapporto della “*Delegazione per la pianificazione del Senato sulla valutazione delle politiche pubbliche in Francia*”: ne è emersa l’auspicabilità per un progressivo rafforzamento della “istituzionalizzazione” della valutazione, concepita come funzione fondamentale di raccordo tra la programmazione e disciplina delle politiche pubbliche e la buona amministrazione pubblica (in specie quella finanziaria).

L’epilogo di un lungo e faticoso percorso istituzionale, iniziato nel lontano 1968, è stato il passaggio che ha visto la definitiva costituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche.

In forza della legge di revisione costituzionale n. 2008-724 (di “*modernisation de la V République*”), del 23 luglio del 2008, il nuovo testo della Costituzione francese ha, infatti, attribuito in capo al Parlamento la funzione di valutare le politiche pubbliche.

In particolare, il novellato testo dell’articolo 24 stabilisce, al comma primo, che “*Il Parlamento vota le leggi. Controlla l’azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche*”.

Nell’ottica di progressiva istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche appare poi importante il richiamo ad altre nuove disposizioni introdotte con la legge di revisione costituzionale del 23 luglio del 2008, quali: l’art. 48, comma 4 (in forza del quale è prescritto che una settimana di seduta su quattro sia riservata da ciascuna Assemblea “*al controllo dell’azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche*”); l’art. 51, comma 2 (che dispone possano istituirsi all’interno di ciascun ramo del Parlamento delle commissioni di inchiesta *ad hoc* per raccogliere informazioni a tale scopo); non secondaria è la novella di cui all’articolo 47, comma 2, che investe espressamente la Corte dei conti del compito di assistere il Parlamento nel controllo del controllo dell’azione del Governo e nell’esercizio dell’attività di valutazione delle politiche pubbliche.

L’avvento della riforma costituzionale di “*modernisation de la V République*” ha presto dato luogo al dibattito istituzionale sul come, concretamente, avrebbe dovuto atteggiarsi il ruolo della nuova funzione di valutazione delle politiche pubbliche nel processo legislativo: ciò che, in altri termini, atteneva all’attuazione del nuovo dettato costituzionale in tema di esercizio del potere col quale il Parlamento - ex art. 24 - “*Valuta le politiche pubbliche*”.

⁹¹⁰ Trattasi delle leggi n.83-8 del 7 gennaio 1983 e n. 83-663 del 22 luglio 1983.

L'attuazione che ne è stata data è analizzabile in tre distinte fasi.

Nella prima è intervenuta l'emanazione di una legge organica relativa l'applicazione dei novellati articoli 34, 39 e 44 della carta costituzionale: la legge organica n. 2009-403, del 15 aprile del 2009.

Le previsioni attuative di codesto provvedimento hanno mostrato significativa rilevanza nella parte in cui son state prescritte condizioni precise per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa.

In particolare, è stato introdotto l'obbligo per il Governo di allegare l'analisi di impatto (*étude d'impact*) alla presentazione dei nuovi disegni di legge (e sanzione corrispondente alla preclusione dell'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea nelle ipotesi di mancato adempimento): unici casi di esenzione dall'obbligo di allegazione dell'analisi di impatto riguardano soltanto alcune tipologie di legge (come quelle di revisione costituzionale, di programmazione delle finanze pubbliche, di proroga degli stati di crisi, di autorizzazione ad emettere ordinanze governative).

Alla legge organica, hanno poi fatto seguito le modifiche regolamentari dei due rami del Parlamento francese.

Significativo l'evidenziare come Assemblea Nazionale e Senato abbiano attuato in modo differente il dettato della riforma costituzionale del 2008.

Presso l'Assemblea Nazionale si è ritenuto opportuno il creare un organo di valutazione *ad hoc*.

Per effetto della risoluzione n. 212 del 27 maggio 2009, il regolamento dell'Assemblea Nazionale è stato modificato con l'introduzione dei nuovi articoli 146-2, 146-3, 146-4, 146-5, 146-6, 146-7, che hanno istituito il Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*).

E' il caso comunque di ricordare come in Assemblea Nazionale operassero già da tempo altre due strutture preposte alla valutazione: la *Mission d'évaluation et de contrôle* (MEC) - creata nel 1999, in seno alla Commissione delle finanze - e la *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité* - istituita in seno alla Commissione per gli affari sociali, nel dicembre del 2004.

Presso il Senato francese è stata invece compiuta una diversa scelta organizzativa, non essendosi ritenuta opportuna l'istituzione di nuovi organi o strutture *ad hoc*.

Con risoluzione adottata il 2 giugno del 2009, il Senato ha modificato un solo articolo del proprio regolamento, l'articolo 22, in forza del quale si è espressamente riconosciuto che "*le commissioni permanenti assicurano l'informazione del Senato e realizzano, nelle materie di loro competenza, il controllo dell'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio della applicazione delle leggi*".

Presso il Senato tutte le Commissioni permanenti hanno perciò il compito di assicurare il monitoraggio dell'attuazione degli atti legislativi che rientrano nella propria competenza, verificando l'adozione da parte del Governo di ogni necessaria misura.

Ma tra la fase emanativa della legge organica del 15 aprile del 2009 e quella di modifica dei regolamenti parlamentari non può non menzionarsi anche l'intervento del Consiglio costituzionale, che con le celebri decisioni n. 579 e 581 del 2009 ha "filtrato" la disciplina prevista dalla legge organica, circoscrivendo i contenuti necessari dell'analisi di impatto che il Governo ha l'obbligo di allegare con la presentazione dei propri disegni di legge: la

disciplina risultante, pertanto, ha risentito, in qualche misura, del ruolo esercitato dalla giurisprudenza costituzionale⁹¹¹.

Nel 2011, per completare il disegno attuativo della nuova funzione costituzionale della valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento, è stata approvata una ulteriore legge ordinaria (Loi n. 2011-140 du 3 février 2011), che, come recita il titolo, tende “a rafforzare i mezzi del Parlamento in materia di controllo dell’azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche”.

Non è ancora possibile stimare il grado di successo della valutazione in Francia, né il suo livello di discontinuità rispetto al passato, ciò che certamente è possibile osservare è come la Francia, negli ultimi decenni, abbia riservato una sensibilità crescente rispetto il tema delle valutazioni delle politiche pubbliche, considerato, non a torto, come fondamentale “*elemento della vita democratica*”⁹¹², nell’ottica di una “modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica”.

2.4. Gli interventi del *Conseil Constitutionnel* sullo studio di impatto e sull’attività del *Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques*. Cenni alla giurisprudenza costituzionale relativa all’inquadramento della valutazione delle politiche pubbliche. (di M.Rossin)

La riforma, costituzionalizzando la valutazione delle politiche pubbliche, ha, in modo più o meno diretto, attribuito un ruolo di co-protagonista in materia anche al *Conseil Constitutionnel*, chiamato a sindacare in via preventiva le leggi organiche⁹¹³ aventi ad oggetto tale disciplina. Nell’espletamento di questa funzione il Consiglio è stato investito dello scrutinio relativo alla Legge organica 15 aprile 2009, n. 403⁹¹⁴, concernente l’attuazione degli articoli 34-1, 39 e 44 della Costituzione, così come modificati dalla legge costituzionale n° 2008-724 del 23 luglio 2008 (di ammodernamento delle istituzioni della V Repubblica).

La decisione n° 2009-579 DC del 9 aprile 2009 che ne è derivata ha riguardato, per ciò che interessa ai nostri fini, alcune questioni di rilevanza costituzionale connesse all’istituto dell’*étude d’impact* (c.d. analisi di impatto).

⁹¹¹ Per una più dettagliata analisi sulla incidenza della giurisprudenza del Conseil si rimanda sul punto al paragrafo successivo.

⁹¹² M.NASSER MANSOURI-GUILANI, *Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M.Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l’évaluation des politiques publiques*, cit., p. 11.

⁹¹³ tali atti, lo ricordiamo, non possono essere promulgati sino a quando non sia intervenuta la dichiarazione di conformità costituzionale ad opera del Consiglio.

⁹¹⁴ Relativa alle risoluzioni parlamentari, alla presentazione dei progetti di legge ed al diritto di emendamento, a tale legge organica sono seguite diverse modifiche dei regolamenti delle assemblee, rese necessarie per attuare, a loro volta, la riforma costituzionale. Essa ha succeduto la legge organica n° 2009-38 del 13 gennaio 2009, con la quale era stata attuata la previsione di cui all’articolo 25 della Costituzione. Approvata in prima lettura dall’Assemblea nazionale il 27 gennaio 2009 e dal Senato il 18 febbraio 2009, e, definitivamente, in seconda lettura, dall’Assemblea nazionale il 24 marzo 2009, la legge organica è stata trasmessa al Consiglio costituzionale dal Primo ministro il 25 marzo 2009.

L'obbligo di corredare i progetti di legge di uno studio di impatto non sollevava, per se stesso, problemi di costituzionalità; tuttavia, in seguito ad un emendamento, l'art. 8 della legge organica precisava che tale documento dovesse essere avviato «*dès le début de l'élaboration*» di un progetto di legge.

Il Consiglio ha ritenuto che questa previsione, da una parte, non trovasse fondamento costituzionale nell'articolo 39 Cost., per la ragione che l'enunciato normativo in esso contenuto si limita a disporre che alla legge organica spetti di disciplinare le condizioni di «*présentation*» dei progetti di legge, d'altra parte, fosse contraria al principio di separazione dei poteri. A giudizio del Consiglio il Parlamento non può, come invece sarebbe stato in base all'emendamento *de quo*, richiedere al Governo di giustificare la scelta di adottare lo studio di impatto fin dall'inizio dell'elaborazione del progetto di legge. Il Consiglio ha, dunque, censurato, questa dicitura.

Il dettaglio del contenuto dello studio di impatto suscitava, a differenza dell'obbligo di sua allegazione e sin dalla prima approvazione del testo della legge organica (rimasto peraltro in seconda lettura), dubbi di conformità costituzionale.

Sebbene l'articolo 39, terzo comma, attribuisca al legislatore organico un ampio margine discrezionale per stabilire le condizioni di presentazione dei progetti di legge, l'elencazione di cui all'art. 8, terzo comma, della legge organica in oggetto⁹¹⁵, relativa alle otto rubriche che lo studio di impatto deve esporre “*avec précision*”, si prestava ad interpretazioni eccessivamente elastiche, tali da poter pregiudicare il diritto di presentazione dei progetti di legge costituzionalmente riconosciuto all'Esecutivo.

Per prevenire un tale rischio il Consiglio è così intervenuto sul punto, emettendo una censura di illegittimità costituzionale e due riserve interpretative.

Il *Conseil* ha censurato, in primo luogo, la disposizione della legge organica prescrivente l'obbligatoria indicazione nello studio di impatto delle «*orientations principales*» delle norme di attuazione necessarie e del «*délai prévisionnel de leur publication*», sul presupposto che, laddove una legge non sia stata ancora stata approvata, il Parlamento non possa pretendere dal Governo questo genere di precisazioni. A fondamento della censura il *Conseil* ha anche richiamato il fondamentale principio di separazione delle competenze tra potere legislativo e regolamentare⁹¹⁶.

⁹¹⁵Art. 8, terzo comma: “ *Ils exposent avec précision : — l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne; — l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi; — les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées; — les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités; — l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue; — l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public; — les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat; — s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental; — la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires*”.

⁹¹⁶ Nella decisione n° 70-41 DC del 30 dicembre 1970, il Consiglio aveva già ritenuto, in relazione alla Legge finanziaria correttiva per il 1970, che un tale indirizzo “*insère l'intervention d'une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire*”; in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-70-41-dc-du-30-decembre-1970.7191.html>.

L'organo di giustizia costituzionale ha così dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione di cui all'art. 8, terzo comma, nella parte in cui poneva in capo all'Esecutivo l'obbligo di comunicare al Parlamento tanto le «*orientations principales*» dei suoi progetti di decreto quanto il «*délai prévisionnel de leur publication*», precisando che tali «*orientations*» debbano ritenersi sempre modificabili fino al momento della pubblicazione.

In secondo luogo, il Consiglio ha giudicato che l'obbligo di procedere a uno studio di impatto non si riferisce, sempre e comunque, a tutte le rubriche enumerate dall'art. 8, terzo comma, ma deve, viceversa, essere circoscritto a quegli elementi pertinenti all'oggetto della legge, in relazione al quale alcuni delle rubriche *de quibus* possono risultare del tutto superflue, se non inefficaci⁹¹⁷. Il *Conseil* ha così ammesso la possibilità che lo studio di impatto contenga voci c.d. «*état néant*».

In terzo luogo, il Consiglio ha statuito che, qualora un progetto di legge sia presentato senza essere accompagnato da uno studio di impatto che soddisfi integralmente o parzialmente le prescrizioni dell'art. 8, terrà conto del rispetto di queste disposizioni alla luce delle esigenze della continuità della vita della Nazione.

Il Consiglio è poi intervenuto sull'art. 9 della legge organica, con il quale è concessa alla Conferenza dei presidenti la facoltà di opporsi alla fissazione all'ordine del giorno di un progetto di legge. Tale disposizione prevede, infatti, che la Conferenza dei Presidenti dell'assemblea di prima presentazione disponga di un termine di dieci giorni per rilevare l'inosservanza delle regole relative al deposito del progetto di legge.

Trattandosi di competenza attribuita al legislatore, il Consiglio ha ritenuto implicito che il legislatore organico, stante la sua competenza di determinare le regole di presentazione dello studio di impatto, possa altresì stabilire i presupposti e le forme della sanzione (qual è il ricorso al *Conseil*) in caso di mancata osservanza di tali regole. D'altra parte la stessa Costituzione prevede - art. 63 - che una legge organica: «*Détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestation*».

Il Consiglio ha poi precisato, su queste basi, che tale ultima disposizione, in combinato disposto con il suddetto art. 39 Cost., permette, in conformità alle intenzioni del Costituente, di fissare un termine, anche breve (purché decorrente dal deposito del progetto di legge), per investire dell'esame il *Conseil constitutionnel* dell'esame dello studio di impatto.

⁹¹⁷ Il Consiglio ha ripreso, in questa occasione, la riserva formulata nella decisione del 25 luglio 2001 in ordine a numerose disposizioni contenute nella legge organica relativa alle leggi di finanza, che, al fine di rinforzare il controllo del Parlamento sulla preparazione e l'esecuzione delle leggi di finanza, imponevano alle Amministrazioni statali nuovi obblighi in materia di programmazione, studio e informazione. Il Consiglio ha così statuito che se, a seconda delle circostanze, qualcuno di questi obblighi non era adempiuto nei termini previsti, le disposizioni in oggetto non dovevano essere interpretate come ostacolo alla messa in discussione della legge finanziaria. Il *Conseil* ha stabilito in quella sede che la conformità di quest'ultima alla Costituzione e alla nuova legge organica sarebbe stata da allora vagliata alla luce tanto delle esigenze della continuità della vita nazionale che dell'imperativo di veridicità che si collega all'esame della finanziaria durante tutto l'*iter* di sua approvazione. Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 75, 79 et 80, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2001/2001-448-dc/decision-n-2001-448-dc-du-25-juillet-2001.504.html>.

L'ultimo punto affrontato dalla decisione 579 ha riguardato le deroghe all'obbligatorietà dell'*étude d'impact*, stabilite dall'art. 11 nei seguenti termini: "*L'article 8 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise*". Tale scelta è stata effettuata sul fondamento dell'art. 39, terzo comma, che, come detto, lascia ampi margini discrezionali al legislatore organico per ciò che concerne la fissazione delle condizioni di presentazione dei progetti di legge.

Il secondo comma dell'art. 11 sottopone alla nuova procedura dello studio di impatto le disposizioni dei progetti di legge attraverso i quali il Governo richiede al Parlamento, in applicazione dell'art. 38 Cost., l'autorizzazione ad emanare, entro un termine stabilito, ordinanze aventi ad oggetto materie normalmente riservate alla legge.

Il Consiglio ha stabilito che queste disposizioni devono essere corredate della maggior parte delle rubriche di cui all'art. 8. Vale a dire quelle concernenti: in primo luogo, l'indicazione degli obiettivi perseguiti, delle possibili alternative e delle ragioni che hanno portato il Governo a richiedere l'autorizzazione; in secondo luogo, la loro armonizzazione con la normativa europea; in terzo luogo, la specificazione dello stato di applicazione della normativa sul territorio; in quarto luogo, la delineazione della disciplina transitoria; infine, l'indicazione delle consultazioni condotte prima del ricorso al Consiglio di Stato.

La costituzionalità di queste disposizioni, ha precisato il *Conseil*, deve valutarsi alla luce non solo dell'art. 39 ma altresì dell'art. 38 Cost, relativo alla disciplina delle ordinanze, e della giurisprudenza, oramai consolidata, che ha definito l'ambito di applicazione di queste ultime.

In primo luogo, il *Conseil* ha ricordato che la nozione di «*programme*» contenuta all'art. 38 obbliga il Governo, per giustificare la richiesta, ad indicare con precisione al Parlamento le finalità delle misure che si propone di adottare per mezzo delle ordinanze, così come il loro settore di intervento⁹¹⁸. In altra occasione il Consiglio ha tuttavia sottolineato che, da una parte, l'art. 38 non impone al Governo, per ciò stesso, di far conoscere al Parlamento il contenuto dei provvedimenti che adotterà in virtù della autorizzazione parlamentare⁹¹⁹, dall'altra, non è fatto divieto al Governo di subordinare tale contenuto ai risultati dei lavori e degli studi dei quali conoscerà le conclusioni solo in un secondo momento.

Alla luce di questa giurisprudenza, nella decisione 579 il *Conseil* ha precisato quanto segue.

Non pone particolari difficoltà la circostanza che un progetto di legge delega debba essere presentato accompagnato da uno studio di impatto volto alla valutazione dello stato del diritto europeo e di quello nazionale, e riportante le modalità della sua applicazione nel tempo e nello spazio. Il Consiglio ha, invece, posto l'attenzione sul tritico "*objectifs poursuivis*", "*options possible*" e "*raisons conduisant à recourir à des ordonnances*",

⁹¹⁸ Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, *Loi de simplification du droit.*, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-506-dc/decision-n-2004-506-dc-du-2-decembre-2004.910.html>.

⁹¹⁹ Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003-473-dc/decision-n-2003-473-dc-du-26-juin-2003.861.html>.

pervenendo alla formulazione di una riserva interpretativa, espressa in questi termini: le regole di presentazione dei progetti di legge non possono avere l'effetto di imporre al Governo di comunicare al Parlamento il tenore dei decreti che adotterà in virtù della *habilitation*.

Un'altra questione affrontata dalla decisione *de qua* ha riguardato il contenuto dell'art. 11, terzo comma, concernente i progetti di legge di ratifica delle ordinanze; tale disposizione prevedeva che le "*dispositions*" in essi contenuti fossero, al pari dei progetti di legge delle medesime, corredate di uno studio di impatto inclusivo delle voci di cui all'art. 8, eccezion fatta per quelle stabilite dal secondo comma (*définition des objectifs poursuivis, recensement des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposé des motifs de recours à une nouvelle réglementation*).

L'inclusione dei provvedimenti di ratifica nell'ambito di applicazione della disciplina relativa allo studio di impatto sollevava difficoltà di ordine costituzionale.

Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato, a più riprese, sui progetti di legge relativi alla ratifica delle ordinanze. *In primis* ha precisato che, stante la loro peculiarità, l'art. 39 della Costituzione non vi si applica interamente; *in secundis* ha dichiarato che, in osservanza dell'art. 38, e contrariamente all'art. 39, primo comma, solo il Governo può richiedere al Parlamento l'autorizzazione di adottare delle ordinanze, con la conseguenza che queste ultime non possono far parte di una proposta di legge⁹²⁰.

In altre occasioni ha, poi, precisato che è il Governo, e non un parlamentare, ad essere investito del potere di richiedere una tale autorizzazione a mezzo di emendamento⁹²¹ e che la ratifica non ha altro oggetto se non quello di soddisfare le prescrizioni di cui all'art. 38 Cost⁹²².

Nella decisione 579 il Consiglio ha poi posto l'attenzione sul momento autorizzatorio, chiosando che è proprio questa la sede in cui il Parlamento è chiamato ad esplicitare l'attività di controllo sull'opportunità dell'autorizzazione. D'altronde, lo stesso Costituente ha inteso la ratifica quale condizione di entrata in vigore dell'ordinanza. Spetta allora al Parlamento il compito di esplicitare col proprio voto tale ratifica, verificando se l'autorizzazione sia stata rispettata. Ciò, tuttavia, non significa - come ha evidenziato il *Conseil* in questa sede - che il Parlamento possa rimettere in discussione la sua scelta iniziale, cosa che farebbe nel caso di allegazione di un secondo, e diverso, studio di impatto.

Alla luce della precedente giurisprudenza e delle suddette considerazioni il *Conseil* ha in definitiva ritenuto che l'art. 11, comma 3, andasse al di là del contenuto dell'art. 39 Cost., e violasse gli artt. 38 e 74-1 Cost.; conseguentemente lo ha dichiarato non conforme a

⁹²⁰ Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 29, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/2004-510-dc/decision-n-2004-510-dc-du-20-janvier-2005.963.html>.

⁹²¹ Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*, cons. 5, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-534-dc/decision-n-2006-534-dc-du-16-mars-2006.1006.html>.

⁹²² Décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail*, cons. 4, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2008/2007-561-dc/decision-n-2007-561-dc-du-17-janvier-2008.1185.html>.

Costituzione nella parte in cui disponeva: “*Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'Etat, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8*”.

Sottolineiamo, infine, che l'impossibilità di adottare un secondo studio di impatto in occasione della legge di ratifica non fa altro che rafforzare lo studio di impatto inizialmente allegato alla progetto di legge di autorizzazione.

Passiamo ora ad analizzare la seconda delle suddette decisioni, la n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, con la quale il *Conseil* si è occupato dello scrutinio relativo alla risoluzione volta a modificare il regolamento dell'Assemblea Nazionale. Delle disposizioni esaminate dal *Conseil* interessa, ai nostri fini, l'art. 126 della risoluzione, con il quale è stato inserito nel Ran⁹²³ un nuovo Capo, il VII, concernente il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (CEC(PP)). (Capo inclusivo di cinque articoli, numerati da 146-2 a 146-7)⁹²⁴.

Il Comitato⁹²⁵, come specificheremo meglio nel prosieguo della trattazione, si presenta come un nuovo strumento che l'Assemblea può utilizzare per esercitare la funzione di controllo e di valutazione. La sua creazione ha posto, sin dal principio, diverse questioni di costituzionalità: quelle relative alla sua sfera di competenza, da una parte, e al campo di competenza dell'Assemblea medesima, dall'altra; quella concernente l'ambito di intervento degli altri organi assegnatari di prerogative in materia; quelle riguardanti le facoltà ad esso attribuite di rivolgersi alla Corte dei Conti e di convocare i responsabili amministrativi delle politiche pubbliche oggetto di valutazione o controllo; quella, infine, vertente sulla portata delle conclusioni dei lavori condotti dal Cec in relazione al Governo.

⁹²³ Acronimo di *Règlement de l'Assemblée nationale*.

⁹²⁴ Anticipando nozioni che verranno approfondite nei successivi paragrafi, riportiamo, al fine di meglio comprendere il significato e la portata della fondamentale pronuncia qui in oggetto, il contenuto dei suddetti articoli. Secondo l'art. 146-2 il Comitato comprende 32 membri di diritto e 15 deputati designati dai gruppi. E' incaricato di realizzare: “*des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente*”. L'art. 146-3 fissa la sua sfera di competenza, determina le condizioni per la sua consultazione e le modalità del suo funzionamento. Prevede che il *Cec* possa richiedere l'assistenza della Corte dei Conti per la valutazione delle politiche pubbliche e ricorrere all'aiuto di esperti esterni all'Assemblea; stabilisce che la presentazione dei rapporti sia organizzata in presenza dei responsabili amministrativi delle politiche pubbliche interessate e che i medesimi possano dare adito ad un dibattito in contraddittorio. Dispone, infine, che le raccomandazioni del *Comité* debbano essere trasmesse al Governo e che, alla scadenza di un termine di sei mesi, queste ultime possano fare oggetto di un rapporto di controllo. L'art. 146-4 precisa che il *Cec* riceve comunicazione delle conclusioni dei rapporti informativi realizzati dalle *missions d'information* comuni e dai relatori speciali della commissione finanze. Gli art. 146-5 e 146-6 attribuiscono al Comitato la facoltà di richiedere tutti i documenti concernenti lo studio di impatto uniti ad un progetto di legge già depositato, nonché gli emendamenti di provenienza parlamentare, allo scopo di realizzare uno studio. L'art. 146-7 gli consente, infine, di presentare, alla Conferenza dei presidenti, delle proposte concernenti l'ordine del giorno della *semaine de contrôle* prevista all'art. 48 Cost.

⁹²⁵ Gli uffici parlamentari di valutazione della legislazione - creati dalla loi n° 96-516 du 14 juin 1996 - e di valutazione delle politiche sanitarie - introdotte dalla loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 - sono stati aboliti dall'art. 3 della loi du 15 juin 2009, attraverso l'abrogazione degli artt. 6 *quater* e 6 *octies* dell'ordonnance du novembre 1958.

Il *Conseil* ha affrontato nella decisione *de qua* tutte le predette questioni, pronunciando declaratoria di non conformità alla Costituzione di due serie di disposizioni ed emettendo tre riserve interpretative.

In primo luogo, ha statuito che l'ambito di competenza del Cec, così come definito dalla risoluzione, non può andare oltre a ciò che la Costituzione consente. Il primo comma dell'art. 24 Cost. effettua, a tal proposito, una netta distinzione tra controllo - limitato all'azione del Governo - e valutazione - che si estende all'insieme delle politiche pubbliche (art. 24: "*Il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche*"). La nozione di controllo alla quale fa riferimento il *Conseil* è quella di cui all'art. 20 Cost.; ai sensi di quest'ultima: "*le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. (...) Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution*". Il controllo chiama quindi in causa proprio la responsabilità politica del Governo nei confronti delle Parlamento, nei termini stabiliti dal testo costituzionale.

Partendo da questa base normativa il Consiglio ha precisato che l'attività del Cec, essendo limitata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche, non può estendersi al controllo delle politiche pubbliche considerate nel loro insieme; un principio, questo, speculare alla logica sottesa all'art. 126 risoluzione, in base al quale la funzione di controllo è riservata all'Assemblea nazionale. Il Consiglio ha pertanto inferito che le funzioni esercitate dal *Comité* consistono (letteralmente) in un: "*Simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, dans les conditions prévues par la Constitution*".

Tutto ciò premesso, il giudice costituzionale ha dichiarato contrario a Costituzione la disposizione prescrivente che: "*les rapports d'évaluation des politiques publiques pouvaient donner lieu à un débat contradictoire*".

Nella decisione 581 il *Conseil* ha in secondo luogo rimarcato il fatto che le competenze del *Comité d'évaluation* non possono invadere quelle attribuite dalla legge organica alle commissioni finanze ed affari sociali.

Il problema si è posto con riguardo, da un lato, all'art. 146-2 Ran, dall'altro, a due norme di legge contenute, l'una, nella legge organica 2001 relativa alle leggi finanziarie, l'altra, nel Codice della sicurezza sociale.

L'art. 146-2 Ran, come detto (nota 112), prevede che il Cec conduca: "*des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente*". La disposizione delinea, quindi, una competenza 'trasversale' rispetto a quella *ratione materiae* di cui sono titolari le Commissioni permanenti, in relazione alla quale il Consiglio ha riscontrato una parziale antinomia con le seguenti norme.

La prima è quella contenuta all'art. 57, primo comma, loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relativa alle leggi finanziarie (LOLF), in base alla quale: "*Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques*". La seconda è quella di cui all'art. 111-9 du Code de la sécurité sociale, ai sensi della quale: "*Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces*

lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale".

Il Consiglio, sulla base di questa normativa, ha emesso una riserva interpretativa secondo la quale le valutazioni del Comitato non possono cadere sulle questioni relative alle finanze pubbliche e alla sicurezza sociale, per il motivo che queste ultime sono riservate dalla LOLF alle commissioni permanenti competenti. Ciò significa, al contempo, che al Regolamento dell'Assemblea nazionale sia interdetta, a monte, l'attribuzione al Cec del compito di valutare politiche pubbliche rientranti nell'ambito di competenza delle predette commissioni.

Altra questione affrontata dal *Conseil* ha riguardato il riconoscimento o meno della competenza regolamentare in ordine alla fissazione delle regole di ricorso alla *Cour des comptes*, la cui funzione di assistenza è prevista dall'art. 47-2 Cost.⁹²⁶. Il Consiglio, dopo aver rimarcato che la finalità propria del regolamento è quella di disciplinare il funzionamento interno dell'assemblea, ha statuito che la determinazione delle regole governanti le relazioni tra un suo organo ed un'istituzione esterna non rientra nella sua sfera di competenza.

Per questo motivo ha dichiarato contraria alla Costituzione la proposizione normativa contenuta al quarto comma dell'art. 146-3 Ran nella parte in cui stabilisce che: "*Pour l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, le comité peut demander l'assistance de la Cour des comptes*".

Il *Conseil constitutionnel* si è poi occupato delle disposizioni (art. 146 terzo e quarto comma) che prevedono la facoltà per il Cec di convocare i responsabili amministrativi della politica pubblica sottoposta a valutazione e di beneficiare dell'attività di esperti esterni posti sotto la responsabilità del Governo, dichiarandole contrarie alla Costituzione.

Quanto al primo profilo, la Corte ha fatto derivare l'impossibilità per il *Comité* di convocare i responsabili amministrativi delle amministrazioni statali dagli artt. 20 e 21 della Costituzione, i quali ultimi prevedono, rispettivamente, che il Governo sia il solo responsabile di fronte al Parlamento e sia l'unico organo legittimato ad autorizzare i responsabili amministrativi a comparire dinanzi un organo del Parlamento. Non solo; il *Conseil* ha altresì statuito che il Comitato, tenuto conto del suo campo di competenza, non possa chiamare in causa, in occasione dell'esame dei loro rapporti, nemmeno i responsabili amministrativi degli altri soggetti pubblici. Da ciò ha fatto discendere il divieto per il *Comité* di disporre l'audizione dei suddetti in contraddittorio⁹²⁷.

In conformità ad una posizione di principio da tempo fermamente stabilita, il Consiglio costituzionale ha precisato, anche in questa occasione, che le diverse istituzioni e procedure parlamentari di valutazione esulano dal circuito della responsabilità politica.

⁹²⁶ Come diremo in seguito, l'art. 47 - 2 Cost. stabilisce che la Corte: "*Assiste le Parlement... dans l'évaluation des politiques publique*".

⁹²⁷ Senza contare che l'art. 5 *bis* della l'ordonnance du 17 novembre 1958 riserva alle sole commissioni permanenti o speciali la facoltà di convocare tutti coloro la cui audizione esse ritengano necessaria.

Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale⁹²⁸, le missioni informative sull'applicazione delle leggi e le conclusioni rese dai lavori di commissioni di inchiesta rivestono un carattere temporaneo e si limitano ad un ruolo conoscitivo che permette all'Assemblea nazionale di esercitare, alle condizioni previste dalla Costituzione, il controllo sull'azione dell'Esecutivo. In considerazione di ciò il giudice costituzionale ha rilevato che né le relazioni né, tantomeno, le conclusioni ivi contenute presentano il carattere dell'obbligatorietà nei confronti del Governo.

In modo analogo, e richiamando questa giurisprudenza, il *Conseil*, nella decisione *de qua*, ha inferito, partendo dalla premessa che il governo determina e conduce la politica della nazione, che: il medesimo è responsabile dinanzi al Parlamento nei termini, ed in questi soltanto, posti dagli artt. 49 e 50 Cost.⁹²⁹; le assemblee parlamentari controllano la sua azione e valutano le politiche pubbliche; il Cec ricopre, di conseguenza, un mero ruolo conoscitivo e di informazione. In considerazione di ciò, il Consiglio ha ritenuto che i rapporti di valutazione elaborati in seno a quest'ultimo non possono, a meno di porre in essere una violazione del dettato costituzionale, produrre un contraddittorio con i responsabili della pubblica oggetto di valutazione.

Questa interpretazione restrittiva è confermata dal testo dei regolamenti del Senato e, particolarmente, dell'Assemblea Nazionale, nel cui Titolo III (relativo al controllo parlamentare), il tema della responsabilità politica del Governo (cui è dedicato il secondo Capo) è nettamente separato dalla funzione di controllo, da quella conoscitiva e, elemento che più interessa, dalla valutazione delle politiche pubbliche (trattati nel primo Capo)⁹³⁰.

Una tale strutturazione suggerisce implicitamente che la valutazione non ha attinenza con l'esercizio della responsabilità politica. Questo è del resto ciò che tende a confermare lo stesso art. 145-1 Ran, il cui testo recita: "*les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur l'action du gouvernement*".

⁹²⁸ *Ex pluribus* Cons. const. 17 décembre 1992, n° 92-314 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92-314-dc/decision-n-92-314-dc-du-17-decembre-1992.8806.html>; Cons. Const., 14 octobre 1996, n° 96-382 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1996/96-382-dc/decision-n-96-382-dc-du-14-octobre-1996.10802.html>; Cons. const. 6 juin 1990, n° 90 275 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..dc/decision-n-90-275-dc-du-06-juin-1990.8689.html>; Cons. Const., 9 avril 2003, n° 2003-470 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-470-dc/decision-n-2003-470-dc-du-9-avril-2003.849.html>.

⁹²⁹ Il *Conseil*, secondo una giurisprudenza risalente ai primordi della V Repubblica francese, prende le mosse dal postulato in relazione al quale tutto ciò che la Costituzione non consente al Parlamento non è autorizzato, per dedurre che non esiste altra forma di responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento se non quella espressa attraverso le procedure di censura prevista dagli artt. 49 e 50 Cost. Si veda Cons. const. 17 18 e 24 juin 1959, n° 59-2 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/1959/59-2-dc/decision-n-59-2-dc-du-24-juin-1959.6238.html>. Di conseguenza, i diversi organi e procedure creati dalle assemblee per indagare e controllare l'azione del Governo non hanno altra funzione che quella di informare, la quale è preliminare e preparatoria all'esercizio del controllo sull'azione del Governo, in osservanza delle modalità stabilite dalla Costituzione.

⁹³⁰ Si può, peraltro, rimarcare l'altra faccia della medaglia, già analizzata nei primi paragrafi del lavoro. Le nozioni di informazione, valutazione e controllo non sono chiaramente distinte tra loro, nemmeno a livello di regolamenti parlamentari. Tutte tre sono trattate entro un unico capo e sono articolate in modo poco coerente, ciò che contribuisce a rendere promiscue e indefinite le linee di demarcazione reciproca.

Il *Conseil constitutionnel*, ha nuovamente precisato, in occasione del vaglio della risoluzione in oggetto, che le Commissioni e i Comitati (tra cui il Cec) devono attenersi strettamente a questo ruolo di coadiuvazione, non potendo, esse stesse, far valere alcun tipo di responsabilità politica nei confronti dell'Esecutivo.

Quanto al secondo aspetto - possibilità per il Cec di beneficiare dell'attività di esperti esterni posti sotto la responsabilità del Governo - il *Conseil* ha fatto leva sul principio di separazione dei poteri.

La portata dell'enunciato contenuto nell'art. 146-3 Ran⁹³¹, che sembrerebbe estendersi (stando all'interpretazione letterale) a qualsivoglia valutatore esterno, è stata, viceversa, nettamente ridotta dalla decisione *de qua*. Il *Conseil* ha infatti formulato una riserva interpretativa secondo la quale il principio di separazione dei poteri impedisce che i relatori del *Cec* possano avvalersi del concorso di esperti sottoposti alla responsabilità del governo.

Tale statuizione ha una doppia implicazione. Per un verso, preclude al Parlamento la possibilità di avvalersi della collaborazione di numerosi organismi e servizi dell'amministrazione che sono in possesso, o elaborano, dati utili alla valutazione; per altro, avendo ad oggetto i soli soggetti posti sotto la responsabilità governativa, lascia aperta la facoltà per il Parlamento di ricorrere ad esperti che non dipendono dal potere esecutivo. Tra questi citiamo, in primo luogo, le università, la cui indipendenza esterna è costituzionalmente protetta da un principio riconosciuto dalle leggi della Repubblica e consacrato dalla stessa giurisprudenza costituzionale⁹³²; oltre alle università il Parlamento può, in secondo luogo, sentire in audizione esperti 'privati', quali società di consulenza e di revisione. Di questi soggetti parleremo specificamente in uno dei prossimi paragrafi.

A corollario delle precedenti considerazioni, il *Conseil* ha giudicato che le raccomandazioni trasmesse dal *Comité* al Governo non presentano natura di ingiunzione.

Quello che bisogna, infine, sottolineare è che i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale alla facoltà di ricorrere ad operatori esterni mettono in luce le criticità incontrate dalla valutazione parlamentare per costruire un potere di valutazione autonomo entro il sistema costituzionale della Quinta Repubblica, come è stato rilevato nel rapporto 2004 del Mec dedicato agli organismi pubblici di valutazione⁹³³.

Occorre, a conclusione di questo paragrafo, fare cenno ad una competenza - già adombrata in precedenza - che la Costituzione (art. 39) attribuisce al *Conseil*. Quest'ultimo può essere chiamato, su ricorso dei Presidenti delle assemblee parlamentari, a giudicare del conflitto insorto tra la Conferenza dei Presidenti e il Governo in ordine alla sufficienza o meno dello studio d'impatto allegato ad un progetto di legge governativo.

Ricordiamo, in proposito, che la Legge organica 15 aprile 2009, n. 403, concernente l'applicazione degli artt. 34, 39 e 44 della Costituzione, prevede l'obbligatoria allegazione ai disegni di legge governativi dell'analisi di impatto. La pregnanza di questa previsione è avvalorata dalla circostanza che, in ipotesi di non conformità alle condizioni prescritte dalla Legge, è preclusa l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea dei relativi

⁹³¹ In base al quale i relatori possono beneficiare del concorso di esperti esterni all'Assemblea.

⁹³² Si veda Cons. Cost. 20 janvier 1984, n. 84-165 Dc, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-83-165-dc-du-20-janvier-1984.8111.html>.

⁹³³ Asssemblée Nationale (MEC), *Rapport d'information sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économique et sociale*, n. 876, 2003.

provvedimenti; competente a rilevare la non corrispondenza dei c.d. *etudes d'impact* alle regole stabilite dalla legge organica è la Conferenza dei Presidenti dell'assemblea parlamentare presso la quale è stato presentato il disegno di legge.

Una volta che la Conferenza solleva la questione, è possibile che sorga un contrasto con il Governo, interessato, viceversa, all'approvazione del disegno di legge ed, ancor prima, al suo inserimento nell'ordine del giorno dell'assemblea prima incaricata. In questo caso l'Esecutivo potrà adire, ai sensi dell'art. 39, comma 4 della Costituzione, il *Conseil Constitutionnel*, il quale statuisce sul punto entro otto giorni, con decisione motivata e notificata ai Presidenti delle assemblee parlamentari e al Primo Ministro, poi pubblicata sul *Journal officiel* (l'equivalente della Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana).

Nonostante la legge sia in vigore dal 2009, il primo vaglio costituzionale concernente uno studio di impatto si è avuto nel 2014, in relazione alla presentazione del disegno di legge sulla delimitazione delle regioni, sulle elezioni regionali e dipartimentali e sulla modifica del calendario elettorale scaturita. La Decisione n° 2014-12 FNR del 1 luglio 2014⁹³⁴, scaturita dal ricorso del Primo Ministro avverso la deliberazione con la quale la Conferenza dei Presidenti del Senato rilevava l'inosservanza delle norme contenute nella predetta Legge organica, ha dichiarato conforme a legge l'analisi di impatto allegata al d.d.l., ritenendo, nello specifico, soddisfatti i requisiti di cui al più volte menzionato art. 8 della legge organica 403.

Il Consiglio ha statuito, da un alto, che l'analisi di impatto esponesse in modo esauriente le ragioni delle scelte poste in essere dal Governo, presentandone altresì le conseguenze prevedibili; dall'altro, ha ritenuto infondata la critica mossa dall'assemblea dei Presidenti circa la mancata precisazione dello sviluppo del numero di posti di lavoro pubblico, per la ragione che il Governo non aveva indicato nel cambiamento di tale numero uno degli obiettivi da raggiungere attraverso l'emanazione del disegno di legge⁹³⁵.

Il potere di sindacato riconosciuto al *Conseil* costituisce, in definitiva, un importante mezzo di pressione, e insieme di sanzione, conferito ai Presidenti per evitare che la procedura degli studi di impatto resti confinata ad una formalità fine a se stessa.

3. La valutazione esterna al Parlamento: il Governo, gli Enti Locali e gli attori esterni

3.1. Il Governo: la valutazione delle politiche pubbliche e gli studi d'impatto nell'ordinamento francese. (di M.Mandato)

In Francia, le tecniche volte a valutare ex ante le proposte politiche hanno avuto una significativa espansione dal 2009.

Nel periodo precedente, le tecniche di valutazione, ancora allo stato embrionale, iniziarono ad acquisire una certa intensità nel 1970 con una globale riflessione su come il

⁹³⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-12-fnr/decision-n-2014-12-fnr-du-1-juillet-2014.141875.html>.

⁹³⁵ Si veda, in proposito, Jean Marie Pontier, *Etudes d'impact: l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel – l'exemple de la delimitation des régions*, in La semaine juridique n. 48, 1er decembre 2014.

denaro pubblico sarebbe potuto essere impiegato in modo efficace. Nel tentativo di confezionare una metodologia più organica volta a favorire anche una collaborazione tra i vari organi ministeriali, nel 1990 fu creato un consiglio interministeriale al cui interno fu insediato un comitato scientifico di valutazione.

Un ulteriore e importante tappa fu l'istituzione, nel 1998⁹³⁶, di una struttura indipendente, il Consiglio nazionale di valutazione, il quale si dedicò principalmente alla valutazione ex post, senza tralasciare, però, un forte collegamento con la valutazione ex ante.

La valutazione delle politiche pubbliche divenne maggiormente costante proprio nel 2009. Infatti, la riforma 'LOLF' approvata nel 2006 introdusse le nozioni di performance e accountability, mentre la legge organica del 15 aprile 2009 ha reso obbligatorio per le nuove leggi una relazione di accompagnamento - definita studio di impatto - con lo scopo di analizzare i seguenti punti: 1) collegamenti con l'Ue e la giurisdizione interna; 2) termini di applicazione della riforma; 3) disposizioni per i territori d'oltremare; 4) valutazione delle conseguenze economiche, finanziarie, sociali e ambientali, così come i costi e i benefici finanziari per qualsiasi tipo di pubblica amministrazione, con riferimenti anche sulle metodologie; 5) conseguenze sul pubblico impiego. Proprio lo sviluppo della valutazione obbligatoria ha reso possibile una maggiore realizzazione di questi studi ex ante.

L'importanza di siffatte documentazioni si evince dalla circostanza che le indicazioni ivi contenute non sono affatto generiche, bensì specificatamente dettagliate in quanto contenenti le linee guida che devono essere incluse in questi studi.

Gli studi di impatto si basano principalmente sul lavoro delle amministrazioni le quali, soprattutto quando si parla di riforme importanti e significative, sfruttano metodologie basate sui modelli di microsimulazione che consentono di ottenere risultati dettagliati e globali. A tal fine, il sito del Parlamento elenca le amministrazioni in grado di svolgere un'attività di valutazione.

Gli studi sull'impatto sociale delle politiche pubbliche possono essere estremamente vari e riferirsi ai più svariati campi. Potenzialmente, i settori interessati sono: 1) impiego pubblico e relazioni di lavoro individuali e collettive; 2) integrazione sociale; 3) eguaglianza di trattamento e di opportunità; 4) libertà pubbliche; 5) governance, partecipazione nel settore pubblico, trasparenza; 6) salute pubblica.

Un ulteriore elemento che dimostra l'importanza di queste valutazioni è il loro carattere cc. dd. 'aperto'. Con questo si vuole dire che la versione finale del documento sullo studio d'impatto risponde pienamente ai principi di trasparenza e pubblicità poiché il risultato finale viene pubblicato sul sito ufficiale del Parlamento.

Il nesso tra gli studi ex ante e quelli ex post si evince da un ulteriore dato di fatto. Preliminarmente, giova segnalare che soltanto una minima parte degli studi effettuati ex ante sono esteriorizzati. A ciò si aggiunga che alcune tensioni possono crearsi a causa delle diverse esigenze temporali. Infatti, mentre le necessità legate alle contingenze politiche implicano l'esigenza - politica - di ottenere risultati concreti in tempi più rapidi possibili, le necessità proprie dell'attività di valutazione esigono delle tempistiche diverse e più lunghe in modo da poter beneficiare degli effetti su cui poter formulare misure normative.

⁹³⁶ Décret no 98-1048 du 18 novembre 1998.

Per questa ragione, la valutazione ex post è vista in Francia come un effettivo strumento intimamente legato alla valutazione ex ante. Quest'ultima fornisce una valutazione dei risultati dei precedenti cambiamenti politici, nonché elementi per le nuove raccomandazioni politiche soprattutto nel momento in cui non poteva effettuarsi una valutazione ex ante.

Per quanto attiene alla strategia, questa si presenta a lungo termine, soprattutto alla luce della riforma del 2009 che ha reso obbligatoria la valutazione d'impatto. Le amministrazioni ministeriali francesi hanno sviluppato importanti metodologie e strumenti *ad hoc*, tra i quali va segnalato il coordinamento tra le stesse amministrazioni. Questa attività di collaborazione è valorizzata con la recente creazione di un comitato interministeriale per la valutazione che si è riunito per la prima volta il 22 settembre 2011.

I principali metodi e strumenti utilizzati e sviluppati nel corso degli anni sono: 1) gli indicatori inseriti nella LOLF; 2) i casi tipici di studio; 3) gli strumenti di microsimulazione; 4) i programmi pilota, inclusi gli esperimenti, i quali tuttavia necessitano di un maggiore sviluppo poiché non sono ancora molto ben conosciuti ai policy makers; 5) gli studi e le valutazioni ex post utilizzati per offrire ex ante raccomandazioni in vista di nuove riforme.

Nella valutazione degli studi d'impatto, l'ordinamento francese può vantare, tra i suoi punti di forza, le risorse umane. Non v'è dubbio che le amministrazioni pubbliche si servano di una vasta gamma di esperte personalità composte da giuristi, economisti e statistici il cui ruolo nel corso del tempo è aumentato in maniera significativa in termini quantitativi e qualitativi.

Nel processo di valutazione e d'impatto delle politiche pubbliche, l'ordinamento francese si caratterizza per particolari metodologie le quali aiutano a farci comprendere l'importanza di questi studi. Infatti, negli anni scorsi, i pubblici poteri hanno avviato una serie di processi riformatori i quali hanno interessato diversi settori d'intervento: da quello sociale a quello economico.

Altri due aspetti significativi sono rappresentati dalla costituzione di appositi comitati di studio e dall'utilizzo - come già si accennava precedentemente - dei modelli di microsimulazione.

Nel 2000 venne istituito il COR⁹³⁷, un organismo indipendente responsabile del monitoraggio del sistema pensionistico francese con il compito di formulare raccomandazioni per le politiche pubbliche in materia di pensionamento, sulla base delle competenze e delle procedure di consultazione con tutti i partner coinvolti. Inoltre, in materia di politiche della salute furono istituiti due comitati, uno direttivo e l'altro tecnico composti dalle personalità più eterogenee e provenienti dai vari settori pubblici. La costituzione di questi organi collettivi ha il suo punto di forza nell'aggregare in un unico corpus consultivo esponenti delle diverse categorie professionali e della stessa società, stimolando, così, un dibattito e un confronto utile e costruttivo anche attraverso la partecipazione attiva della popolazione.

La metodologia. La Francia, da questo punto di vista, ha sposato una tecnica ampiamente consolidata offerta dai modelli di microsimulazione utilizzati per gli studi ex ante ed ex post. L'obiettivo di questa tecnica è quella di comparare lo stato di fatto ex ante ed ex post per poi valutare l'efficacia e la bontà dei provvedimenti adottati. L'aspetto positivo di questa tecnica è offerto dalla circostanza che essa consente di testare le varie 'versioni'

⁹³⁷Décret n°2000-393 du 10 mai 2000.

delle riforme e le regole di ammissibilità del beneficio, quello negativo è che si tratta pur sempre di proiezioni e non di previsioni certe.

A prescindere dalla natura delle misure adottate, le metodologie impiegate sono caratterizzate da un minimo comun denominatore rappresentato dal coinvolgimento delle amministrazioni a livello centrale e locale e degli stessi cittadini attraverso questionari, programmi pilota e studi di casi concreti tipici. Sono proprio gli studi condotti dagli apparati amministrativi il punto di partenza per la scelta di porre in essere provvedimenti normativi⁹³⁸.

3.1.1. Gli studi d'impatto del Governo. Origini e sviluppi

Tale prassi ha avuto una parziale introduzione nel 1996⁹³⁹. Con la circolare del 21 novembre 1995 il Governo Juppé prevedeva che tutti i progetti di legge ed i principali schemi di decreto del Governo dovessero essere corredati da uno studio d'impatto con l'ambizioso obiettivo di tener ben presenti gli effetti e la portata delle misure normative e consentire al Parlamento e al Governo di migliorare l'efficacia dei testi legislativi e regolamentari anche ai fini di una loro maggiore lettura e comprensibilità. Lo studio d'impatto doveva prendere in considerazione i benefici e i costi delle misure normative sugli interessi pubblici, sulle imprese e sulle varie categorie di beneficiari, le incidenze di natura finanziaria delle misure adottate nell'ambito di un periodo quadriennale. Inoltre, tutti i progetti di legge dovevano contenere proposte atte ad abrogare disposizioni simili.

I risultati degli studi d'impatto dovevano essere illustrati all'interno di un documento che accompagnava la motivazione riportante la ratio dei progetti di leggi e i rapporti di presentazione dei testi contenenti disposizioni regolamentari al Consiglio di Stato. Questo studio veniva trasmesso dal Ministro competente al commissariato per la riforma dello Stato per poi essere inviato al segretario generale del Governo o del Consiglio di Stato.

Tuttavia, il processo di redazione degli studi d'impatto ha risentito di una serie di criticità tali da creare non indifferenti problematiche. È stato notato, in particolare, che le misure contenute nella circolare hanno ricevuto un'applicazione minima o nulla, seguendo una procedura puramente formale la quale ha prodotto studi disomogenei dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Inoltre, sono sorte altre importanti problematiche connaturate a questi studi. Ci si riferisce alla circostanza che siffatte politiche di valutazione richiedono informazioni precise e puntuali che non è semplice trovare nel breve periodo; inoltre, redigere uno studio d'impatto porta gli organi di vertice dei dicasteri a prendere una posizione ufficiale con il rischio di alimentare mediazioni, compromessi e conflitti di attribuzione poco vantaggiosi tra i membri del Governo.

⁹³⁸ Per maggiori dettagli si v. *General description of the extent to which and how the social impact of policy proposal is assessed in your country*, pp. 1-11, reperibile al seguente link <https://www.google.it/#q=General+description++of+the+extent+to+which+and+howthe+social+impact+of+policy+p+roposal+is+assessed+in+your+country>

⁹³⁹ Anche per i riferimenti normativi cfr. L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata, a cura del dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 216 ss.

Date le siffatte problematiche l'Esecutivo ha emanato una nuova circolare il 26 gennaio 1998 con lo scopo di definire e puntualizzare le procedure per gli studi d'impatto. Come si evince dal documento "l'oggetto dello studio d'impatto è di valutare a priori gli effetti amministrativi, giuridici, sociali, e economici e budgetari delle misure considerate e di assicurare in modo probante che la totalità delle loro conseguenze sia stata valutata preliminarmente alla decisione pubblica. Si tratta ugualmente di ottenere un miglior adeguamento delle misure proposte agli obbiettivi perseguiti per una maggiore efficacia dell'azione dello stato." Si tratta quindi di un documento che accompagna il progetto normativo che si aggiunge all'esposizione dei motivi dei progetti di legge o al rapporto di presentazione dei progetti di legge per chiarire al meglio la decisione pubblica.

Lo studio d'impatto si compone a) dell'analisi dell'impatto giuridico e amministrativo b) della presentazione degli effetti sociali, economici e budgetari delle disposizioni.

- a. Deve fare il punto preciso della legislazione o della regolazione applicabile per evidenziare il peso delle modifiche introdotte e il loro grado di adeguatezza rispetto agli scopi attraverso una valutazione quantitativa e qualitativa a livello normativo. In seguito si devono ricercare le motivazioni della scelta adottata e la necessità delle modifiche proposte. Inoltre, deve mostrare l'effetto delle nuove misure sulla semplificazione amministrativa allo scopo di un loro snellimento, indicando, altresì, il numero di autorità che interverranno nella procedura, le nuove formalità amministrative richieste, la loro giustificazione e il tempo necessario.
- b. Questa parte deve evidenziare gli effetti positivi e negativi per le persone fisiche e giuridiche per porre in essere le basi di avvio di politiche sociali favorevoli. Occorre, altresì, anche una valutazione complessiva degli effetti micro e macroeconomici delle disposizioni. Infine, devono essere prese in considerazione le conseguenze budgetarie per tutti i livelli di governo, gli enti pubblici e le imprese in quadro di previsione pluriennale delle spese.

Lo studio si conclude con un'analisi del rapporto costi-benefici attraverso un riepilogo dei punti più importanti che escono fuori dallo studio d'impatto attraverso un bilanciamento degli aspetti positivi e negativi delle misure proposte in termini quantitativi e qualitativi.

I contenuti dello studio d'impatto richiedono un continuo e costante aggiornamento sulla base della stesura del documento nei diversi step che conducono alla sua preparazione. In questa attività di aggiornamento, assumono un ruolo fondamentale i Ministeri i quali si avvalgono di esperti nei diversi settori e degli organi con competenze ispettive, di controllo e di valutazione. Così come diventa rilevante il ruolo del Consiglio di Stato e della direzione della previsione, della direzione del *budget* e della commissione generale del Piano¹², e la stessa collaborazione tra i Dicasteri. Sulla base di queste 'consultazioni', nello studio di impatto vi saranno contenute schede che racchiudono le conclusioni formulate.

Nel corso della procedura di elaborazione del testo, i Ministri si rivolgono alla Commissione deputata alla riforma dello stato (CIRE) nella preparazione degli studi di impatto per testi che comportino conseguenze sull'organizzazione amministrativa, sul decentramento, sulle procedure esistenti, ovvero l'istituzione di nuove procedure per i cittadini e per le imprese cercando, altresì, di snellire le formalità burocratiche.

Durante le riunioni interministeriali per la discussione degli schemi di provvedimento, lo studio di impatto dovrebbe costituire un aspetto fondamentale. Per questo, esso deve essere trasmesso almeno 15 giorni prima della data prevista per la riunione:

- al Ministro incaricato della riforma dello Stato, se l'adozione del progetto spiega effetti sull'organizzazione amministrativa da cui derivino nuove formalità per gli utenti o modifiche delle procedure esistenti;
- al Ministro incaricato per l'economia e al Ministro incaricato del bilancio nel caso in cui la riforma comporti ricadute economiche, sociali o budgetarie.

Ricevuta la documentazione, i Ministri esprimono le proprie opinioni e valutazioni prima della riunione al Ministro responsabile del progetto e al Segretario generale del Governo. Per garantire il rispetto di queste prescrizioni, il Primo Ministro ha chiesto al suo gabinetto e al Segretario generale del Governo di *non accettare*, fatta salva l'urgenza, l'esame interministeriale dei progetti di testo privi di uno studio di impatto conforme a siffatte necessità. Se si verifica un disaccordo sullo studio d'impatto, il gabinetto del Primo Ministro potrà decidere una contromisura, mentre il Consiglio di Stato potrà aggiornare l'esame di tutti i testi che non saranno integrati da studi di impatto conformi alle predette direttive. Una volta redatto in via definitiva, lo studio d'impatto viene trasmesso alle Camere le quali possono decidere di pubblicarlo in via ufficiale, mentre gli studi per gli schemi di altri testi normativi, invece, saranno conoscibili tramite la pubblicazione nel Bollettino ufficiale dell'amministrazione.

Come si è visto, la redazione definitiva di uno studio d'impatto richiede un continuo coinvolgimento e una reciproca coordinazione tra gli organi governativi al fine di partorire un documento il più possibile efficace, completo e produttivo per la qualità della legislazione. Tuttavia, queste prescrizioni contenute nella circolare sopra indicata hanno ricevuto un'applicazione discontinua e non fruttuosa per via delle difficoltà delle amministrazioni di valutare il complesso dei parametri necessari ed indispensabili al fine di prevedere gli impatti reali delle decisioni.

A ciò si aggiunga che i compromessi che vanno necessariamente ricercati tra i membri del Governo possono compromettere seriamente questi studi e non portare a una loro stesura produttiva dal punto di vista sostanziale. Si pone, inoltre, anche un problema di finanziamento e di formazione di figure professionali le quali sembrano mancare in questo particolare settore d'intervento.

3.1.2. *Organi ministeriali e interministeriali*

All'interno delle strutture governative si trovano uffici ministeriali e interministeriali deputati alla valutazione delle politiche pubbliche.

All'interno dei primi abbiamo vari organismi quali il *Conseil national de l'évaluation* (CNE) il quale svolge l'importante attività di valutare le politiche pubbliche condotte dallo Stato, dalle collettività territoriali e dai rispettivi enti pubblici. Questo organo ha una composizione eterogenea poiché, su designazione del Consiglio economico e sociale, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, include al suo interno distinte personalità, provenienti da settori diversi, quali valutatori con un significativo grado di esperienza e

competenza, esperti nelle materie sociali e giuridiche, nonché rappresentanti delle tre principali associazioni di eletti locali⁹⁴⁰.

Una posizione di primo piano la occupa il *Centre d'analyse strategique* (CDS) che agisce in strettissimo coordinamento con il Primo Ministro svolgendo un'attività di supporto alla elaborazione e attuazione degli indirizzi strategici nei settori dell'economia, dell'ambiente, della cultura e delle politiche sociali. Da non sottovalutare l'ulteriore dato che in questa opera di stima, il CDS cerca di tener conto delle strategie definite a livello europeo e, nello specifico, quelle formulate in base al Trattato di Lisbona, tentando di promuovere così un processo di armonizzazione delle politiche nazionali con quelle formulate in senso alle Istituzioni comunitarie⁹⁴¹. In particolare, le funzioni assegnate al CDS sono quelle di stimare, controllare e fornire sostegno operativo e ausilio nell'adozione e concretizzazione operativa delle politiche pubbliche. Anche per questo, è stata avviata una collaborazione con i consigli che coadiuvano il Primo Ministro⁹⁴².

Tra questi organismi consultivi si è sviluppata una forte collaborazione con il *Conseil d'orientation pour l'emploi*, struttura creata con un decreto del Primo Ministro il 7 aprile 2005 e composta da esperti⁹⁴³ con competenze consultive in materia di politiche del lavoro. Il Conseil ha il compito di formulare, sulla base degli studi e delle analisi a sua disposizione, una generale panoramica delle problematiche e delle cause della disoccupazione, presentando in bilancio del funzionamento del mercato attraverso una prospettiva di medio/lungo periodo; valuta, inoltre, gli strumenti a sostegno dell'occupazione e dell'avviamento professionale analizzando le misure adottate a livello locale e negli Stati europei; formula, infine, proposte per eliminare qualsiasi genere di ostacolo alla creazione del lavoro, puntando a rendere maggiormente efficaci le misure atte ad incentivare il tasso di occupazione. Il Conseil può essere interpellato su qualsiasi questione di sua competenza dal Primo Ministro e dai Ministri dell'economia e del lavoro e ha il compito di comunicare al Parlamento rapporti e raccomandazioni che sono resi pubblici.

Il centro d'analisi strategiche da un significativo contributo alla valorizzazione del processo di politiche pubbliche organizzando attività seminariali e convegni – atti a favorire la discussione e il confronto strategico – ma anche documenti che vengono resi pubblici quali avvisi, note e rapporti. Tra questi, occorre segnalare il rapporto annuale che contiene il bilancio di tutte le attività condotte nell'anno dal centro. Esso è diviso in tre parti: una prima contiene riflessioni su un dato oggetto in riferimento al quale si sono condotte analisi sulle trasformazioni della società e delle politiche pubbliche. La seconda parte presenta contenuti altamente tecnici poiché effettua il bilancio dell'attività dei servizi, offre informazioni sullo sviluppo del programma di lavoro e presenta raccomandazioni, pareri e rapporti adottati in riferimento all'anno precedente. Nell'ultima parte – la terza – sono inseriti contributi esterni i quali spiegano le principali tematiche che sono state affrontate.

⁹⁴⁰ Sindaci, Dipartimenti e Regioni di Francia.

⁹⁴¹ In questa attività è importante l'azione congiunta tra il CDS e il Segretario generale agli Affari Europei.

⁹⁴² Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil d'analyse de la société, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Conseil d'analyse économique, Haut conseil à l'intégration, Conseil d'orientation des retraites.

⁹⁴³ È prevista la presenza di 50 personalità scelte tra parlamentari, collaboratori sociali, rappresentanti dello Stato e delle collettività territoriali, nonché di personalità altamente qualificate.

Il *Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue* interviene a diretto contatto con il Primo Ministro. Istituito con la legge sull'impiego del 1993, è composto da 26 consiglieri regionali, 13 rappresentanti di organizzazioni sindacali e professionali e 13 rappresentanti dello Stato. È competente a valutare le politiche regionali di apprendistato e di formazione professionale⁹⁴⁴.

Nel 1967 è stato istituito l'*Inspection générale des affaires sociales* (IGAS)⁹⁴⁵, una struttura deputata ad intervenire nel processo di valutazione delle politiche pubbliche negli affari sociali, sanità, solidarietà, lavoro, occupazione, politica urbana, formazione professionale e modernizzazione dello Stato. Dal 2007 esso opera a diretto contatto con otto dicasteri, sebbene sia diretto esclusivamente dal Ministero del lavoro, delle relazioni sociali, della famiglia e della solidarietà e dal Ministero della salute e dello sport.

L'attività principale dell'IGAS è quella di svolgere missioni. Si calcola che queste, annualmente, raggiungano la quota di 200. Le missioni possono essere distinte in tre differenti tipologie:

- quelle legate al controllo delle istituzioni competenti ad intervenire nel settore degli affari sociali. In questo caso, le missioni concernono il controllo ampio sul rispetto della regolamentazione e della corretta gestione del denaro pubblico, nonché dell'efficienza e dell'efficacia dell'intera macchina organizzativa. Oltre a intervenire su sollecito del comitato interministeriale di revisione dei programmi, per favorire una collaborazione con la dimensione europea, l'IGAS, su richiesta della Commissione europea, svolge anche un'attività di monitoraggio sui fondi strutturali europei.
- ci sono missioni di inchiesta generale e di valutazione dove il controllo viene svolto su un particolare organismo o ente pubblico nazionale oppure su una determinata politica pubblica. Le missioni, fatto salvo il parere contrario del Ministro, sono oggetto di pubblicazione sui siti internet.
- infine, le missioni di sostegno che implicano un'attività di controllo su richiesta dei Ministri.

L'attività di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche svolta dall'IGAS si traduce nella produzione di appositi rapporti i quali sono controllati da una Commissione ad hoc competente a valutare il rispetto delle raccomandazioni formulate in precedenza. Per favorire una chiara comprensione degli esiti del processo di valutazione, l'IGAS è tenuto a redigere i suoi rapporti con un linguaggio chiaro e semplice in modo da offrire con precisione un resoconto analitico delle attività portate avanti unitamente a una lista di proposte precise ed efficaci.

Un ulteriore organismo di valutazione è stato istituito con decreto n. 299/1965⁹⁴⁶ e prende il nome di *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale*⁹⁴⁷ il

⁹⁴⁴ Cfr. articolo 53 legge quinquennale sull'impiego.

⁹⁴⁵ È composto da ispettori ancora in servizio allievi della *Ecole nationale d'administration*, ispettori nominati in corso di carriera previo parere di un comitato di selezione, anziani direttori di servizio, ispettori del lavoro, medici ispettori, medici ospedalieri o direttori d'ospedale.

⁹⁴⁶ Il decreto n. 878/99 ha ampliato la competenza dell'organo alla ricerca scientifica.

⁹⁴⁷ Per quanto attiene alla composizione, in questo organismo vi sono ispettori di prima e di seconda classe, i quali ultimi appartengono alle categorie professionali degli amministratori civili, dei segretari generali delle

quale, posto sotto l'autorità del Ministero per l'educazione e l'insegnamento superiore e della ricerca, svolge una funzione di controllo, studio e valutazione nei settori amministrativi e finanziari. In base a una lettera di missione del Ministro, opera a stretto contatto con l'*Inspection générale de l'éducation nationale* (IGEN) producendo un rapporto congiunto. L'*inspection générale* è solita ricevere incarichi di valutazione con riferimento a specifici e determinati oggetti, potendo essere, altresì, incaricata dal Primo Ministro di svolgere missioni presso gli Esecutivi di altri Paesi.

Nel 1993, presso il Ministero del lavoro è stata creata la *Direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques* (DARES) chiamata a valutare gli effetti delle misure a sostegno dell'occupazione e dell'avviamento professionale, nonché a finanziare i lavori di valutazione svolti da organismi esterni. L'attività svolta dalla DARES è realizzata sotto l'egida del Consiglio scientifico creato appositamente a questo fine.

Presso il Ministero della salute e della protezione sociale vi è la *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique* (DRESS) competente a valutare le politiche sociali e i loro effetti sistematici sposando una metodologia comparata con riferimento ad esperienze di altri contesti. All'interno dell'ufficio 'Sintesi, studi economici e valutazione', il settore deputato alla distribuzione e alla valutazione svolge microsimulazioni per la valutazione delle politiche pubbliche, avvalendosi anche della consultazione costante delle organizzazioni sindacali. Altri organismi come le *Centre d'études et de recherches sur les qualifications* (CEREQ) o il *Centre d'étude de l'emploi* (CEE) svolgono attività di valutazione nei settori dell'impiego e della formazione.

Presso il Ministero dell'industria è stata istituita la *Direction de l'évaluation de la prospective* (DEP) con il compito di porre in essere un'attività di ausilio e supporto nelle decisioni per le quali sono stati individuati oggetti di pilotaggio. Essa favorisce la diffusione della conoscenza delle pratiche di valutazione pubblicando a cadenza annuale documenti che illustrano indicatori di valutazione.

Un caso particolare è quello della *Direction générale de l'Outre-mer* (DGOM). Infatti, l'articolo 74 della legge per lo sviluppo economico dell'Oltre-mare ha previsto la creazione di una Commissione nazionale di valutazione delle politiche nei territori d'oltremare per tentare di perseguire tre obiettivi:

- sostenere lo sviluppo economico dei territori
- migliorare le condizioni di vita e rinforzare le pari opportunità
- fornire supporto per il governo dei territori.

In questo modo si vuole valutare la portata e l'incidenza delle politiche pubbliche locali condotte in sinergia a livello interministeriale e territoriale, nonché favorire l'apertura verso la società civile attraverso la presa in considerazione delle prospettive dei diversi soggetti coinvolti e dei settori interessati.

L'approccio interministeriale è stato promosso dal Governo di Michel Rocard nel 1990. Nonostante furono espresse molte criticità sulla metodologia di valutazione delle politiche pubbliche, secondo alcuni troppo complessa e farraginosa, permangono importanti strutture interministeriali coinvolte nel processo valutativo.

università, di scuole o di enti pubblici scientifici o tecnologici, direttori del centro regionale delle opere universitarie e scolastiche. Questo organo è presieduto da un capo servizio nominato per cinque anni.

Le SGAMP

Le *Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique* (SGMAP), messo a disposizione del Primo Ministro, raggruppa tutti i servizi deputati alla valutazione cercando di dar vita a un'organizzazione sistematica e coerente ai fini della modernizzazione dell'azione pubblica. Per far questo, lo SGMAP riunisce tre diversi servizi:

- la Direzione interministeriale per la modernizzazione dell'azione pubblica
- la Direzione interministeriale dei sistemi d'informazione e di comunicazione (DISIC)
- la Missione della messa a disposizione di dati pubblici (ETALAB)

L'obiettivo principale resta il miglioramento delle politiche pubbliche senza trascurare le esigenze legate alla finanza pubblica. L'approccio utilizzato dallo SGMAP è quello individuare gli scopi perseguiti dai decisori pubblici, le esigenze dei beneficiari e i risultati dell'azione pubblica utilizzando, come metodologia, diagnosi e prospettive di trasformazioni cadenzando le tempistiche per i diversi soggetti interessati e per le decisioni politiche (RIM e CIMAP)⁹⁴⁸.

Lo SGMAP anima e coordina l'insieme delle valutazioni per compito del Primo Ministro, è responsabile della preparazione del CIMAP e partecipa al comitato di pilotaggio delle valutazioni. Svolge, altresì, un'attività di supporto e di consulenza per i soggetti interessati, nonché lavori di valutazione e prefigurazione di eventuali scenari. Le valutazioni svolte da questo organismo devono riguardare il complesso delle politiche pubbliche e sociali con un costo annuo di 1200 Md. Attualmente, però, circa un quarto di queste spese è oggetto di valutazione.

Le *Commissariat général à la stratégie et à la prospective* (CGSP-France Stratégie)

Quest'organismo ha ricevuto con decreto⁹⁴⁹ i due compiti fondamentali di valutazione e consultazione. Le sue valutazioni coinvolgono politiche relativamente ampie come quelle relative al credito d'imposta per la competitività e l'occupazione, nonché le politiche per l'innovazione. Al suo interno è stato istituito un Comitato ad hoc volto a fornire un servizio di consultazione fin dall'avvio dei processi di valutazione.

Per quanto concerne la metodologia, il CGSP-France Stratégie presta molta attenzione alla diversità dei punti di vista sfruttando, altresì, un approccio sequenziale per la valutazione attraverso la raccolta di informazioni e di analisi. Inoltre, si occupa anche di coordinare le diverse attività valutative e, a tal fine, ha creato una griglia di selezione delle politiche ponendola all'attenzione dei Ministeri.

Fanno parte della rete del CGSP anche il Consiglio delle pensioni (COR) e del Consiglio di politica per l'occupazione (COE) che svolgono attività di valutazione nei rispettivi settori di competenza.

Di natura interministeriale è la *Delegation interministerielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (DIACT). Collocata presso il Primo Ministro, è messa a disposizione del Ministro dell'ecologia, dell'energia, dello sviluppo e della pianificazione

⁹⁴⁸ RIM sta per Riunione interministeriale, mentre il CIMAP è il *Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique* seleziona gli argomenti ed è responsabile dello stato di avanzamento del lavoro e della valutazione delle decisioni di procedere alle riforme.

⁹⁴⁹ Decret 2013-333.

del territorio con le funzioni in preparare, stimolare e coordinare le politiche di pianificazione territoriale promosse dagli organi statali.

La *Délégation interministerielle à la ville* è stata creata nel 1988. Si compone di 80 personalità⁹⁵⁰ con il compito di prevedere e valutare le politiche a sostegno dei quartieri più disagiati promuovendo la collaborazione interministeriale e la sperimentazione delle politiche di natura abitativa.

La *DATAR*

La *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* è stata integrata nel 2014 all'interno del *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET) e si occupa della valutazione nel contesto della programmazione regionale in cui sono coinvolti il *Contrats de projets Etat-région* (CPER) e i *Programmes opérationnels* (PO) européens FEDER. La DATAR ha concentrato il proprio lavoro sulla preparazione dei PO e della CPER nel periodo 2007-2013 conducendo diagnosi territoriali strategiche, valutazioni ex ante e d'impatto ambientale delle politiche pubbliche a livello regionale per la strutturazione dei dispositivi nazionali e regionali di valutazione di questi programmi.

Queste opere sono state realizzate a seguito di un accordo con l'*Association des régions de France* (ARF) a seguito di un accordo siglato nell'inverno 2008 tra lo Stato e i Consigli regionali che mira a migliorare gli strumenti e identificare metodologie comuni per organizzare una visione strategica a monte, a livello nazionale, senza diminuire la capacità di iniziativa regionale. Questo lavoro congiunto ha condotto a una pluralità di iniziative tra le quali:

- definizione degli indicatori nazionali
- sviluppo di due strumenti
- istituzione dell'Osservatorio sui territorio competente per gli indicatori territoriali di contesto
- definizione dei piani di valutazione regionali
- istituzione di istanze nazionali e regionali di pilotaggio di valutazione Stato/Regioni e PO/CPER.

Inoltre, dal 2002 la DATAR ha promosso un corso di formazione nazionale per i capi delle strutture di valutazione dei Consigli regionali e del Segretariato generale per gli affari regionali (SGAR) per sviluppare le competenze a livello regionale in materia di valutazione. A ciò si aggiunga che essa ha condotto valutazioni di propria iniziativa.

Nell'ambito del CGET, la competenza di valutazione è integrata all'interno della Direzione delle strategie territoriali che prevede uffici deputati alla valutazione, alla sperimentazione, alle prospettive e agli studi.

Il *Comitato interministeriale per la riforma dello Stato*⁹⁵¹ (CIRE) è presieduto al Primo Ministro o dal Ministro delegato per la riforma dello Stato e riunisce i titolari di tutti i Dicasteri. Oltre ad essere titolare di una pluralità di competenze relative alla organizzazione della macchina pubblica e ai servizi di interesse generale, nell'ottobre 2000 ha istituito al suo interno un gruppo di lavoro con la funzione di coordinamento delle azioni ministeriali per migliorare la qualità della regolazione. Il gruppo si riunisce ogni quindici giorni e

⁹⁵⁰ Amministratori, sociologi, architetti, economisti.

⁹⁵¹ È composto da venti persone nominate dal Ministro della funzione pubblica.

discute le problematiche inerenti alla codificazione, alla semplificazione e alla regolazione, al costo delle politiche di regolazione e all'utilizzo degli studi d'impatto.

Un cenno merita la *Delegazione interministeriale per la riforma dello Stato*⁹⁵² (DIRE), struttura con compiti di analisi, valutazione, sperimentazione e proposizione presieduta dal Primo Ministro a sostegno del Ministro della funzione pubblica e della riforma dello Stato. Deputata a intervenire in materia di organizzazione e riforma dello Stato, la DIRE concorre alla preparazione dei provvedimenti normativi e regolamentari.

In conclusione, il processo di valutazione delle politiche pubbliche e degli studi d'impatto si caratterizza per una metodologia ormai costante e diffusa e per il pieno coinvolgimento di soggetti estranei agli apparati amministrativi governativi. Soprattutto questo secondo aspetto consente di integrare le competenze degli organi governativi e di poter valorizzare ancor di più l'aspetto di interesse collettivo e nazionale delle politiche a sostegno della collettività tutta⁹⁵³.

3.2. Gli Enti Territoriali (di M.Rossin)

3.2.1. La valutazione delle politiche pubbliche a livello territoriale: i *Contrats de Plan État - Région*.

Parlando dell'evoluzione normativa che ha riguardato la materia della valutazione delle politiche pubbliche, si è detto che i primi tentativi di introdurre nell'ordinamento francese la valutazione delle politiche pubbliche risalgono agli anni Sessanta, anche se un vero e proprio sistema di valutazione si è avuto solo a partire dai primi anni Novanta.

Le direttive europee concernenti i Fondi strutturali hanno indotto il Governo francese, nei successivi anni, ad applicare tale sistema anche a livello territoriale; nella misura in cui, per la messa in opera dei *Contrats*, sono stati stanziati importanti finanziamenti europei, la loro applicazione ha fortemente risentito dell'inquadramento comunitario, nell'ambito del quale l'attività di programmazione si trova in stretta connessione con quella di valutazione⁹⁵⁴.

La diffusione della pratiche di valutazione a livello locale è stata favorita, altresì, dal concorso di tre fattori: l'evoluzione delle relazioni Stato - collettività territoriali, gli esperimenti sviluppati a livello locale e la crescente necessità di contrattualizzazione tra governo centrale e governo territoriale.

⁹⁵² La DIRE è succeduta al Commissariato per la riforma dello Stato e comprende le seguenti divisioni: "servizio all'utente e management pubblico", "funzionamento, organizzazione e decentramento dello Stato", "utilizzo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per l'amministrazione", "amministrazioni economiche e finanziarie", "amministrazioni sociali, culturali, scientifiche e tecniche."

⁹⁵³ Rapporto del Consiglio economico, sociale e ambientale, Le istanze pubbliche di valutazione, pp. 1-6.

⁹⁵⁴ I fondi strutturali europei hanno infatti sancito l'obbligo di valutare i c.d. *programmes contractualisés*, secondo un quadro comune all'insieme degli Stati membri beneficiari.

Quanto al primo aspetto, è stata di fondamentale importanza la riforma del decentramento, avvenuta ad opera della legge organica 1 agosto 2003, n. 704, nella quale è stata sancita la sperimentazione valutativa in ordine al trasferimento delle competenze dallo Stato alle collettività territoriali.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto basti qui ricordare che l'impegno delle collettività territoriali nella valutazione delle politiche pubbliche si incentra anche su dinamiche proattive votate allo sviluppo di pratiche sperimentali. In questa direzione sono state così istituite, come strumento di emancipazione e di legittimazione del livello territoriale rispetto alla strategia valutativa nazionale, apposite strutture che si occupano di valutazione⁹⁵⁵.

Ciò è avvenuto dapprima in ambito regionale (primi anni Novanta), per poi essere ripreso, in relazione alle competenze in materia sociale, dai consigli generali, ed, infine, dagli enti intercomunali e da alcuni comuni, soprattutto con riferimento alla *politique de la ville* (politica urbana).

Per assicurare un coinvolgimento attivo degli enti territoriali alle richieste di valutazione provenienti dal livello di governo centrale, sono stati istituiti - terzo dei tre aspetti menzionati - i c.d. *Contrats de Plan Etat-Région*. Sono strumenti di concertazione delle strategie di intervento improntati ad una programmazione negoziata Stato-Regioni; programmazione vertente, in particolar modo, sul finanziamento di importanti progetti, come quelli concernenti la creazione di infrastrutture o il sostegno ai settori strategici. Stipulati per una durata definita *ex-ante*, seguono il periodo di programmazione dei fondi strutturali e coprono tutto il territorio nazionale.

Il Governo, per il tramite del Prefetto delle Regione, si accorda con gli Esecutivi regionali sia in ordine alla scelta dei progetti da realizzare sia in relazione alla quantità di risorse da destinare, entro il complessivo stanziamento finanziario, a ciascuna voce di intervento. In tali occasioni le Regioni negoziano con lo Stato⁹⁵⁶, oltre che l'entità degli stanziamenti e le tematiche da affrontare, le specifiche riguardanti il coinvolgimento degli altri livelli territoriali di governo nella contrattualizzazione. Questo perché la natura negoziale dei *Contrats* non è limitata all'interlocuzione tra Stato e Regioni, ma si estende fino a coinvolgere, in modo formale o informale, enti pubblici di rilievo nazionale o locale, singoli Comuni o altri Enti locali. Le altre collettività territoriali (*conseils généraux*, *communautés urbaines*, tra tutte) possono associarsi ai CPER sotto condizione di contribuire al finanziamento dei progetti che li concernono.

Sebbene il quadro giuridico di partenza sia dato dalla legge del 29 luglio 1982 (loi Rocard), che in risposta al processo di decentramento già avviato in Francia da diversi anni consentì di introdurre un sistema per programmare con le collettività locali lo sviluppo del territorio regionale, è solo a partire dalla prima metà degli anni Novanta che il Governo è intervenuto per rendere operativa la valutazione a livello territoriale.

⁹⁵⁵ Questa lettura è fornita da M. NASSER MANSOURI-GUILANI *Promouvoir une culture cit.* pag. 94.

⁹⁵⁶ Come è avvenuto per la generazione di *Contrats* in corso, allorché il Primo Ministro francese ha convocato l'11 settembre 2013 a Palazzo *Matignon* l'insieme dei Presidenti delle Regioni per una sessione di lavoro finalizzata a lanciare il processo di negoziazione

Una prima Circolare, emanata nel dicembre 1993⁹⁵⁷, ha introdotto, sotto forma di clausola inserita nei *Contrats*, sistemi di valutazione gestiti dagli stessi organi degli enti territoriali (Regioni ed enti locali). Per accelerare la messa in opera delle pratiche valutative territoriali è stata successivamente emanata, nell'agosto 2000⁹⁵⁸, una seconda Circolare con la quale, oltre a rendere obbligatoria l'adozione dei sistemi di valutazione per tutte le politiche che trovano fondamento in tali strumenti, sono state stabilite le modalità organizzative e i principi dell'attività valutativa.

Quanto specificamente al primo aspetto (modalità organizzative) la Circolare ha fissato un dispositivo di valutazione articolato su due livelli: nazionale e locale e ha stabilito procedure e metodologie comuni. Così, allo scopo di organizzare e sviluppare la valutazione, il dispositivo nazionale successivo alla Circolare, concernente i *Contrats* di quarta generazione (2000-2006), è stato predisposto avendo di mira il raggiungimento di due obiettivi: in primo luogo, migliorare la qualità e l'efficacia delle pratiche valutative attraverso la diffusione dei metodi, sia agendo a supporto diretto dell'attività dei funzionari incaricati della valutazione livello locale sia fornendo pareri sulla qualità della valutazione; in secondo luogo, assicurare l'uniformità a livello nazionale affinché lo Stato potesse valutare la sua strategia in materia di pianificazione territoriale.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto (principi dell'attività valutativa), lo svolgimento dell'attività valutativa nell'ambito dei *Contrats de Plan* si è incardinato sull'osservanza di quattro principi: partecipazione, indipendenza, trasparenza e apprendimento.

Il primo di questi (partecipazione) afferisce alla composizione degli organi incaricati della funzione di valutazione, denominati Comitati di Valutazione. In seno a questi devono essere egualmente rappresentate sia la componente politica sia quella amministrativa sia quella tecnico-scientifica. A tal fine siedono nel comitato: eletti del Consiglio regionale, insieme a rappresentanti del Governo centrale; componenti del Consiglio economico e sociale della Regione; esperti della comunità scientifica regionale; funzionari dell'amministrazione regionale. A completare questo quadro, possono sedere nell'organo anche rappresentanti degli enti locali quando, come abbiamo pocanzi accennato, questi ultimi sono chiamati, a vario titolo, ad attuare la politica sottoposta a valutazione. La partecipazione risiede allora nella configurazione dei singoli Comitati di valutazione quali centri decisionali nei quali confluiscono gli interessi dei principali 'portatori di interesse' regionali.

Il secondo principio, quello di indipendenza, richiede che coloro i quali sono incaricati di svolgere lo studio di valutazione siano soggetti esterni all'apparato pubblico. In applicazione di questo principio è costituito un apposito Comitato scientifico che designa i valutatori esterni e ne coadiuva i lavori. Tale organo è composto dai funzionari del settore interessato, da esperti regionali (sia interni all'apparato che esterni) e da un coordinatore, di regola proveniente dal settore della ricerca o della consulenza. Il Comitato ha una duplice funzione: di garanzia del rigore metodologico nella messa in opera degli studi di

⁹⁵⁷ Circulaire n°3910/SG du 29 juillet 1993, *relative à la préparation des contrats de plan État-régions*, in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000479153&categorieLien=id>

⁹⁵⁸ Circulaire du 25 août 2000, *relative à la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux)*, pour la période 2000-2006, in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000400759>

valutazione e di ‘certificazione’ della rispondenza dello studio condotto alle istanze provenienti dalla politica.

Il terzo principio è, come detto, la trasparenza. Trova attuazione, *in primis*, mediante la prescrizione rivolta alle amministrazioni regionali di pubblicare l’atto denominato *Cahier de charge*, con il quale si conferisce l’incarico ai valutatori esterni; *in secundis* nell’obbligo, imposto alle stesse, di diffondere i rapporti di valutazione prodotti. Per garantire l’ottemperanza di tali incombenenti è stato stabilito che i documenti devono essere inviati ai competenti organismi nazionali, i quali ultimi si prenderanno in carico la loro pubblicazione e divulgazione in rete.

Il principio che completa il summenzionato quadrattico consiste nell’apprendimento; esso costituisce il *trait d’union* tra valutazione e decisione. Posto che il principale fine di uno studio valutativo consiste nell’ingenerare ricadute a livello politico-decisionale, è il principio di più difficile attuazione. Si tratta infatti di costituire dei veri e propri ‘processi di apprendimento’ delle conclusioni e dei risultati cui ha condotto la valutazione di una determinata politica pubblica. Il fine ultimo è quello di mettere in atto una rimodulazione di quelle azioni o politiche che si sono rivelate, alla prova della valutazione, carenti sotto determinati aspetti.

Il Governo francese, nel lanciare la negoziazione dei *Contrats de Plan* per il periodo 2000-2006, aveva stabilito che i medesimi dovessero essere sottoposti ad una revisione di metà percorso, fissata per il 2003. Al fine di perseguire i suddetti obiettivi - migliorare la qualità della valutazione e garantire l’uniforme applicazione dei suoi metodi a livello nazionale - era stata sollecitata la creazione di alcuni indicatori che consentissero di indirizzare meglio i *Contrats* e, altresì, di preparare delle valutazioni che fossero il più possibile efficaci. Per far ciò si decise di prendere come punto di riferimento il sistema di monitoraggio dei fondi strutturali invalsa in ambito europeo.

Nel primo anno (il 2000) sono stati così elaborati gli indicatori, stabiliti i metodi e fissati criteri di intervento, e sono stati avviati i *partenariati* con i territori; questioni di natura politica (elezioni presidenziali e legislative tenutesi nel 2002) e finanziaria (restrizioni di *budget* tra gli anni 2002 e 2003) hanno reso complicato la messa in opera della valutazione, ciò che ha avuto ricadute anche sulla revisione di metà percorso, avvenuta nel corso del 2004 anziché, come previsto, nel 2003⁹⁵⁹.

Quanto al dispositivo locale, le Regioni si sono adoperate, in prima battuta, per adeguare le pratiche di valutazione alle indicazioni di provenienza governativo - statale; in secondo luogo, con forme e intensità diverse (da Regione a Regione e a seconda dell’ambito di *policy* considerato) si sono mosse nella direzione di estendere tali pratiche anche alle politiche di esclusiva competenza regionale⁹⁶⁰. Molte Regioni - come abbiamo detto pocanzi - si sono dotate di strutture *ad hoc* (denominate uffici o servizi) interamente dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche. In alcune esperienze le amministrazioni regionali hanno optato per l’adozione di procedure valutative innovative, svincolate dall’inquadramento comune dettato dalle circolari governative e dal dispositivo nazionale.

⁹⁵⁹ Bisogna tuttavia rimarcare come, a prescindere dalle contingenze del caso, sia complicato valutare gli effetti e gli impatti di una certa azione a distanza di soli due anni dalla sua realizzazione

⁹⁶⁰ *La valutazione delle politiche regionali in Francia*, in *www.capire.org*, Note per CAPIRE n. 10, gennaio 2006.

Esempio di questa tendenza è la Regione Rhone-Alpes, ove la valutazione si impernia da anni su di un sistema che, per la sua unicità, merita una speciale menzione (per questo verrà trattato nel paragrafo dedicato agli esempi di valutazioni realizzate in Francia).

Da quanto sin qui detto si evince che la valutazione dei *Contrats de Plan*⁹⁶¹ è, al pari di questi, contrattualizzata, partenariale e decentrata. Queste caratteristiche si rispecchiano del resto nella procedura posta in essere per la loro progettazione e realizzazione.

Lo Stato, tramite i Prefetti di regione, e le Regioni decidono di comune accordo le valutazioni da condurre. Sono liberi di valutare in tutto o in parte un *Contrat de Plan*, cioè a differenza delle politiche regionali comunitarie, per le quali la Commissione europea esige che ciascun programma regionale sia valutato nel suo insieme. Essi sono tenuti ad assicurare la scelta dei programmi da valutare, l'elaborazione e il monitoraggio dei lavori. Spetta poi a Stato e Regioni, in qualità di committenti della valutazione, la conduzione del suo processo, in modo tale che questa *partnership* non sia contraddittoria con l'esigenza metodologica e deontologica di indipendenza e di imparzialità della valutazione.

Quanto alle risorse impiegate per svolgere le valutazioni, il *Commissariat General du Plan*⁹⁶² è incaricato a livello nazionale di conferire i finanziamenti, per conto dello Stato, ai Prefetti delle Regioni; a livello regionale è invece il Consiglio regionale a deliberare l'ammontare destinato alla realizzazione delle valutazioni.

Le valutazioni dei *Contrats de plan* hanno natura quindi di *partenariats*, ai quali si uniscono, oltre alle Regioni, altri attori coinvolti nel governo territoriale, sulla base di una strategia regionale di sviluppo improntata ad una logica di decentramento decisionale. La valutazione delle politiche, dei programmi e delle azioni previste nei Contratti interessa infatti, al di là dello Stato e del Consiglio regionale, tutti gli attori responsabili della realizzazione di azioni che abbiano un'incidenza localizzata nel territorio interessato dalla politica. La principale modalità con la quale avviene tale coinvolgimento è la partecipazione di questi soggetti agli organi tecnici appositamente costituiti - come diremo appresso - per valutare l'efficacia delle politiche realizzate. E' solo così che essi possono prendere conoscenza, cammin facendo, delle analisi svolte dai valutatori, delle loro osservazioni, e delle raccomandazioni che ne derivano.

Un'autorità nazionale di valutazione, denominata *Instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région* (autorità nazionale di valutazione dei *Contrats de plan État-*

⁹⁶¹ Come ogni valutazione di politiche pubbliche il principale obiettivo della valutazione dei Contrats è quello di fornire ai responsabili regionali, che progettano e attuano le strategie regionali, pluriennali e contrattualizzate, gli strumenti utili per conoscerne l'efficacia.

⁹⁶² Organo istituito nel 1946, è incaricato di definire la pianificazione economica del Paese. Dai primi anni Novanta fino al 2006 è stato uno dei principali soggetti promotori della valutazione nell'ambito della P.a. francese; ha esercitato un ruolo di fondamentale importanza - come diremo - nel garantire, in collaborazione con le Regioni, la responsabilità dello strumento di guida della valutazione dei *Contrats de Plan*. E' stato soppresso con un decreto del 6 marzo 2006, e sostituito dal *Centre d'analyse stratégique* (CAS). In relazione all'attività di valutazione delle politiche pubbliche condotte dalle collettività territoriali occorre, poi, rammentare il contributo fornito da un'altra struttura governativa: il *Comite de Coordination des Programmes Regionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue*. In applicazione dell'art. 53 della legge quinquennale sull'impiego del 20 dicembre 1993, è incaricato della valutazione delle politiche pubbliche regionali di apprendistato e di formazione professionale iniziale e continua. Per garantire la rappresentatività territoriale è composto, oltre che da rappresentanti di organizzazioni sindacali e professionali e rappresentanti dello Stato (nel numero di 13), da 26 consiglieri regionali.

région)⁹⁶³ è poi incaricata di esaminare i progetti di valutazione trasmessi dal Prefetto della Regione e di formulare raccomandazioni che possano arricchire questi progetti. Ha, altresì, il compito di diffondere la cultura della valutazione nelle Regioni, di uniformare le pratiche valutative poste in essere e di favorire il trasferimento infraregionale delle esperienze.

A livello di valutazione regionale operano due organi. Il primo è il *Comité de pilotage de l'évaluation*, istituito dalla succitata *Circulaire de Premier ministre du 25 août 2000*⁹⁶⁴. Il suo ruolo è di elaborare un programma di valutazione annuale o pluriennale (inclusivo della scelta delle politiche da valutare), di creare un organo tecnico per ciascuna valutazione, di convalidare il disciplinare proposto dall'organo tecnico, di raccogliere le conclusioni della valutazione e di proporre le conseguenze da attribuire alle valutazioni.

Per ciascun programma da valutare il *Comité* istituisce, per l'appunto, un organo tecnico *ad hoc* composto da funzionari ed esperti specializzati nel campo della valutazione. E' incaricato di redigere il disciplinare della valutazione, di scegliere i soggetti valutatori, di assicurare il controllo dei lavori di valutazione e di presentare le sue conclusioni al *Comité*.

Il sistema di programmazione negoziata qui delineato, sul quale si è riscontrato negli anni un crescente consenso tra gli ambienti istituzionali francesi, ha presentato, tuttavia, alcune mancanze. Quanto ai *Contrats* di c.d. quarta generazione, relativi al periodo 2000 – 2006, è stato rilevato⁹⁶⁵ che, nonostante l'attenzione posta sull'elaborazione degli indicatori, la maggior parte delle valutazioni realizzate abbiano sofferto, in relazione al riscontro delle azioni finanziate, di un'insufficienza - se non di una vera e propria mancanza - di informazioni reperibili. Uno dei principali motivi di questa carenza è stato individuato nella difficoltà di raccogliere dati provenienti da soggetti che possiedono sistemi informativi tra loro non compatibili.

Un secondo problema ha invece riguardato (e continua in parte a riguardare) la diffusione della pratica valutativa. Da un lato, il quadro di riferimento cambia da Regione a Regione, ciò che rende la valutazione un fenomeno non omogeneamente assorbito a livello territoriale, dall'altro, la cultura della valutazione non è ancora condivisa dalla totalità dei *manager* e dalla classe politica locali. Due categorie, queste ultime, che continuano a vedere la valutazione delle politiche pubbliche alla stregua di un esercizio scarsamente efficace sul piano operativo, quando, viceversa, la si dovrebbe considerare un'attività necessaria per l'azione pubblica⁹⁶⁶.

⁹⁶³ E' presieduta dal *Commissaire au Plan* ed è composta dai rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, da un membro del *Conseil national d'aménagement et de développement du territoire*, da un membro del *Conseil national de l'évaluation* e da due membri provenienti dal mondo accademico.

⁹⁶⁴ Si configura come una sezione specializzata della *Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire*, ed è copresieduta dal Prefetto della Regione e dal Presidente del Consiglio regionale. Ne fanno parte il *trésorier payeur général*, alcuni soggetti territoriali (collettività territoriali, responsabili economici e sociali), e molti esperti che operano nel settore della valutazione.

⁹⁶⁵ S. ROTONDO, *La valutazione degli accordi di programma quadro in Italia e dei contrats de plan Etat-Region in Francia: un'analisi comparata*, in *Formez*. Il dossier è stato predisposto sulla base degli Atti del seminario *Profili di analisi comparata: la valutazione dei Contrats de Plan in Francia e delle Intese e degli Accordi di Programma Quadro in Italia* tenutosi a Roma nel dicembre 2006.

⁹⁶⁶ Nell'ambito del seminario anzidetto, *Profili di analisi comparata* cit., era stato non a caso auspicato che, per le generazioni di *Contrats de plan* a venire, si incrementasse lo scambio di buone pratiche, e si favorisse la formazione di personale stabilmente dedicato alle attività valutative.

Partendo da queste problematiche, la successiva contrattualizzazione Stato - Regione (2007 - 2013) è stata orientata verso il perseguimento di un ben definito obiettivo: coniugare le esigenze delle collettività territoriali in ordine alla organizzazione e al controllo dei Progetti, con la pretesa dello Stato di addivenire ad una valutazione della strategia nazionale. E' stato quindi introdotto, su sollecitazione di una circolare emanata dall'organismo predisposto alla vigilanza dei *Contrats*, allora denominato *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (DIACT)⁹⁶⁷, uno strumento di monitoraggio comune a tutti i soggetti coinvolti nella negoziazione Stato-Regioni. Per favorire il raggiungimento del predetto obiettivo si è agito, non solo sull'implementazione di tale strumento, ma altresì sul varo di indici nazionali obbligatori per ciascun dispositivo locale.

A partire dal 2007 i *Contrats de plan État-Région* si sono, poi, trasformati in *Contrats de projet État-Région*⁹⁶⁸, ed il loro contenuto è mutato di conseguenza. I *Contrats* sono costituiti da una dozzina di grandi Progetti e da una componente territoriale che, condivisa dalle Regioni in *partnership* con lo Stato e con le altre collettività territoriali, è incentrata, in particolare, sulle tematiche dello sviluppo sostenibile e della competitività; l'intera programmazione è stata poi circoscritta ad alcuni settori strategici: competitività e attrattiva del territorio; promozione dello sviluppo sostenibile; coesione sociale e territoriale⁹⁶⁹.

La nuova generazione dei *Contrats* ha poi puntato, in osservanza del principio di inter-regionalità, alla massima valorizzazione delle sinergie tra le Regioni attorno ad alcune grandi problematiche comuni. Lo Stato ha così proposto alle Regioni, per il settennio 2007-2013, cinque *contrats interrégionaux* concernenti i massicci montuosi (Alpes, Massif Central, Jura, Vosges, Pyrénées) e altri 5 sui grandi bacini fluviali (Seine, Rhône, Meuse, Loire, Garonne et vallée du Lot)⁹⁷⁰.

⁹⁶⁷ Il decreto 14 dicembre 2009, n. 1549, che aveva introdotto la *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* è stata abrogato dal decreto 31 marzo 2014, con il quale è stato istituito il [Commissariat général à l'égalité des territoires](#). Quest'ultimo, in un'ottica di semplificazione, riprende la missione che prima spettava a tre organi: la DATAR, il [Secrétariat général du comité interministériel des villes](#) (SGCIV) e la [Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chance](#).

⁹⁶⁸ I nuovi contratti sono conclusi, come i precedenti, per una durata di sette anni, al fine di essere agganciati alla calendarizzazione dei Fondi europei. Lo ricordiamo, poiché, per beneficiare dei finanziamenti europei, la scelta dei progetti integrati ai *Contrats* 2007 - 2013 è stata effettuata sulla scorta dell'obbligo di destinare il 75% del finanziamento cumulato FEDER (Fondo europeo di sviluppo regionale) e FSE (Fondo sociale europeo) alla innovazione e alla competitività o allo sviluppo sostenibile.

⁹⁶⁹ La gestione della rete stradale è così fuoriuscita dal perimetro dei nuovi *Contrats* a favore dei trasporti pubblici.

⁹⁷⁰ I principali settori di contrattualizzazione sono risultati essere i trasporti, l'insegnamento superiore e la ricerca, l'ecologia e lo sviluppo sostenibile, il Fondo nazionale per la pianificazione territoriale, l'agricoltura e il patrimonio forestale, il lavoro e l'industria, la cultura. Per il trasporto sono stati stanziati circa 3,27 miliardi di euro, la maggior parte dei quali sono stati utilizzati per progetti legati al trasporto ferroviario e fluviale; per l'istruzione superiore e la ricerca sono stati destinati quasi 3 miliardi di euro (2,9 per la precisione), in particolare per progetti di infrastrutture universitarie e di sistemazione abitativa degli studenti, oltre che per progetti specificamente rivolti al settore della ricerca, specialmente entro il quadro dei *pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES); per l'ecologia e lo sviluppo sostenibile sono stati spesi 2,11 miliardi, soprattutto nella direzione di rafforzare la risposta contro i rischi naturali, di assicurare una migliore preservazione della biodiversità e di promuovere lo sviluppo delle energie rinnovabili; quanto ai FNADT (*Fond national d'aménagement du territoire*), è stato stanziato un ammontare di 1,24 miliardi di euro, al fine di apportare un maggior contributo sia a livello di grandi progetti di assetto del territorio sia di sostegno alle componenti territoriali, delle quali rappresenta il 50% degli stanziamenti contrattualizzati; per

La generazione di *Contrats* attualmente in corso⁹⁷¹, oltre a riprendere la medesima logica di progettazione e di interregionalità dei precedenti, include una componente territoriale finalizzata al sostegno dei territori che necessitano di una particolare solidarietà o di un'armonizzazione delle politiche pubbliche (zone di riconversione industriale, quartieri prioritari della politica urbana, Territori d'Oltre Mare). Le Regioni, che si sono dimostrate particolarmente favorevoli all'iniziativa, hanno promosso e coordinato siffatta dimensione territoriale d'intervento con l'adozione di loro politiche dirette alla pianificazione territoriale e allo sviluppo sostenibile del territorio.

I nuovi *Contrats de projet* sono imperniati su cinque grandi settori di contrattualizzazione: l'istruzione superiore; la ricerca, l'innovazione, i settori strategici; la mobilità multimodale (che ingloba l'insieme dei trasporti terrestri e marittimi), l'economia digitale e la transizione ecologica ed energetica. Per finanziare la realizzazione delle connesse politiche sono stati mobilitati, oltre alle erogazioni specificamente destinate alla contrattualizzazione *État-Région*, altri due tipi di stanziamenti: quelli rientranti nell'ambito delle politiche di diritto comune e quelli provenienti dal *Plan Investissement Avenir* (PIA)⁹⁷².

A conclusione di questo paragrafo, riportiamo alcuni dati che attestano come la valutazione delle politiche pubbliche sia un fenomeno oramai diffuso e consolidato non solo a livello regionale - ambito del quale ci siamo qui occupati - ma anche presso le altre collettività territoriali. Dai dati riportati nel *Cahier connaissance sur Evaluation*, n° 5, marzo 2014 risulta che: l'80% dei consigli regionali e il 40% dei consigli generali fanno ricorso alla valutazione delle politiche pubbliche; la maggior parte di queste istituzioni territoriali ha istituito appositi organi (commissioni specializzate o unità specifiche) che si occupano, principalmente o esclusivamente, di valutare le politiche pubbliche adottate dall'ente territoriale di appartenenza.

Con specifico riguardo ai comuni, si può dire, in via generale, che la diffusione delle pratiche valutative si ponga in funzione della dimensione demografico - territoriale dell'ente locale considerato, in quanto solo nelle grandi città (quelle con popolazione superiore ai 50.000 abitanti) la valutazione delle politiche pubbliche è un fenomeno largamente conosciuto e praticato (circa il 20% dei centri urbani di maggiori dimensioni pone in essere con una certa sistematicità la valutazione delle proprie politiche). Su questo dato incidono, oltre alla dimensione del territorio e al numero di abitanti, il costo della valutazione, le risorse umane disponibili⁹⁷³ e la possibilità di avvalersi di cognizioni tecniche adeguate allo svolgimento di missioni valutative, le quali ultime non sono di facile reperibilità nei comuni di minori dimensioni.

l'agricoltura e il settore forestale sono stati spesi 1,18 miliardi; le risorse destinate al lavoro e all'impiego, pari a 1,18 miliardi, sono servite per finanziare progetti legati alla competitività e al supporto delle trasformazioni economiche; i mezzi mobilitati per la cultura, 361 milioni di euro, sono stati rivolti al finanziamento di progetti concernenti i settori del patrimonio e delle attrezzature per lo spettacolo, di portata sia nazionale che regionale.

⁹⁷¹ Con una lettera del 13 agosto 2013 destinata a ciascun Presidente di Regione il Primo Ministro aveva sottolineato la sua volontà di fare della nuova generazione dei *Contrats Etat-Régions* un vero e proprio partenariato tra lo Stato, le Regioni e le altre collettività territoriali, insistendo, allo stesso tempo, sul rafforzamento della loro dimensione strategica.

⁹⁷² Per i contenuti relativi alle programmazioni di quinta e sesta generazione si veda *Les contrats de plan Etat-Régions*, in <http://www.arf.asso.fr/>.

3.3. I soggetti professionali esterni della valutazione: università, centri di ricerca e società di consulenza. (di M.Rossin)

Come avviene negli ordinamenti di più antica tradizione (Stati Uniti e Regno Unito su tutti), anche in Francia l'attività svolta in ambito accademico e, *lato sensu*, dal settore scientifico ricopre un ruolo propulsivo di fondamentale importanza per lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche⁹⁷⁴.

Il coinvolgimento dei docenti universitari e dei ricercatori si è progressivamente sviluppato per effetto di tre ordini di fattori: il rafforzamento della cultura della valutazione, lo sviluppo della cosiddetta 'valutazione indipendente' e la riforma delle università, la quale ultima, in particolare, ha portato laboratori e ricercatori a cercare finanziamenti esterni. Sono stati così istituiti Fondi speciali destinati al finanziamento della valutazione di politiche pubbliche, le cui risorse vengono assegnate previo invito a presentare proposte di progetti che, una volta ricevuti, vengono selezionati, in ossequio ai principi di trasparenza e indipendenza, da un gruppo di ricercatori internazionali appositamente costituito (uno dei primi Fondi *de quibus* ad essere costituito è stato il *Fonds d'expérimentation pour la jeunesse*).

E' grazie a questo genere di Fondi che importanti centri di ricerca e laboratori scientifici hanno iniziato ad occuparsi della valutazioni di azioni pubbliche. Tra questi ve ne sono poi alcuni che correntemente partecipano, attraverso bandi di gara emanati dalle amministrazioni pubbliche, alla valutazione delle politiche pubbliche; è il caso del CREST (*Centre de recherche en économie et statistique*), del CEE (*Centre de l'étude de l'emploi*), del CREDOC (*Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie*) e del *Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*. Quest'ultimo, sfruttando risorse provenienti dai Fondi speciali, ha recentemente condotto tre grandi sperimentazioni sull'impatto della disciplina relativa alle seguenti aree tematiche: mediazione paritetica per combattere il bullismo, associazione dei giovani imprenditori, permesso gratuito.

Il coinvolgimento di università e centri di ricerca nella valutazione delle politiche pubbliche rappresenta, allo stesso tempo, una tendenza in atto di indubbia rilevanza e un cambiamento determinante nell'approccio alla materia che, seppur ritenuto insufficiente da alcuni⁹⁷⁵, non può essere trascurato.

⁹⁷⁴ Uno degli esempi più significativi è costituito dall'*Institute of Fiscal Studies* un centro di ricerca indipendente che nel Regno Unito gioca un ruolo determinante per lo sviluppo della valutazione. Non solo; molti ricercatori che passano per l'IFS vanno in seguito a ricoprire posizioni di primo piano nell'ambito della Pubblica amministrazione e, in alcuni casi, siedono nel Gabinetto governativo (basti citare l'attuale Cancelliere dello Scacchiere George Osborne). Situazione analoga si ritrova negli Stati-Uniti, ove la maggioranza dei membri dell'Ufficio del Presidente Obama provengono del campo scientifico.

⁹⁷⁵ Tra questi l'economista francese Yann Algan, nel corso di una audizione al *Conseil économique, social et environnemental*; si veda *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental* sul rapporto presentato da M. Nasser Mansouri-Guilani a nome della *Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques* [Paris], Conseil économique social et environmental, Settembre 2015, pag. 97.

La crescente attenzione per la valutazione demandata al mondo accademico e al campo scientifico è stata, in primo luogo, catalizzata dal mutato approccio degli economisti, tradizionalmente inclini a costruzioni teoriche e poco avvezzi al confronto con approcci empirici, quali sono quelli propri della materia in oggetto. Il nuovo atteggiamento degli economisti verso la materia, sebbene non debba esser visto come un pretesto per ritenere la dimensione empirica alla stregua di presupposto indefettibile della valutazione⁹⁷⁶, costituisce un sicuro passo avanti verso il rafforzamento della sua legittimazione.

L'importanza dell'apporto del mondo scientifico alle pratiche valutative è attestata, in secondo luogo, dal sempre maggiore interesse che le strutture governative (particolarmente a livello dei singoli ministeri) rivolgono alla c.d. valutazione indipendente⁹⁷⁷.

Se da un lato il contributo delle università e dei ricercatori è in crescita, dall'altro, il panorama dei soggetti coinvolti si presenta quanto mai variegato ed eterogeneo, il che provoca, come è stato sottolineato⁹⁷⁸, un'estrema differenziazione nelle risposte fornite agli interlocutori istituzionali. Ciò dipende, in particolar modo, dalle peculiarità storico-culturali che ciascuna università e ciascun centro di ricerca presentano, nonché dalle specificità loro proprie in termini di tipologia di ricerca svolta e competenze sviluppate.

Nel panorama della valutazione esterna (esterna rispetto alle istituzioni pubbliche di cui abbiamo sin qui trattato) occupano un ruolo sempre più importante, oltre alle accademie e ai centri di ricerca, i soggetti professionali di natura privata.

Il coinvolgimento di questi ultimi è dovuto a due principali fattori. *In primis* la domanda di valutazioni posta in essere dalle amministrazioni che, alimentando e strutturando l'offerta proveniente dal settore privato, ha suscitato una domanda uguale e contraria degli operatori privati, finendo così per stabilire una forma di dipendenza degli attori pubblici nei confronti di quelli privati (in particolar modo ciò è avvenuto attraverso i programmi di riforma dello Stato)⁹⁷⁹. In secondo luogo lo sviluppo di norme valutative di provenienza statutale e trasferite a livello dei dispositivi territoriali, che ha permesso alle società di consulenza di presentarsi quali "produttori legittimi" dei lavori delegati dalle collettività territoriali.

⁹⁷⁶ In tal senso si è espressa, nel corso di una sua audizione al CESE, Mireille Elbaum, docente del *Conservatoire national des arts et métiers* (CNAM); in *Promouvoir une culture cit.*, pag. 96.

⁹⁷⁷ A confermarlo è stato, nel corso di una recente audizione presso il *Conseil économique, social et environnemental* Eric Debarbieux, responsabile della delegazione ministeriale che si è occupata di elaborare un metodo per combattere il fenomeno del bullismo scolastico, poi sottoposto metodo ad una valutazione indipendente; lo riporta NASSER- MANSOURI GUILANI, *Promouvoir une culture cit.*, pag. 98.

⁹⁷⁸ Lo ha rilevato Mireille Elbaum, docente del *Conservatoire national des art set métiers*, che, nell'ambito di uno studio concernente le capacità di apprendimento sul lavoro, l'occupazione e la formazione professionale, svolto per Ministeri della Ricerca e del Lavoro, è stata chiamata a dialogare con i centri di associati del CEREQ (*Centre d'études et de recherches sur les qualifications*)⁹⁷⁸. In tale occasione ha dunque evidenziato che, se si fosse tenuto conto di tutti i punti di vista espressi dai Centri di ricerca interessati, ne sarebbe risultata un'estrema differenza nelle risposte date agli interlocutori regionali e locali. NASSER- MANSOURI GUILANI, *Promouvoir une culture cit.*, pag. 98.

⁹⁷⁹ LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (LIEPP) in *Cahier connaissance sur Évaluation*, n° 5, mars 2014.

Si è dunque sviluppato un profilo commerciale della valutazione che sembra aver generato un vero e proprio ‘mercato di consulenze’, costituente, non solo per le società che se ne occupano, un prodotto specifico del tutto nuovo⁹⁸⁰.

Il ricorso alle società di consulenza apre nondimeno diverse criticità di fondo, alcune delle quali sono state evidenziate in un’indagine condotta dalla Corte dei conti su richiesta della Commissione finanze del Senato. Pur sottolineando che questo genere di prassi può, in certe situazioni, rivelarsi utile o, finanche, indispensabile, la *Cour des Comptes* ha evidenziato che, così facendo, lo Stato rischia di non valorizzare le competenze di cui dispone.

Un secondo profilo problematico (strettamente connesso al precedente) che la Corte ha, del pari, rilevato afferisce ai costi della valutazione, nettamente più elevati allorché le amministrazioni dello Stato decidano di rivolgersi alle società di consulenza per richiedere la valutazione delle proprie azioni pubbliche⁹⁸¹. A questo proposito ha posto l’accento sulla scarsa differenziazione operata dallo Stato nei casi di ricorso alle società di consulenza: da una parte ha denunciato che dieci di queste ultime si dividono il 40% del volume dei contratti stipulati, dall’altra ha constatato che alcuni ministeri ricorrono sempre agli stessi soggetti.

L’incremento del ricorso alle consulenze esterne può provocare, in terzo luogo, una certa dipendenza dello Stato nei confronti della valutazione effettuata da soggetti privati, con conseguente indebolimento, per un verso, delle sue capacità di valutazione interne, per altro, del suo ruolo di guida nella conduzione dei progetti strategici.

L’indagine svolta dalla Corte dei Conti non fa altro, a dire il vero, che confermare quello che evidenziano i numeri⁹⁸²: la spesa dell’insieme delle amministrazioni pubbliche per questo tipo di prestazioni ha conosciuto nell’ultimo decennio un incremento progressivo, sino ad arrivare nell’anno 2011 ad un ammontare di circa 1,1 miliardi di euro⁹⁸³.

3.3.1. La Société française de l’évaluation. Della Charte de l’évaluation des politiques publiques in particolare

Per strutturare e promuovere la professionalizzazione dell’attività di valutazione in Francia è stata creata nel 1999, con lo *status* di associazione, la *Société française de l’évaluation*.

⁹⁸⁰ N. MATYJASIK, *L’évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée*, tesi di dottorato, Università Montesquieu, Bordeaux IV, 2010.

⁹⁸¹ La Corte ha rilevato che le spese relative al lavoro di un alto funzionario si aggirano intorno ai 500 euro al giorno contro i 1500 euro di un consulente esterno.

⁹⁸² Tuttavia, facendo una comparazione con le voci di spesa dei principali Stati Ue, il ricorso al settore della consulenza privata è più debole in Francia che in Germania o in Gran-Bretagna, che impiegano, rispettivamente, risorse tre e quattro volte superiori.

⁹⁸³ Per il perimetro dello Stato (servizi centrali e deconcentrati), le autorizzazioni d’impegno per il periodo 2011-2013 sono stimati a 469 milioni di euro, ossia un po’ più di 150 milioni di euro all’anno. Si tratta di un stima perché non c’è un monitoraggio di bilancio centralizzato. I più grandi fornitori sul periodo 2011-2013 sono Capgemini (quasi 56 milioni di euro fatturati), BearingPoint (19 milioni) e McKinsey & Company (pure 19 milioni).

La SFE raggruppa gli organismi e gli individui che si interessano, a vario titolo, della valutazione. Questi si possono suddividere in quattro principali categorie, alcune delle quali corrispondono ai 'soggetti esterni' di valutazione di cui ci siamo pocanzi occupati: 1) quelli che si possono definire i "committenti", ovverosia le collettività territoriali, i servizi dello Stato e le istituzioni pubbliche che realizzano valutazioni delle politiche pubbliche; 2) i "prestatori" della valutazione, quali ad esempio società ed uffici di consulenza di diritto privato; 3) i ricercatori (soprattutto in scienze politiche) il cui oggetto di lavoro è direttamente o indirettamente connesso alla valutazione delle politiche pubbliche; 4) le associazioni che, intervenendo nella sfera dell'azione pubblica, sono riguardate o interessate dalla pratica valutativa. Queste quattro categorie sono rappresentate in seno alla SFE e ai suoi organi secondo un criterio proporzionale improntato alla logica dell'equilibrio.

Dalla creazione della SFE il numero dei partecipanti è cresciuto progressivamente, raggiungendo 362 *adhérents individuels* e 100 *adhérents institutionnels* (tra i quali figurano, oltre gli enti pubblici, laboratori di ricerca società di consulenza e associazioni)⁹⁸⁴.

La *Société* si presenta quindi, già dalla sua composizione, come una piattaforma di confronto e uno spazio di riflessione, condivisione delle prassi e diffusione del tema della valutazione nella società⁹⁸⁵. E tale è, del resto, la sua vocazione generale, che consiste, per l'appunto, nel contribuire allo sviluppo della valutazione e alla promozione del suo utilizzo presso le istituzioni pubbliche e le organizzazioni private.

Per perseguire questi obiettivi la SFE è impegnata in numerose attività, tra cui l'organizzazione di gruppi di lavoro che prendono il nome di *groupes thématiques*, *clubs* regionali e *réseaux*. I primi riuniscono, a livello nazionale, i partecipanti interessati dalla valutazione di una determinata politica (assistenza sociale e sviluppo sostenibile, per esempio). I secondi raggruppano, a livello locale, gli attori della valutazione che intendano condividere le loro pratiche o beneficiare dell'apporto di professionisti, esperti e ricercatori. Le reti sono, infine, delle associazioni di persone la cui attività è incentrata su obiettivi comuni e specifici; tra le altre ricordiamo la *Réseau des Communautés urbaine* e la *Réseau des évaluateurs méditerranéens*.

Le altre principali attività della SFE concernono le rappresentanza istituzionale, la redazione di pubblicazioni e l'organizzazione di giornate di studi e di colloqui (denominate *Journées françaises d'évaluation*) che si svolgono con cadenza biennale.

Dalla sua iniziativa è poi nata una "*Charte de l'évaluation des politiques publiques*"⁹⁸⁶ (carta della valutazione delle politiche pubbliche) che, adottata nel 2003 e aggiornata nel 2006, è rivolta a tutti i soggetti partecipanti al processo di valutazione. Essa svolge essenzialmente tre funzioni: 1) educativa, in quanto focalizza l'attenzione sulle principali questioni e problematiche da affrontare; 2) indicativa, poiché funge da guida per la ricerca delle possibili soluzioni; 3) incentivante, giacché non presenta natura prescrittiva ma esplicativo - consultiva.

⁹⁸⁴ F. MOUTERDE, Discorso di apertura della 11° *journées françaises de l'évaluation*, Grenoble, 6 giugno 2013.

⁹⁸⁵ Pierre Savignat, Presidente SFE durante un Colloquio al CESE, il 24 febbraio 2014; in *Promouvoir cit.*, p. 98.

⁹⁸⁶ La Carta è consultabile all'indirizzo <http://sfe-asso.e-monsite.com/medias/files/sfe-plaquette-charte.pdf>.

La “*Charte*” contiene l’enucleazione dei principi che ogni agente valutatore dovrebbe seguire nel condurre la propria attività valutativa; in estrema sintesi, e andando per punti, sono sette i principi individuati.

Il primo di essi è la pluralità. Siccome la valutazione si iscrive entro la tripla logica del *public management*, della democrazia (avanzata) e del dibattito scientifico, essa non può non tenere conto della pluralità degli interessi espressi in questi settore; la presa d’atto di ciò si traduce nella consultazione dei diversi *stakeholders* coinvolti dall’azione pubblica sottoposta a valutazione.

Il secondo è l’imparzialità, declinato secondo due accezioni. *In primis* i soggetti che partecipano al processo di valutazione a titolo professionale debbono informare gli altri *partners* di ogni eventuale conflitto di interesse. *In secundis* il processo di valutazione deve essere condotto in maniera autonoma in rapporto ai processi di gestione e di decisione, ciò che preserva la libertà di scelta dei decisori pubblici.

La valutazione è poi informata al principio di competenza. Gli agenti valutatori apportano competenze specifiche nella conduzione della valutazione, per ciò che concerne la raccolta dei dati, la loro elaborazione e l’interpretazione dei risultati. Essi debbono, altresì, soddisfare l’esigenza di aggiornare tale *know how*, particolarmente in relazione a quelle competenze in uso presso la comunità internazionale della valutazione.

Altro fondamentale principio esplicitato nella *Chartre* è la trasparenza, in osservanza del quale la presentazione dei risultati di una valutazione deve necessariamente essere improntata ad una esposizione chiara: degli obiettivi e delle finalità perseguite, dei destinatari di essa, delle questioni poste e dei metodi impiegati, così come degli argomenti e dei criteri che hanno condotto a quei, e non ad altri, risultati. Anche la successiva diffusione dei risultati deve essere incentrata su tale principio, che richiede la fissazione di regole generali di divulgazione applicabili ad ogni tipo di valutazione.

Il quinto principio è la responsabilità. Il riparto dei ruoli tra i diversi attori della valutazione deve esser stabilito sin dall’inizio, in tal guisa che tutte le fasi nelle quali il processo di valutazione si declina siano scandite e prese in carico da ciascun agente valutatore nel miglior modo possibile (definizione del mandato, controllo del processo, indagini ed analisi, formulazione del giudizio e di eventuali raccomandazioni, diffusione dei risultati). Le istituzioni e le persone che partecipano al processo di valutazione mobilitano i mezzi adeguati per lo svolgimento delle valutazioni e, al contempo, sono responsabili della corretta applicazione dei principi enunciati dalla Carta.

Gli ultimi due principi sono l’opportunità e - forse in senso paternalistico - il ‘rispetto delle persone’. Il primo vuole che una valutazione sia condotta avendo riguardo alle finalità menzionate nel preambolo della Carta, laddove è esplicitato che: “*L’évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l’administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu’à l’apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement*”. (essenzialmente efficacia ed efficienza della spesa pubblica, apprendimento organizzativo e democraticità). Il secondo richiede che ciascun attore coinvolto nella valutazione di una pubblica rispetti i diritti, l’integrità e la sicurezza di tutte le parti interessate.

Esternamente la *Société française de l'évaluation* ha, infine, dei partenariati con il *Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique* (SGMAP)⁹⁸⁷, le *écoles de service public*, l'associazione francese di statistica, nonché, mediante la *Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*, con il *Conseil économique, social et environnemental*⁹⁸⁸ e gode di una dimensione internazionale, particolarmente in direzione dei Paesi europei⁹⁸⁹ e di alcuni Paesi francofoni, tra i quali si può citare il Canada.

4. L'attività di valutazione del Parlamento

4.1. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione. (di M.Monti)

4.1.1. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione ex ante

A seguito della revisione costituzionale del 2008, la disciplina degli studi di impatto trova una solida collocazione nella legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009⁹⁹⁰ in applicazione del disposto costituzionale dell'art. 39⁹⁹¹. La costituzionalizzazione riguarda solo la valutazione ex ante (gli studi di impatto) per i *projets de loi*.

I *projets de loi* (ossia i disegni di legge di iniziativa governativa) per poter essere iscritti all'ordine del giorno di una camera devono essere dotati di un *étude d'impact* (art. 8 legge organica n. 2009-403)⁹⁹². Gli studi di impatto, come visto nei paragrafi precedenti, sono effettuati in seno all'Esecutivo. Il controllo sulla sussistenza degli studi di impatto e dei loro requisiti è rimesso alla *Conférence des présidents di ogni camera* (art. 47-1 Reg. Assemblea Nazionale (RAN); art. 29 co.5 Reg. Senato (RS)), che può impedire l'iscrizione di un disegno di legge all'ordine del giorno e deve pronunciarsi, ex art. 9 l. org. n. 2009-403, entro 10 giorni dal deposito presso il Bureau della camera a cui è presentato il *projet de loi*; in caso di silenzio, il *projet* si intende avvallato.

Solamente all'Assemblea Nazionale, nell'ambito del controllo sulla presenza dei requisiti previsti dalla legge organica (e in particolare sulla sussistenza e idoneità dello studio di impatto), è possibile ottenere un parere del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (CEC). Ciò può avvenire su richiesta del presidente della Commissione

⁹⁸⁷ Con l'appoggio del SGMAP, la SFE ha pubblicato in novembre 2014 un "barometro della valutazione".

⁹⁸⁸ Durante la creazione di questa delegazione, è stata firmata, a titolo sperimentale, una convenzione tra le due istituzioni.

⁹⁸⁹ Che per la maggior parte hanno strutture simili.

⁹⁹⁰ In particolare dall'art. 8 all'art. 11 della legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009.

⁹⁹¹ Art. 39 co. 3 Cost.: «La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique». La legge organica è la n. 2009-403 del 15 aprile 2009.

⁹⁹² L'art. 8 della legge organica n. 2009-403 prevede i requisiti obbligatori per lo studio di impatto. Le eccezioni alla presentazione dello studio di impatto sono previste all'art. 11 della medesima legge.

competente per materia o del Presidente dell'Assemblea, in base all'art. 146-5 del Regolamento.

In caso di disaccordo fra Governo e Conferenza sulla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge organica del 15 aprile 2009 per gli studi di impatto, il Governo (ma anche il Presidente della camera a cui approda il *projet de loi*⁹⁹³) può adire il *Conseil constitutionnel*, che, in base all'art. 39 Cost.⁹⁹⁴, dovrà deliberare entro 8 giorni (art. 10 legge organica n. 2009-403). Il *Conseil* sembra dunque deputato ad un ruolo di “appello” rispetto al primo giudizio emesso dalla Conferenza⁹⁹⁵. Il primo caso riguardante la possibile insufficienza di uno studio di impatto vede tuttavia una riconferma ‘a tutto campo’ delle valutazioni del Governo in relazione allo studio stesso da parte del *Conseil* (*Conseil constitutionnel*, décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014), inaugurando quella che è stata definita una «jurisprudence minimaliste»⁹⁹⁶. Al contrario di quello esercitato dal *Conseil d'État* nell'ambito delle procedure governative di elaborazione degli studi di impatto, il controllo “giurisdizionale” avviabile dal Parlamento (o meglio esercitabile contro la decisione dell'organo parlamentare, la Conferenza dei presidenti) davanti al *Conseil constitutionnel* è meramente legato alla sussistenza formale delle rubriche dello studio di impatto⁹⁹⁷.

Serve peraltro rilevare che, precedentemente alla sentenza citata, durante il periodo di vigenza della norma, vi erano state solo altre quattro domande in relazione ad una presunta insufficienza degli studi di impatto, rigettate dalla Conferenza⁹⁹⁸: il numero di “contestazioni” sollevate è dunque marginale.

Il *Conseil constitutionnel* ha tuttavia aperto un'altra strada per il controllo dello studio di

⁹⁹³ L'ipotesi è di scuola, in quanto il Presidente della camera dovrebbe contrapporsi alla decisione della Conferenza dei presidenti. In questo senso il Rapporto n. 509 del Senato: «Le Conseil constitutionnel peut alors être saisi par le Premier ministre ou par le président de l'assemblée concernée. Ce dernier cas, introduit par parallélisme, reste hypothétique car le président d'une assemblée parlementaire manifesterait, par cette saisine, son opposition à la décision de la majorité de la conférence des présidents de l'assemblée qu'il préside». Rapporto n. 509 del Senato Francese, Sessione ordinaria 2014-2015, Relatore; M.G.Portelli, reperibile al sito <http://www.senat.fr/rap/114-509/114-5091.pdf>, p. 13.

⁹⁹⁴ «Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours». Art 39 co. 4 Cost.

⁹⁹⁵ Parla di un «recours “d'appel” devant le Conseil constitutionnel» il Rapporto 509 del senato. Rapporto n. 509, cit., p.11. In dottrina si è parlato di una «quasi-jurisdictionnalisation». J. SIRINELLI, *La justiciabilité des études d'impact des projets de loi*, in *Revue du droit public*, n. 5, 2010, p. 1367 ss., p. 1387, Cfr. anche A.HAQUET, *Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis*, in *AJDA*, n. 36, 2009, p. 1993 ss.; M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 78, 2009, p. 269 ss.

⁹⁹⁶ Cfr. JM. PONTIER, *Études d'impact : l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel – L'exemple de la délimitation des régions*, in *La semaine juridique* n° 48, 2014, p. 20 ss.

⁹⁹⁷ Così il rapporto 509 del Senato, che evidenzia: «Le contrôle du Conseil constitutionnel est donc essentiellement formel, ce dernier vérifiant que les rubriques pertinentes sont répertoriées mais sans s'assurer de leur contenu, selon l'exigence prévue à l'article 8, “avec précision”. Ce contrôle réduit contraste avec celui du Conseil d'État qui, comme l'indiquait à votre rapporteur M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration, l'a conduit au moins à trente-six reprises à inviter le Gouvernement à compléter son étude d'impact voire à disjoindre, une fois, des dispositions n'étant pas accompagnées d'une étude d'impact suffisante». Rapporto n. 509, cit., p. 15.

⁹⁹⁸ Idem, p. 12.

impatto, ritenendo che una legge che avesse uno studio di impatto insufficiente potesse essere impugnata davanti al *Conseil* anche in base all'art. 61 Cost., ossia in base al meccanismo di impugnazione preventiva delle leggi. Per una parte della dottrina, però, tale meccanismo sarebbe applicabile solo qualora la Conferenza non abbia ottemperato a una richiesta di controllo⁹⁹⁹. Questo meccanismo, palesemente in contrasto con la *ratio legis*, come desunta dai lavori preparatori della legge organica del 2009¹⁰⁰⁰, permette di bypassare un eventuale diniego di esame da parte della Conferenza dei presidenti¹⁰⁰¹, essendo sollevabile anche da 60 deputati o senatori. È utile peraltro osservare che questo tipo di ricorsi si è dimostrato inefficace: «Soulevé une dizaine de fois, ce moyen n'a néanmoins jamais prospéré. La réponse opposée par le Conseil constitutionnel est le plus souvent laconique, le Conseil se bornant à écarter le moyen "au regard du contenu de l'étude d'impact"»¹⁰⁰².

Il controllo della Conferenza dei presidenti precede le analisi delle commissioni¹⁰⁰³, la Conferenza si può quindi avvalere solo del CEC (e solo all'Assemblée), come sopra visto. Le commissioni a prescindere dalle considerazioni della Conferenza svolgono (o dovrebbero svolgere) un'analisi degli studi di impatto presentati, ma non sono dotate (a differenza della Conferenza) della facoltà di respingere i *projets*.

In relazione all'analisi dello studio di impatto e della valutazione ex ante si è constatata la scarsa rilevanza attualmente conferita nelle commissioni al controllo del contenuto degli studi di impatto. Peraltro fin dai primi rapporti parlamentari post riforma era stata evidenziata la necessità di una razionalizzazione e uniformazione delle procedure di analisi degli studi di impatto nelle varie commissioni¹⁰⁰⁴. Per aumentare questo controllo e "parlamentarizzare" maggiormente la procedura, nell'impossibilità di svolgere un dibattito

⁹⁹⁹ Questa è la tesi avanzata da S.HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 101, 2015, p. 73 ss. L'Autore svolge un'attenta ricostruzione secondo la quale, dopo una prima apertura avvenuta con la sent. n° 2010-603 DC e con la successiva n° 2011-631 DC, in cui il Conseil non negava la possibilità di controllo degli studi di impatto ex art. 61, il Conseil con la sentenza 2013-667 DC avrebbe rivendicato a sé questo ruolo. Tuttavia da ultimo il Conseil constitutionnel (16 janvier 2014, n° 2013-683 DC.), sarebbe approdato a una soluzione intermedia fra l'impossibilità di controllo e la possibilità illimitata ex art. 61 Cost. desumibile dalle prime sentenze in materia, ritenendo il controllo effettuabile esclusivamente in assenza di quello effettuato dalla Conferenza dei presidenti e quando la stessa fosse stata sollecitata a svolgerlo.

¹⁰⁰⁰ Secondo il rapporto n. 509 del Senato «Cette interprétation est en contradiction avec les travaux parlementaires, notamment les positions exprimées par les deux rapporteurs de la loi organique du 15 avril 2009». Rapporto n. 509, cit., p. 15. Cfr. J.-L. Warsmann, Rapport n° 1375 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, p. 112. In tal senso pare anche S.HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, cit., p. 76-77.

¹⁰⁰¹ Sembra mediante questo nuovo strumento di controllo potersi superare la critica di chi vedeva un ostacolo insormontabile per le minoranze nell'attivazione del vaglio della Conferenza dei presidenti senza l'ausilio della maggioranza. Cfr. B.-L. COMBRADE, *À qui profite l'étude d'impact?*, in *Communication au VIIIe Congrès National de l'AFDC [Association Française de Droit Constitutionnel]*, Nancy, 17 Juin 2011, p. 1 ss., p. 14.

¹⁰⁰² Rapporto n. 509, cit., p. 16.

¹⁰⁰³ Rapporto d'informazione n. 2268 dell'Assemblée Nationale, Registrato alla Presidenza il 9 ottobre 2014, Relatore; M.R. Juanico, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2268.pdf>, p. 26.

¹⁰⁰⁴ Rapporto d'informazione n. 2094 dell'Assemblée Nationale, Registrato alla Presidenza il 19 novembre 2009, Relatori: C. Goasguen e J. Mallot, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2094.pdf>, p. 39.

in seduta prima di quello in commissione¹⁰⁰⁵, a costituzione invariata, vi è stato chi¹⁰⁰⁶ ha proposto una modifica del regolamento per rendere sistematico un dibattito (attraverso il rapporto del relatore) sulla qualità degli studi di impatto in Commissione.

Una volta approvato in Parlamento il *projet de loi* potrebbe tuttavia vedere svilita la funzione della valutazione ex ante effettuata mediante lo studio d'impatto, tramite eventuali emendamenti parlamentari o governativi che ne modifichino il contenuto. In relazione agli emendamenti sia governativi che parlamentari non sussiste alcun obbligo giuridico di svolgere studi di impatto o particolari valutazioni ex ante: la possibilità di effettuarli è rimessa alla mera facoltà del Governo e del Parlamento. Da più parti si è invocata la necessità di una riforma per rendere obbligatoria la valutazione degli emendamenti governativi "substantiles"¹⁰⁰⁷, coerentemente con l'obbligatorietà di redazione di *études d'impact* per i disegni di legge di iniziativa governativa.

In relazione agli emendamenti parlamentari l'art. 15 della legge organica del 2009 ha abilitato le singole camere a regolamentare tempistiche e modalità per un'eventuale valutazione ex ante degli emendamenti parlamentari.

Solo l'Assemblea Nazionale ha inserito nel suo regolamento, all'art. 98-1 RAN, una disposizione volta a rendere possibile detta funzione, a richiesta del Presidente della commissione o del relatore, qualora si tratti di un emendamento della commissione stessa, o a richiesta del proponente con l'accordo del Presidente della commissione deputata, qualora si tratti di emendamento di un deputato (la mancata esecuzione della valutazione non può essere ostativa della sua discussione in seduta pubblica- art. 98-1 co. 4). In combinato disposto con l'art. 98-1 RAN, l'art. 146-6 RAN prevede che il CEC sia quindi chiamato alla valutazione ex ante degli emendamenti parlamentari: in questo caso devono essere precisati i disposti dell'emendamento e l'oggetto della valutazione. Il rapporto conclusivo viene trasmesso dal Comitato o almeno da due dei suoi membri, di cui uno appartenente ad un gruppo di opposizione.

Per quanto riguarda le *propositions de loi* (i disegni di legge di iniziativa parlamentare) la valutazione ex ante si delinea come facoltativa e si esplica tramite la possibilità di sottoporre una legge al *Conseil d'État* in applicazione dell'art. 39 co. 5 Cost.¹⁰⁰⁸. È infatti possibile per il Presidente di una camera, con l'accordo del proponente, sottoporre, prima del suo esame in commissione, una *proposition de loi* al *Conseil d'État*. ex art. 4 bis dell' Ord. n. 58-1100¹⁰⁰⁹, ad eccezione delle leggi in applicazione dell'art. 11 Cost e trasmesse al *Conseil constitutionnel* ex art. 45 dell'ordinanza n° 58-1067. Si tratta di una mera facoltà di valutazione ex ante delle *propositions de loi*, rimessa alla volontà dei soggetti coinvolti. Serve tuttavia rilevare come non si tratti di una tecnica idonea alla

¹⁰⁰⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, par. 18.

¹⁰⁰⁶ Rapporto n. 2268, cit., p. 92-93.

¹⁰⁰⁷ Rapporto n. 509, cit., p. 20.

¹⁰⁰⁸ «Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose». Art 39 co. 5 Cost.

¹⁰⁰⁹ Ordonnance N° 58-1100 Du 17 Novembre 1958, Relative Au Fonctionnement Des Assemblées Parlementaires – d'ora in poi Ord. n. 58-1100.

sostituzione dello studio d'impatto¹⁰¹⁰. All'assemblea vi è peraltro la prassi che il proponente della *loi* pubblici l'*avis* del Consiglio di Stato relativamente alle sole disposizioni che intende mantenere¹⁰¹¹.

Per il Parlamento è anche possibile nelle valutazioni ex ante avvalersi dell'ausilio della Corte dei conti. Per esempio, gli studi di impatto sono eseguibili con l'ausilio della Corte dei Conti da parte della Commissione finanze, ex art. 58 co. 2 della Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (Lof).

Un esempio virtuoso di valutazione ex ante su una *proposition de loi* è dato, come evidenziato dalla Missione di informazione n. 2268, dall'iter della Loi n° 2014-617 del 13 giugno 2014, in materia di conti bancari inattivi e assicurazioni. La commissione finanze chiese un rapporto alla Corte dei Conti nel dicembre 2012, che fu presentato il 17 luglio 2013, e che costituì la base della suddetta *proposition de loi* nel novembre 2013. La legge fu poi sottoposta anche al *Conseil d'État* che compì una serie di osservazioni nel gennaio 2014: insomma «Cet exemple illustre la faisabilité d'une évaluation ex ante de l'impact d'une proposition de loi, pour peu que l'on s'en donne le temps»¹⁰¹². Si tratta di un fenomeno nella prassi non comune: nella valutazione ex ante il ruolo del Parlamento è ancora limitato.

Al senato una valutazione ex ante, sia sui *projets de loi* che sulle *propositions de loi*, è possibile sulle questioni relative alle imprese da parte della *délégation sénatoriale aux entreprises*. Quest'ultima è deputata allo studio delle prospettive e degli ostacoli allo sviluppo imprenditoriale e dei necessari miglioramenti legislativi, ai sensi dell'art. XVII bis – II ter dell'*IG*, la delegazione «est compétente pour examiner les dispositions des projets et des propositions de loi comportant des normes applicables aux entreprises». La delegazione può anche svolgere autonomi studi di impatto¹⁰¹³.

Infine una sorta di valutazione ex ante è talvolta compiuta dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST), nell'opera di novazioni delle leggi contenenti clausole di revisione temporali. La valutazione ex ante in questi casi risulta strettamente legata con quella ex post¹⁰¹⁴, nelle procedure di miglioramento e aggiornamento delle legislazioni particolarmente tecniche.

A titolo meramente informativo serve infine evidenziare che anche per le ordinanze non è obbligatorio uno studio di impatto, essendo rimesso alla mera facoltà del governo predisporlo.

¹⁰¹⁰ In tal senso la Missione d'informazione dell'Assemblée nel rapporto 2268: «Si, dans le silence de l'article 39 de la Constitution et de la loi organique du 15 avril 2009, la réalisation d'une étude d'impact pour les propositions de loi n'est qu'une faculté, votre rapporteur rappelle que, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les propositions de loi peuvent être soumises pour avis au Conseil d'État. Or cette consultation paraît de nature à enrichir l'évaluation ex ante de l'impact des propositions de loi, sans toutefois se substituer à une étude d'impact en bonne et due forme». Rapporto n. 2268, cit., p. 76.

¹⁰¹¹ Idem, p. 77.

¹⁰¹² Rapporto n. 2268, cit., p. 79.

¹⁰¹³ Scheda illustrativa del Senato: "Que fait pour vous la Délégation sénatoriale aux entreprises?", consultabile al sito http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/entreprise/Que_fait_pour_vous_la_delegEnt1-b.pdf, p. 2.

¹⁰¹⁴ Si rimanda alle osservazioni svolte nel paragrafo successivo.

4.1.2. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione ex post

Nelle valutazioni ex post il ruolo del Parlamento si esplica nella stesura di rapporti tesi alla valutazione delle politiche pubbliche, svolti da numerosi organi, in genere di propria iniziativa, talvolta su mandato.

Già in precedenza rispetto alla riforma del 2008, erano attive una serie di procedure per garantire mediante la stesura di rapporti una valutazione dell'efficacia, dell'applicazione e degli effetti delle leggi¹⁰¹⁵. In particolare la valutazione delle politiche pubbliche era spesso fatta dalla commissioni permanenti, dalle *commissions d'enquête* e dalle *missions d'information*. L'art. 24 della Costituzione formalizza questo ruolo del Parlamento: «Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques».

È peraltro nella valutazione ex post che il Parlamento risulta maggiormente attivo.

I rapporti svolti dai vari organi preposti alla valutazione possono essere discussi durante le sedute pubbliche dedicate, ex art. 48 Cost., al controllo del governo e alla valutazione delle politiche pubbliche: «*une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité au contrôle de l'action gouvernementale et à l'évaluation des politiques publiques*».

All'Assemblea le sedute dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche sono disciplinate dall'art. 48 del Regolamento, che prevede anche, in base al co. 8, la possibilità per ogni presidente di gruppo di opposizione o di minoranza di iscrivere di diritto, a dibattito senza voto o a «*séance de questions*», un rapporto di valutazione fatto ai sensi del capitolo IV e V Prima parte del Titolo III RAN (rapporti delle commissioni di inchiesta e delle missioni di informazioni), degli artt. 145-7, 145-8 (rapporti sull'applicazione della legge, rapporti sull'impatto della legge, rapporti sulla “messa in opera” delle conclusioni di altri rapporti), dell'art. 146 co. 3 (rapporti della commissione finanze), dell'art.146-3 (rapporti del CEC). Al Senato le sedute preposte alla discussione sulla valutazione delle politiche pubbliche sono previste dall'art. 29 bis co. 3 del Regolamento, che delega la Conferenza a fissarle nella formazione dell'ordine del giorno.

All'Assemblea Nazionale il CEC, ex art. 146-7 RAN, può domandare l'inserimento, nell'ordine del giorno delle sedute riservate alla valutazione delle politiche pubbliche, di questioni legate ai propri rapporti di valutazione, a quelli ex 146 co. 3 (della commissione finanza) e a quelli delle missioni previste dal Capitolo V (artt. da 145 a 145-8), incentivando dibattiti senza voto in materia o una «*séance de questions*» .

Preliminarmente all'analisi delle varie procedure attivabili per la valutazione ex post delle politiche pubbliche, si può evidenziare come un ruolo di coordinamento sia deputato alle Conferenze dei Presidenti delle due camere. All'Assemblea Nazionale questo ruolo è sancito dall'art. 47-2 RAN che prevede che la Conferenza dei Presidenti possa richiedere i programmi dei lavori di valutazione alle commissioni e agli altri organi (delegazione aux droits des femmes, Opecst etc.), al fine di coordinarli¹⁰¹⁶. Anche la conferenza dei presidenti

¹⁰¹⁵ Cfr. P.HOUILLO, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, in *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 59 ss., p. 61 e ss.

¹⁰¹⁶ «À l'invitation de la Conférence des présidents, les commissions permanentes et les autres organes de l'Assemblée qui réalisent des travaux de contrôle ou d'évaluation lui communiquent leur programme de travail prévisionnel, en vue de leur coordination». Art. 47-2, RAN.

del Senato svolge questo ruolo di coordinamento ex art. 29 co. 4 bis del RS, ove si prevede che la Conferenza si riunisca due volte per seduta ordinaria per esaminare i programmi di valutazione delle commissioni e delle delegazioni. Le commissioni, le missioni e le delegazioni trasmettono alla Conferenza dei presidenti i programmi “previsionnel” dei propri lavori di valutazione (art. 29 co. 4 bis e co. 4 ter RS).

Il compito di porre in essere valutazioni delle politiche pubbliche è affidato in prima battuta alle commissioni permanenti o speciali, che in base all’art. 5 ter dell’ Ord. N° 58-1100 possono anche chiedere di farsi attribuire le prerogative delle commissioni d’inchiesta. A prescindere dalla possibilità di ottenere queste prerogative (funzionale soprattutto nello sviluppo dei rapporti, essendo utilizzabili strumenti più ‘pervasivi’) è utile osservare che le commissioni sono il vero perno dell’attività di valutazione, svolta soprattutto attraverso missioni di informazione.

All’Assemblea Nazionale le commissioni, ai sensi dell’art. 145 RAN, possono formare *missions d’information* al fine di produrre rapporti contenenti valutazioni delle politiche pubbliche: questi rapporti, ex art. 145 co. 8 RAN, possono dare luogo a un dibattito senza voto in seduta pubblica o a una «séance de questions». Entro 6 mesi dalla conclusione del rapporto la commissione deve far redigere un secondo rapporto sul recepimento delle conclusioni: anche tale rapporto può dare luogo a un dibattito senza voto in seduta comune o a una «séance de questions» (art. 145-8 RAN). Possono essere create anche missioni comuni alle varie commissioni ex art. 145 co. 2 RAN.

Una volta per sessione ordinaria ciascun presidente di gruppo di opposizione o di minoranza può chiedere di diritto la creazione di una missione di informazione, ex art. 145 co. 5 (è una facoltà alternativa a quella di richiedere una commissione di inchiesta ex art. 141 co. 2).

I risultati della missione (rapporto) possono dare luogo a un dibattito senza voto o a una «séance de questions» (art. 145 co. 8).

Inoltre “senza pregiudizio” per la possibilità di creare apposite missioni di informazione, ex art. 145-7 co. 1 RAN, possono essere formate *missions sur l’application des lois*, preposte alla realizzazione dei *rapports d’application des lois adoptées*. Questi ultimi sono redatti da due deputati di cui uno è il relatore del *projet de loi* o della *propositions de loi* in oggetto¹⁰¹⁷ e l’altro un membro di un gruppo di opposizione. Questi rapporti si concentrano tuttavia più sulla verifica dell’esistenza e della corretta stesura dei decreti di applicazione¹⁰¹⁸ che sulla valutazione, anche se in passato hanno svolto valutazioni di efficacia ed efficienza della legge, in funzione di implementazione della stessa¹⁰¹⁹.

¹⁰¹⁷ Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 125.

¹⁰¹⁸ Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 125-126.

¹⁰¹⁹ Si veda J-P. Duprat, che evidenziava la difficoltà concettuale di discriminare in maniera precisa la valutazione legislativa e la valutazione delle politiche pubbliche, rilevando una forma di sincretismo reciproco. J-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 50, n°2, 1998, p. 551 ss., p. 565-566. Anche dopo la riforma del 2008 vi è chi ha sostenuto una sorta di sincrasi fra valutazione dell’efficacia e controllo dell’applicazione. Cfr. A.DELCAMP, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ?*, in *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 109 ss., p. 112. Al contrario secondo la missione n. 2268 i rapporti sull’applicazione della legge nella prassi si risolverebbero soprattutto per un controllo dello stato di attuazione dei decreti applicativi del governo: «Votre rapporteur souligne en outre que les rapports des députés et sénateurs sur la mise en application des lois se focalisent surtout sur la vérification de ce que les décrets d’application d’une loi ont bien été pris et, le cas échéant, sur les raisons invoquées par l’exécutif pour justifier un retard d’adoption de ces décrets». Rapporto n. 2268, cit., p. 126.

In base all'art. 145-7 co. 3 RAN ogni anno gli uffici delle commissioni definiscono quali leggi debbano essere oggetto di un rapporto di valutazione dell'impatto della legge. Questo rapporto è svolto entro 3 anni dall'entrata in vigore della norma da due deputati, (di cui uno appartenente ad un gruppo di opposizione) e deve rendere conto delle «conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en oeuvre de ladite loi» (art. 145-7, co. 3 RAN). I rapporti così redatti possono dare luogo in seduta pubblica a un dibattito senza voto o a una «séance de questions» (art. 145-7, co. 4 RAN).

Tutte le commissioni o le missioni (o le commissioni di inchiesta) che partecipano alla valutazione delle politiche pubbliche, ex art. 145-8, dopo 6 mesi dalla pubblicazione del rapporto devono redigerne un altro sull'applicazione e il recepimento delle conclusioni del primo («mise en oeuvre»). I rapporti sulla “messa in opera” delle conclusioni delle commissioni di inchiesta o delle missioni di informazione possono dar luogo a un dibattito senza voto o a una «séance de questions » (art. 145-8 co. 2).

Al Senato l'art. 22 del Regolamento prevede più laconicamente che «les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en oeuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois». In base all'art. X delle *Instruction Générale du Bureau (IG)* del Senato è possibile creare missioni comuni alle varie commissioni, le quali «missions communes disposent des mêmes pouvoirs d'information, de contrôle et d'évaluation que les commissions permanentes».

Oltre alle Commissioni permanenti, all'Assemblea è presente il CEC, che, ex art. 146-3 RAN, può svolgere, su richiesta delle commissioni o di propria iniziativa, rapporti su materie trasversali a quelle delle singole commissioni, con il limite di quelle assegnate dalla LOLF (cfr. Conseil constitutionnel 2009-581¹⁰²⁰). In questi rapporti il CEC compie valutazioni delle politiche pubbliche ex post. Il comitato prevede ogni anno un programma dei lavori e ciascun gruppo può ottenere di diritto, una volta per ogni sessione ordinaria, che venga affrontata la valutazione di una singola legge (art. 146-3 co. 2 RAN). Le raccomandazioni dei rapporti sono trasmesse al governo che deve rispondere alle questioni sollevate entro 3 mesi e le stesse devono essere discusse nella settimana prevista dall'art. 48 co. 4 della Costituzione. Dopo 6 mesi dallo svolgimento del rapporto i relatori presentano un secondo rapporto riguardante l'attuazione delle conclusioni e osservazioni del primo rapporto svolto.

È stata invece dichiarata incostituzionale la disposizione che prevedeva che i rapporti del CEC fossero presentati e discussi in presenza dei responsabili amministrativi delle politiche pubbliche sulle quali i rapporti vertevano¹⁰²¹. Il CEC e la Court des Comptes possono collaborare per due valutazioni annuali su temi concordati.

L'art. 146-4 RAN prevede che le valutazioni compiute dalle missioni ai sensi del capitolo V (artt. 145 a 145-8) o di quelle svolte dalla commissione finanza siano comunicati al CEC dopo che la pubblicazione del rapporto è stata decisa. Il CEC ha così contezza delle

¹⁰²⁰ Si rimanda alle considerazioni svolte nel paragrafo 2.5.

¹⁰²¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, par. 61. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al paragrafo 2.5.

conclusioni dei vari rapporti e svolge quel ruolo propositivo in relazione all'ordine del giorno delle sedute sulla valutazione delle politiche pubbliche previsto dall'art. 146-7 RAN. Al Senato un ruolo simile a quello del CEC, in relazione agli ambiti di competenza trasversale alle singole commissioni, è svolto ex art. X *IG* da missioni comuni a più commissioni su richiesta della conferenza dei presidenti (su richiesta di un presidente di gruppo) o su richiesta dei presidenti delle commissioni interessate, ma anche di propria iniziativa dalle delegazioni. Le delegazioni compiono le proprie valutazioni senza invadere gli ambiti di indagine delle commissioni permanenti (l'art. XVII bis *IG*). In base all'art. XVII bis – I dell'*Instruction Générale du Bureau (IG)*, la “*délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation*” compie valutazioni delle norme applicabili agli enti territoriali con l'ausilio del “*Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales*”. In base all'art. XVII bis – II dell'*IG*, la “*délégation sénatoriale à la prospective*”, senza sovrapporsi alle indagini dell'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)*, così come a quelle delle commissioni, può compiere valutazioni da cui elabora «scénarios d'évolution relatifs aux sujets qu'elle étudie». In base all'art. XVII bis – II bis dell'*IG*, la “*délégation sénatoriale à l'outre-mer*” è «également chargée d'évaluer les politiques publiques intéressant les collectivités visées à l'article 72-3 de la Constitution et les conditions de leur application locale». Infine in base all'art. XVII bis – II ter dell'*IG* la “*délégation sénatoriale aux entreprises*” può valutare l'impatto delle legislazioni sul sistema delle imprese e proporre miglioramenti.

Le delegazioni secondo l'art. XVII bis – III (Dispositions communes) dell'*IG* possono chiedere l'organizzazione di dibattiti in seduta pubblica.

In seno alla *Commission des finances* della sola Assemblea è stata costituita la *Mission d'évaluation et de contrôle (Mec)*, che svolge approfondite valutazioni in materia di utilizzo del denaro pubblico. La Mec può formulare delle “propositions concrètes” di miglioramento delle politiche pubbliche. Tali raccomandazioni vengono trasmesse al Governo, che in base all'art. 60 della Lolf è tenuto a rispondere alle osservazioni sollevate per iscritto entro 2 mesi. La Mec consulta anche la *Court des Comptes* (cfr. art 58 Lolf - Article L. 132.4 Code des juridictions financières) prima della scelta dei temi oggetto di investigazione¹⁰²² e i membri della Corte assistono alle riunioni del Mec. Come tutti i rapporti anche quelli dalla Mec vengono trasmessi al CEC che ne può proporre la discussione in seduta.

Altro organo preposto alla valutazione delle politiche pubbliche in settori specifici è la *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS)* in seno alla commissione competente per gli *affaires sociales* al Senato e all'Assemblea che è specificatamente deputata a valutare le questioni relative alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale (artt. LO111-9 e LO111-10 Code de la sécurité sociale). Anche i rapporti delle Mecss sono pubblicati e possono essere trasmessi al Governo o a un ente previdenziale (e simili): entrambi sono tenuti a rispondere alle osservazioni entro due mesi (ex art. LO111-9-3 Code de la sécurité sociale). Le MECSS possono avvalersi del

¹⁰²² «En vertu de cette disposition, la Cour des comptes apporte son concours aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) mise en place au sein de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. La Cour est consultée par la MEC préalablement au choix des thèmes d'investigation qui seront retenus, et ses membres assistent aux réunions de la MEC». Rapporto n. 2268, cit., p. 133.

contributo della Court des Comptes (art. LO132-3-1 Code des juridictions financières), che può anche trasmettere dei rapporti propri (su organismi previdenziali posti sotto il suo controllo) alle Mecss. Nella prassi i rapporti di valutazione vengono svolti, su richiesta dei vari gruppi parlamentari, su specifici ambiti legati alla sicurezza sociale. Anche i rapporti così redatti possono entrare nel circuito di discussione in seduta, mediante il CEC o le Conferenze dei presidenti.

Il ruolo della Corte dei Conti è ulteriormente valorizzato dall'art. L132-5 del Code des juridictions financières¹⁰²³ – in applicazione dell'art. 47-2 co. 1 Cost¹⁰²⁴ - in cui è previsto che il presidente del Senato o dell'Assemblée, di propria iniziativa o su richiesta di una commissione permanente nelle materie di propria competenza o di altri organi deputati alla valutazione delle politiche pubbliche, possa chiedere alla Corte dei Conti un rapporto di valutazione su una politica pubblica. Quello dei presidenti è un filtro previsto al fine di non ingolfare eccessivamente la Corte¹⁰²⁵. I rapporti così richiesti devono essere consegnati all'organo (i presidenti, le commissioni o gli organi permanenti) che li ha richiesti entro 12 mesi: gli stessi decidono circa la loro pubblicazione.

Altre procedure di valutazione sono inoltre quelle attuate dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST), organo bicamerale che può svolgere, ex art. 6 ter V Ord. N° 58-1100, di propria iniziativa o su richiesta di un presidente di gruppo, di 60 deputati o 40 senatori o di una commissione, valutazioni relative all'applicazione di leggi a carattere scientifico-tecnologico. I rapporti sono poi trasmessi al richiedente e solo con il suo assenso possono essere resi pubblici (art. 6 ter VII V Ord. N° 58-1100). Se l'Opecst ha ottenuto i poteri delle commissioni di inchiesta, la pubblicazione del rapporto è rimessa alla decisione della camera che li ha conferiti. In particolare i rapporti dell'Opecst possono essere utili all'aggiornamento legislativo.

Alcune leggi prevedevano poi espressamente la necessità di una valutazione ex post dell'Opecst mediante clausole di revisione: ad esempio quelle in tema di bioetica, di politiche energetiche e di gestione dei materiali radioattivi¹⁰²⁶. Si pensi in particolare all'art. 21 della legge n° 94-654 del 29 luglio 1994, relativa alla procreazione artificiale, alle diagnosi prenatali e ad altri temi inerenti la bioetica, che prevedeva «La présente loi fera l'objet, après évaluation de son application par l'Office parlementaire d'évaluation des choix

¹⁰²³ Ma «Les demandes formulées au titre du premier alinéa ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale». Art. 132-5 co. 2 del Code des juridictions financières.

¹⁰²⁴ Art. 47-2 co. 1 Cost.: «La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens».

¹⁰²⁵ «Si le souci de rationalisation du flux de demandes n'est pas sans force, il n'en demeure pas moins que l'introduction d'un filtre est critiquable du point de vue du dynamisme de l'évaluation parlementaire. En effet, une trop grande rigueur des présidents des assemblées pourrait restreindre les effets bénéfiques attendus de la mise en œuvre de l'article 47-2 de la Constitution en freinant la collaboration de la Cour avec le Parlement. L'opposition pourrait en particulier se heurter au filtre, alors pourtant que l'évolution du droit constitutionnel tend à l'accroissement des droits accordés à cette dernière». 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*, n° 5, 2013, p. 1135 ss., p. 1155.

¹⁰²⁶ Rapporto n. 2268, cit., p. 126-127.

scientifiques et technologiques, d'un nouvel examen par le Parlement dans un délai maximum de cinq ans après son entrée en vigueur». Anche se spesso queste clausole temporali non sono rispettate dal legislatore¹⁰²⁷ (nel caso di specie l'esame avvenne 10 anni dopo), il fenomeno dimostra l'interconnessione fra valutazione e legislazione, esplicando la valorizzazione della funzione di valutazione delle politiche pubbliche in relazione alla novazione legislativa. L'esempio è anche esplicativo di come la valutazione ex post (quella della vecchia normativa) e la valutazione ex ante (in relazione alle proposte di modifica) siano fortemente interconnesse.

Funzione analoga correlata alla possibilità di effettuare raccomandazioni trasmesse alle commissioni è quella della “*délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*”, costituita presso entrambe le camere (art. 6 septies Ord. N° 58-1100). Anche questa delegazione comunica il programma delle proprie valutazioni alla Conferenza dei presidenti. La delegazione può essere adita dal Bureau di una delle due camere, di propria iniziativa o su richiesta del presidente di un gruppo, da una commissione permanente o speciale su propria iniziativa o su domanda della delegazione, o dalla commissione per gli affari europei in relazione agli atti trasmessi alle assemblee ai sensi dell'art. 88-4 della Costituzione. I rapporti trasmessi alle commissioni sono pubblici. Inoltre ogni anno le delegazioni redigono un rapporto ex art. 6 septies IV proponendo miglioramenti della legislazione nell'ambito delle materie di loro competenza. Analogamente il rapporto valutazione/azione legislativa trova una sua valorizzazione, anche se non formalizzata nelle clausole di revisione come quella dell'Opecst.

Oltre alle commissioni, anche la Conferenza dei presidenti può prevedere delle missioni di informazione ex 145 co.4 RAN, che possono avere compiti anche di valutazione delle politiche pubbliche ex post. All'Assemblea Nazionale anche questi rapporti sono comunicati al CEC, ex art. 146-4 RAN.

Nel novero dei soggetti parlamentari deputati a compiere valutazioni ex post rientrano anche le *commissions d'enquête* che, in base all'art. 51-2 della Costituzione¹⁰²⁸, possono redigere rapporti anche in relazione alla valutazione delle politiche pubbliche. Nella prassi parlamentare, perlomeno all'Assemblea, «La mission assignée aux commissions d'enquête régies par les articles 137 à 144-2 du Règlement de l'Assemblée nationale tend à évoluer dans le sens d'une démarche évaluative de politiques publiques sectorielles»¹⁰²⁹. All'Assemblea Nazionale queste ultime hanno svolto un ruolo importante nella valutazione delle politiche pubbliche: nella XIV legislatura si possono segnalare le inchieste relative alla normativa sui servizi di sicurezza e sulla sorveglianza dei gruppi radicali e quelle relative alle politiche pubbliche in materia di industria siderurgica¹⁰³⁰. Le commissioni di

¹⁰²⁷ Idem, p. 140.

¹⁰²⁸ L'art. 51-2 della Costituzione prevede: «Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information». In dottrina si è evidenziato come anche il ruolo delle commissioni di inchiesta sia indirizzato verso una funzione proto-legislativa: «Il ne s'agit pas là d'une innovation à proprement parler, mais cette 'constitutionnalisation' du rôle des commissions d'enquête marque une volonté de faire du contrôle parlementaire un instrument d'évaluation pouvant déboucher sur un travail législatif». P.HOUILLON, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit., p. 65.

¹⁰²⁹ Rapporto n. 2268, cit., p. 126.

¹⁰³⁰ Idem, p. 126.

inchiesta ex art. 141 co.2 all'Assemblea possono essere richieste anche da un presidente di gruppo di opposizione o di minoranza una volta per ogni sessione ordinaria (è una facoltà alternativa a quella dell'art. 145 co. 5, come sopra visto).

Anche i rapporti delle commissioni di inchiesta possono dare luogo a un dibattito senza voto o a una «séance de questions». All'Assemblea anche i rapporti così svolti sono comunicati al CEC.

Come si è avuto modo di rilevare le procedure di valutazione ex post del Parlamento sono variegata e svolte da vari soggetti (essendo frutto spesso di una legislazione alluvionale) e non sempre adeguatamente coordinate. La riforma ha tuttavia contribuito a formalizzare il ruolo della valutazione ex post del Parlamento nel processo legislativo, soprattutto mediante l'art. 48 Cost., relativo alla possibilità di discutere i rapporti durante le sedute. Malgrado non sia direttamente collegabile alla responsabilità politica, non essendo i dibattiti correlati alla possibilità di esprimere un voto, l'art. 48 ha contribuito a dare conto al Parlamento dello stato di applicazione, efficacia ed efficienza delle leggi.

4.2. Gli organi Parlamentari preposti alla valutazione (di D.Carcangiu)

4.2.1 Gli organi all'Assemblea nazionale: CEC, MEC e MECSS

4.2.1.1 Il CEC

Per diversi anni l'Assemblea Nazionale ha cercato di sviluppare la capacità di valutare le politiche pubbliche. Il primo tentativo fu nel 1996, quando, con la l. 96-517, venne istituito l'*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*. Nel corso della sua attività, l'Office realizzò quattro studi relativi a:

- gli investimenti stranieri in Francia,
- gli aiuti pubblici in materia di impiego,
- gli aiuti pubblici al cinema francese,
- la politica marittima e litorale in Francia.

Per la prima volta si diede una verifica più incisiva sulle attività pubbliche condotte e sui risultati conseguiti, ma, nonostante tale innovazione, i risultati prodotti da tale Ufficio non sono stati definiti un successo, in quanto privi di ricadute a livello decisionale.

I motivi dell'insuccesso di tale organo sono molteplici, ma ciò che influì maggiormente fu la non definizione in modo chiaro della missione, che comportò la sovrapposizione con i compiti e le competenze delle Commissioni permanenti¹⁰³¹.

A ciò si aggiungeva la mancanza di una struttura adeguata di analisti e valutatori, in grado di poter svolgere un'opera di supporto. L'*Office* fu, quindi, soppresso dall'art. 94 della legge finanziaria del 2001.

A seguito della revisione costituzionale, è stato istituito il *Comité d'évaluation et de*

¹⁰³¹ La funzione di controllo nell'esperienza parlamentare francese, approfondimenti n.1, novembre 2002, reperibile al sito: www.capiere.org

contrôle des politiques publiques, denominato CEC, organo *ad hoc* per la valutazione delle politiche pubbliche. Gli articoli 146-2, 146-3, 146-4, 46-5, 146-6, 146-7 del Regolamento dell'Assemblea nazionale, lo istituiscono e ne disciplinano la composizione e l'attività.

In accordo con l'articolo 146-2 del Regolamento, Il Comitato è composto da 35 membri, alcuni *di diritto*, altri designati dai Gruppi parlamentari.

I membri *di diritto* sono 17: il Presidente dell'Assemblea, che presiede il Comitato e partecipa a tutte le riunioni, i vari Presidenti delle Commissioni permanenti, il relatore generale della Commissione finanze, il Presidente dell'Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche, il presidente della delegazione parlamentare per i diritti delle donne e per le pari opportunità e i presidenti dei Gruppi.

I membri di designazione parlamentare sono 15, di cui 10 appartenenti ai Gruppi di opposizione¹⁰³². Tale scelta è stata compiuta per bilanciare la netta prevalenza di esponenti della maggioranza tra i membri di diritto. La complessiva composizione del Comitato, infatti, deve essere tale da rispecchiare la configurazione politica dell'Assemblea.

Il Comitato realizza, di propria iniziativa o su richiesta di una Commissione permanente, una valutazione su politiche pubbliche la cui attività *oltrepassi* la competenza di una singola Commissione.

Le richieste da parte di una Commissione permanente sono trasmesse al Presidente del Comitato prima della settimana del mese dedicata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche¹⁰³³.

Il programma di lavoro, in cui sono calendarizzati gli studi di fattibilità, le discussioni dei rapporti conclusivi, nonché le audizioni predisposte dal Comitato, è fissato annualmente, ma può subire delle variazioni in corso d'opera¹⁰³⁴.

Preliminarmente all'*évaluation*, il Comitato deve effettuare un *étude de faisabilité*¹⁰³⁵, fondamentale per fissare le conoscenze sull'oggetto dell'esame.

Tale studio, infatti, contiene una mappatura delle informazioni di base, delle fonti normative e informative, utili all'istruttoria del caso sottoposto a valutazione. Il gruppo di lavoro dovrà, inoltre, mettere in evidenza le criticità che potrebbero rendere eccessivamente gravoso e irrealizzabile l'*évaluation*¹⁰³⁶, al fine di stabilire se iniziare il procedimento di

¹⁰³² La scelta di dotare l'organismo di 10 membri appartenenti all'opposizione è stata compiuta per bilanciare la netta prevalenza di esponenti della maggioranza tra i membri *di diritto*. La complessiva composizione del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, infatti, deve rispecchiare la composizione dell'Assemblea.

¹⁰³³ Il comma 4, dell'art. 48 della Cost., stabilisce, infatti, che una settimana di seduta su quattro sia riservata da ciascuna assemblea al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Testualmente: “*Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques*”.

¹⁰³⁴ Art. 3 Règlement Intérieurur CEC: *Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques arrête, chaque année. Le programme de ses travaux, sur proposition de son bureau, dans les conditions prévues par l'article 146-3 du Règlement de l'assemblée nationale. Le cas échéant, le programme des travaux peut être complété ou modifié au cours de la session.*

¹⁰³⁵ Art. 4 Règlement Intérieurur CEC: *Les évaluations des politiques publiques inscrites au programme du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peuvent être précédées d'une étude de faisabilité, sur décision du comité.*

¹⁰³⁶ Ad esempio, tempi ristretti che non farebbero concludere il lavoro di *évaluation* nei termini prefissati.

valutazione. Concluso lo studio, infatti, il Comitato voterà se procedere con il programma di studio che darà vita al *rapport de suivi*, ovvero non proseguire i lavori¹⁰³⁷.

Lo studio si estrinseca con un rapporto iniziale informativo nel quale, preliminarmente, sono indicate le motivazioni che hanno spinto il *Comité* ad iniziare lo studio di valutazione. Ricostruito, poi, il quadro normativo e messe in evidenza le criticità, le problematiche e gli effetti attesi ma non prodotti dalla *policy* adottata, i *rapporteurs* indicano le loro proposte per migliorare la *policy* stessa. Le proposte dei relatori assumono la veste di mere raccomandazioni che, non possono avere natura di indirizzo o ingiunzione, come precisato nel 2009 dal *Conseil Constitutionnel*¹⁰³⁸, che viene trasmesso al Governo, il quale risponde entro 3 mesi.

La risposta dei Ministri è discussa in Assemblea nella settimana del mese dedicata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche¹⁰³⁹, ex art. 48 Cost.

In seguito all'eventuale approvazione dello studio di fattibilità da parte del *Comité*¹⁰⁴⁰ sono nominati due relatori: uno espressione della maggioranza e l'altro espressione dell'opposizione.

La valutazione è condotta da un gruppo di lavoro individuato per materia che, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 5 del Reg. interno del Comitato¹⁰⁴¹, può essere affiancato da uno o più membri della commissione competente.

Il procedimento di valutazione *ex post*¹⁰⁴² condotto dal Comitato, mira a raffrontare la situazione effettiva dopo l'adozione della *policy* e, quindi, i suoi risultati, con gli effetti attesi prima dell'adozione della stessa.

Sei mesi dopo la pubblicazione del rapporto d'informazione, i relatori suoi autori presentano al Comitato un ulteriore rapporto conclusivo sul seguito e sull'attuazione del primo rapporto¹⁰⁴³. Nello specifico, sono messi in evidenza gli eventuali miglioramenti ottenuti in seguito all'attuazione delle raccomandazioni poste dai relatori, ovvero gli ulteriori strumenti da utilizzare per una maggiore efficacia della *policy* seguita.

¹⁰³⁷ La non prosecuzione dei lavori è un caso del tutto infrequente; concluso lo studio di fattibilità, infatti, il Comitato procede alla predisposizione del programma per la valutazione.

¹⁰³⁸ *Conseil Constitutionnel* 2009-582, p. 62: “*Considérant, en cinquième lieu, que les recommandations du comité transmises au Gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en oeuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au Gouvernement*”. Per ulteriori approfondimenti, si veda il par. 2.5.

¹⁰³⁹ Art. 146-3, p. 7, Regolamento dell'Assemblea nazionale: “*Les recommandations du comité sont transmises au Gouvernement. Les réponses des ministres sont attendues dans les trois mois et discutées pendant la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.*”

¹⁰⁴⁰ Art. 4 Reg. interno del CEC: “*Lorsque la réalisation d'une étude de faisabilité est décidée, la désignation des rapporteurs intervient une fois que cette étude a été approuvée par le comité.*”

¹⁰⁴¹ Art. 5 Reg. interno del CEC: “*Les commissions concernées par l'objet d'une étude d'évaluation peuvent désigner un ou plusieurs de leurs membres pour participer aux travaux du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, conformément à l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.*”

¹⁰⁴² La valutazione *ex post* confronta gli *output* e/o gli *outcome* con le deliberazioni iniziali riferendo ai decisori le conseguenze immediate o successive alla *policy* adottata.

¹⁰⁴³ Art. 146-3, p. 8, Reg. dell'Assemblea nazionale: “*À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses conclusions*”.

I relatori, durante lo studio di valutazione, si avvalgono soprattutto delle consultazioni per reperire informazioni utili per l'*évaluation*. Tali consultazioni, di cui viene dato conto alla fine di ogni rapporto, assumono la forma di:

- audizioni di soggetti interessati, *stakeholders*¹⁰⁴⁴, associazioni o sindacati, che possono essere condotte come interviste semi-strutturate e aperte, ovvero come riunioni formali o informali¹⁰⁴⁵;

- tavole rotonde¹⁰⁴⁶, alle quali partecipa un relatore e un gruppo di *stakeholders*.

Frequenti sono anche i *déplacements*¹⁰⁴⁷, ossia trasferte all'interno del territorio nazionale o al di fuori dello stesso, in cui i relatori compiono un raffronto tra le diverse *policies* o soluzioni adottate, anche tramite l'ausilio di audizioni. Inoltre, il *Comité* può richiedere pareri ad altri organi, Ministeri, o commissioni competenti.

Ulteriori funzioni del Comitato è la valutazione *ex ante* su un disegno di legge di iniziativa governativa¹⁰⁴⁸, su richiesta della Commissione competente per materia, ovvero del Presidente dell'Assemblea.

La legge organica 2009-403 del 15 aprile 2009¹⁰⁴⁹, prevede, tra le condizioni necessarie per la presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa, l'*étude d'impact*¹⁰⁵⁰.

Ai sensi dell'art.8, della legge 2009-403, lo studio d'impatto deve essere depositato presso l'Assemblea nazionale o presso il Senato, insieme al progetto di legge. Dev'essere, inoltre trasmesso al Consiglio di Stato.

¹⁰⁴⁴ I relatori possono ricorrere all'ausilio di esperti esterni che, come ha precisato il *Conseil Constitutionnel*, 2009-579

p.61, non possono essere soggetti posti sotto la responsabilità del Governo. Inoltre, l'art. 47-2 della Costituzione, ha stabilito che la Corte dei Conti è incaricata di assistere il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche.

¹⁰⁴⁵ Si vedano: *Rapport de suivi* n. 3317 *évaluation de la politique de lutte contre l'usage des substances illicites*, *Rapport de suivi* n.3292 *politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale*, *Rapport de*

suivi n. 3196 *rapport sur l'évaluation de l'aide médicale*, reperibili al sito:

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/indexinformation-comper.asp>

¹⁰⁴⁶ Si veda: *Rapport de suivi* n. 3292 *politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale*, reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-information-comper.asp>

¹⁰⁴⁷ Si veda: *Rapport de suivi* n. 2936 *évaluation de la politique d'accueil touristique*, reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-information-comper.asp>

¹⁰⁴⁸ L'analisi d'impatto fu introdotta nell'ordinamento francese già nella metà degli anni novanta, pur rimanendo a lungo non attuata. Tuttavia, a seguito della riforma costituzionale del 2008, la legge organica 2009-403 del 15 aprile 2009 ha dato una nuova vita a tale attività.

¹⁰⁴⁹ Più precisamente, l'art.39, Cost., stabilisce che i disegni di legge presentati presso l'Assemblea nazionale o presso il Senato devono soddisfare le condizioni fissate da una legge organica; la legge organica 2009-403, prevede la necessaria predisposizione di uno studio di impatto per i disegni di legge di iniziativa governativa. L'obbligatorietà della presentazione dello studio di impatto è esclusa per:

- progetti di legge costituzionale;
- progetti di legge di programmazione finanziaria;
- progetti di legge finanziarie sulla previdenza pubblica;
- progetti di legge per la proroga dello stato di crisi;
- autorizzazioni ad emettere ordinanze governative.

¹⁰⁵⁰ La mancata rispondenza alle condizioni che essa pone per la presentazione dei disegni di legge governativa ne preclude l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea. Per maggiori approfondimenti si veda il par. 3.1.1.

Attraverso *l'étude d'impact*, sono valutate le conseguenze economiche, finanziarie, sociali, ambientali, così come i costi e i benefici attesi dalle disposizioni proposte per ciascuna categoria di amministrazioni pubbliche e di persone fisiche interessate. All'interno dell'*étude d'impact* sono indicati gli obiettivi perseguiti dal disegno di legge, le motivazioni che hanno portato alla scrittura del disegno di legge, la valutazione di altre opzioni per il raggiungimento di tali scopi, la compatibilità dell'intervento con le norme di diritto europeo, con gli obblighi internazionali e con l'ordinamento giuridico interno.

Questi non devono essere meramente indicati ma, devono essere necessariamente motivati ed argomentati in modo chiaro e preciso.

La prima fase dello studio di impatto risulta essere la definizione del quadro delle esigenze, ossia delle motivazioni alla base dell'intervento normativo, attraverso la ricostruzione e l'analisi della situazione vigente, che, possono essere di tipo giuridico, economico, sociale e ambientale. Definite le esigenze, dovrà essere delineato l'ambito di intervento, indicando l'area territoriale entro la quale l'intervento produrrà i suoi effetti, la materia nella quale si interviene e i soggetti-destinatari dell'intervento che, possono essere persone fisiche e/o amministrazioni pubbliche. Le esigenze sono, quindi, tradotte in obiettivi generali e specifici. Gli obiettivi generali definiranno gli effetti socioeconomici attesi, mentre gli obiettivi specifici individueranno i singoli risultati attesi dalle diverse azioni necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo generale.

Lo studio d'impatto, inoltre, non potrà omettere di indicare anche gli eventuali svantaggi economici e finanziari che l'intervento produrrà, nonché il metodo di calcolo adottato¹⁰⁵¹.

Importante e non trascurabile sarà anche la menzione degli effetti che si produrranno sull'impiego pubblico. Anche nella valutazione *ex ante*, le consultazioni assumono un'importanza centrale poiché garantiscono in maniera efficace la realizzazione dei principi fondamentali riconducibili al rapporto tra partecipazione e informazione. In questa fase, infatti, si coinvolgono i destinatari dell'intervento normativo, ponendoli nelle condizioni di prender parte al processo normativo. Questi potranno essere sorgente diretta di informazioni utili per una più chiara definizione del problema, della delimitazione del contesto, dell'individuazione delle criticità e delle esigenze dei destinatari dell'intervento¹⁰⁵².

L'eventuale mancanza di richiesta dell'*étude d'impact*, è constatato dalla Conferenza dei presidenti, entro 10 giorni dalla presentazione del disegno di legge.

Entro queste breve lasso di tempo, il Comitato può, se richiesto, rendere parere alla Commissione competente per materia, insieme alla Conferenza dei Presidenti, sull'analisi di impatto della regolamentazione.

¹⁰⁵¹ Dal Rapporto n. 2094 *sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, presentato dai deputati Claude Goasguen e Jean Mallot, fu messo in evidenza come: *la «méthode de calcul retenue» il s'agit d'élément essentiel, bien que parfois négligé, pour assurer la crédibilité des évaluations quantitatives avancées*, reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp>

¹⁰⁵² Un elemento di differenziazione tra le consultazioni *ex ante* ed *ex post*, è data dal fatto che, in fase decisionale, attraverso queste, si raccoglieranno dati e informazioni utili per:

- definire le esigenze dei destinatari diretti e indiretti;
- ricostruire in modo chiaro il contesto amministrativo, organizzativo e socio-economico nel quale l'intervento sortirà i suoi effetti;
- analizzare e comparare le possibili opzioni.

Il *Comité* rende parere sull'analisi di impatto seguendo dei criteri delineati nel rapporto 2009-394¹⁰⁵³. Il rapporto è stato concepito dal Comitato come “un utile strumento per i Ministri che elaborano gli studi di impatto”. Presentato sotto forma di “vademecum”, contiene un elenco di domande e voci che, dovranno essere considerati dagli organi competenti al fine di verificare se l'*étude d'impact* è sufficientemente chiaro e tale da soddisfare i requisiti posti dalla legge organica, nonché le attese del Parlamento.

Il vademecum stilato dal Comitato è così articolato:

1) Descrizione e giustificazione dell'intervento regolamentare:

<p>Rappresentazione del problema:</p>	<p>Definizione del problema e dei suoi confini oggettivi e soggettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicazione delle categorie di soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolamentare. • Descrizione delle cause del problema. • Identificazione degli attori. • Descrizione di elementi utili per comprendere l'ambito in cui intervenire. • Descrizione del contesto politico e istituzionale.
<p>Giustificazione dell'intervento:</p>	<p>Esposizione dei motivi che giustificano la necessità di intervenire.</p> <p>Perché è necessario intervenire <i>hic et nunc</i>?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quali conseguenze in caso di non intervento? • Perché il problema dev'essere considerato una questione d'interesse pubblico? • Perché deve intervenire il potere pubblico? • Descrizione degli elementi fondamentali per il successo o l'insuccesso dell'intervento.

Lo studio d'impatto dovrà, quindi, dimostrare l'esigenza di una *actio* pubblica volta a migliorare una situazione problematica esistente.

¹⁰⁵³ Reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp>

2) Definizione degli obiettivi:

<p>Descrizione del contesto e degli obiettivi dell'intervento di regolamentazione:</p> <p>Presentazione dell'intervento:</p> <p>Presentazione degli obiettivi associati all'intervento regolamentare:</p> <p>Condizioni fondamentali per il successo dell'intervento:</p>	<p>Come bisogna agire?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quali sono le finalità? • Descrizione della situazione “tipo” a cui mira la regolamentazione. <p>Descrizione di come l'attuazione dell'intervento modificherà la situazione attuale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quali strumenti saranno impiegati per garantire il successo dell'azione? • Quali saranno i risultati di ciascun intervento? • Ciascun intervento come produrrà i risultati attesi? <p>Analisi degli obiettivi con l'aiuto dei seguenti quesiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quali sono gli obiettivi di medio periodo? • Come sono articolati gli obiettivi strategici? • Il periodo d'evoluzione degli obiettivi strategici potrà essere monitorato? • Gli obiettivi e la loro realizzazione sono stati definiti secondo gli indicatori c.d. SMART? (Specifici, misurabili, accessibili, realizzabili, tempo) <p>La riuscita dell'intervento dipende <i>in toto</i> dal responsabile dell'azione?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se la riuscita dell'intervento dipende da altri attori, in quale misura sono coinvolti? • Se la riuscita dell'intervento
--	--

	dipende da elementi contestuali, quali sono e in che misura contribuiranno?
--	--

3) Opzioni alternative e necessità dell'intervento:

<p>Indicazione delle opzioni alternative¹⁰⁵⁴:</p> <p>Contributo di ciascuna opzione alla realizzazione degli obiettivi prefissati: Analisi di ciascuna opzione</p> <p>Indicazione delle ragioni che hanno condotto alla scelta dell'opzione indicata nel disegno di legge:</p> <p>Necessità di intervenire:</p> <p>Vantaggi e limiti della soluzione proposta:</p> <p>Lista delle opzioni alternative possibili:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicazione dei costi-benefici di ciascuna opzione alternativa. • Contributo di ciascuna opzione alla realizzazione degli obiettivi attesi. • Indicazione dei criteri di scelta. • Gerarchia, in ordine decrescente, dei criteri di scelta utilizzati in funzione della natura del problema e degli interessi strettamente connessi. • Applicazione dei criteri: messa in evidenza dell'opzione proposta. • Che cosa rende necessario, in questo caso, un intervento legislativo? <p>L'opzione proposta risolverà in <i>toto</i> la situazione problematica?</p> • Quali sono i punti di forza e i punti deboli della soluzione proposta? • Quali altri interventi potrebbero essere posti per la realizzazione degli obiettivi prefissati? <p>Opzioni da considerare obbligatoriamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opzione dello <i>status quo</i>. • Opzione di non intervento.
---	--

¹⁰⁵⁴ La *loi organique* 2009-349 ha previsto la mera elencazione delle opzioni alternative. Tuttavia il CEC ha suggerito, altresì, l'indicazione dei vantaggi-svantaggi di ciascuna opzione considerata.

<p>Analisi dei rischi:</p> <p>Tipologie di rischi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rischi di disponibilità; • Rischi economici; • Rischi ambientali; • Rischi finanziari; • Rischi legislativi; • Rischi operativi; • Rischi politici; • Rischi tecnologici; • Rischi legati alla domanda. <p>Messa in opera:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quanto inciderà l'intervento sulle risorse finanziarie degli enti locali? • Quanto inciderà l'intervento sugli organismi pubblici? • Quale sarà l'impatto globale sul pubblico impiego e sulle altre amministrazioni pubbliche? • E' possibile indicare quanto la riforma inciderà sulle casse statali in un quadro pluriennale? • Qual è l'impatto economico sugli operatori pubblici (stabilimenti pubblici, imprese pubbliche, conti sociali)? <ul style="list-style-type: none"> • Quali sono i rischi connessi all'azione posta in essere? • E' possibile identificare gli eventuali effetti negativi? • Quali sono le misure che potrebbero essere prese per prevenire tali rischi negativi, ovvero limitarli o ridurli? <p>(Indicazione della misura)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalità di messa in opera dell'opzione proposta (sistemi d'informazione, etc...). • Organismi amministrativi coinvolti nella messa in opera. • Modalità di governance per la messa in opera. • Calendarizzazione indicativa della
--	---

<p>Vantaggi e svantaggi dell'opzione proposta:</p>	<p>messa in opera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalità di controllo e valutazione. <p>Indicazione dei principali vantaggi e svantaggi dell'opzione proposta.</p>
<p>Conclusioni:</p>	<p>Qual è il giudizio generale sulla realizzabilità dell'opzione proposta?</p>
<p>Consultazioni:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consultazioni obbligatorie. • Consultazioni non obbligatorie.

5) Attuazione, controllo e valutazione dell'intervento

<p>Controllo della gestione:</p>	
<p>Controllo della performance:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A quale programma ed a quale azione è collegata la riforma in esame? • Se la riforma rappresenta una parte determinante dei crediti del programma, è previsto di condizionare un obiettivo del programma nella prospettiva di questa riforma? • Se sì, è possibile realizzare un obiettivo del punto 2 in questa prospettiva? • Se sì, quali sono gli indicatori che verranno considerati? (indicatori d'efficienza, d'efficacia, economici, etc...)

Il Comitato può essere chiamato anche ad effettuare una valutazione *preliminare* sugli emendamenti di iniziativa parlamentare ¹⁰⁵⁵. La linea seguita dal Comitato è, sostanzialmente, identica a quella dell'*étude d'impact*.

¹⁰⁵⁵ Art. 98-1, Regolamento dell'Assemblea nazionale: *Un amendement fait l'objet d'une évaluation préalable :*
2 1° À la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission ;
3 2° À la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député.

Il Comitato, infine, può formulare proposte alla Conferenza dei presidenti¹⁰⁵⁶, organo di programmazione dei lavori dell'Assemblea, circa l'ordine del giorno della settimana del mese dedicata al contro dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Nello specifico, può proporre lo svolgimento di dibattiti sui propri rapporti di valutazione o sulle conclusioni delle procedure conoscitive attivate dalle Commissioni.

4.2.1.2 MEC e MECSS

La riforma del bilancio del 2001, così come le riforme costituzionali del 2003 e del 2008, hanno introdotto una vasta gamma di poteri istruttori, di informazione e di controllo del Parlamento nelle decisioni di finanza pubblica.

In particolare, la l. 2001-692¹⁰⁵⁷ ha rafforzato il ruolo del Parlamento nelle decisioni di bilancio. Dal dibattito parlamentare era emerso che, il Parlamento, a causa dell'inadeguatezza degli strumenti e delle procedure parlamentari di valutazione della spesa pubblica, non poteva esercitare la sua funzione di controllo e, quindi, non poteva contribuire a migliorare l'efficacia delle decisioni di bilancio. A ciò contribuiva, senza alcun dubbio, anche la scarsa significatività e trasparenza dei documenti di bilancio.

Pertanto, si propose la rielaborazione dei documenti di bilancio in termini di trasparenza e semplificazione, nonché il rafforzamento del controllo parlamentare nelle diverse fasi della procedura di approvazione del bilancio. Tali proposte furono recepite nella LOLF, che attribuisce al Parlamento poteri istruttori, di controllo e di informazione più incisivi¹⁰⁵⁸.

La legge citata, sui poteri istruttori del Parlamento, ha ridefinito e precisato le condizioni di esercizio del diritto di emendamento, da parte dei parlamentari sulle *lois de finances*, introducendo un potere di iniziativa. I membri del Parlamento, hanno una facoltà nuova rispetto al passato, che si concretizza nella possibilità di proporre emendamenti che, modifichino la ripartizione delle spese previste nel progetto di bilancio, a condizione che operino solo all'interno delle sub articolazioni delle missioni¹⁰⁵⁹.

Inoltre, sono ammessi solo emendamenti interamente o parzialmente soppressivi delle spese, mentre non sono ammessi emendamenti che incidano sulle entità delle missioni¹⁰⁶⁰.

4 *Le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa*

discussion en séance publique.

¹⁰⁵⁶ Art. 146-7, Regolamento dell'Assemblea nazionale: *Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine prévue par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information créées en application du chapitre de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa*

¹⁰⁵⁷ D'ora in poi "LOLF": *Loi organique relative aux lois de finances.*

¹⁰⁵⁸ Si vedano: artt. 48-60 della LOLF.

¹⁰⁵⁹ Il Parlamento, nello specifico, può modificare gli stanziamenti relativi alle spese, in seno ad una missione, quando si discute il Progetto di legge finanziaria (PLF) che affianca il Programma di bilancio.

¹⁰⁶⁰ L'art. 40 della Costituzione, prevede un divieto di emendabilità *in peius* da parte del Parlamento sulle *lois de finances*. La modifica introdotta dalla LOLF, pur lasciando invariato il divieto di emendamenti che comporterebbe un

La legge organica, ha anche accresciuto i poteri di informazione del Parlamento, attraverso l'introduzione di strumenti conoscitivi preliminari o contestuali allo svolgimento della sessione di bilancio. Gli strumenti sono: il Rapporto sulla evoluzione dell'economia nazionale e sugli orientamenti di finanza pubblica, il Rapporto sulla situazione e sulle prospettive economiche, sociali e finanziarie del paese e, infine, la procedura con cui il Parlamento, attraverso le Commissioni parlamentari dell'Assemblea Nazionale e del Senato, rivolge al Governo dei *questionnaires budgétaires*.

Il Parlamento, quindi, ha delle aspettative nei confronti del Governo, poiché attraverso la conoscenza del bilancio dello Stato si definiranno le politiche pubbliche, nonché le missioni, i programmi e gli obiettivi¹⁰⁶¹. Il Governo con l'approvazione delle missioni, dei programmi e degli obiettivi definiti con la manovra di bilancio, s'impegna a realizzare quanto programmato, rendicontando al Parlamento l'attività svolta. Il Parlamento analizza, verifica e valuta i risultati ottenuti sulla base della nuova funzione di controllo sull'azione di Governo e di valutazione delle politiche pubbliche¹⁰⁶².

Nel quadro delle prerogative di controllo finanziario sui conti pubblici operano la *Mission d'évaluation et de contrôle*, MEC, e la *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*, MECSS.

La MEC trae ispirazione dal *National Audit Office* del Parlamento britannico; nel 1999 è stata sviluppata e implementata all'interno della Commissione finanze dell'Assemblea Nazionale, successivamente all'evidente necessità di creare una struttura parlamentare in grado di monitorare, attraverso specifiche audizioni, l'operato dei responsabili di strutture amministrative statali in relazione all'utilizzo degli stanziamenti di loro competenza e soprattutto in relazione allo stato di attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Sostanzialmente la MEC, esercita la funzione di controllo e di valutazione della spesa pubblica in funzione di quattro obiettivi:

- sviluppare l'attività di controllo del Parlamento;
- valutare l'andamento della spesa pubblica e il suo utilizzo;
- rafforzare il dibattito democratico all'interno dell'assemblea;
- riformare l'esercizio del potere finanziario del Parlamento.

L'organismo è formato da 19 membri appartenenti alla commissione finanze nominati dai gruppi politici, in maniera paritaria e non proporzionale rispetto alla loro presenza all'interno dell'Assemblea.

aggravamento del debito pubblico, ha precisato che, tale divieto, opera solo con riferimento al tetto di spesa complessivo rappresentato da ciascuna missione nelle quali si articola il nuovo bilancio. Lo stesso *Conseil Constitutionnel*, DC 25 juillet 2001, ha chiarito che i parlamentari possono presentare emendamenti che, comportino un aumento degli stanziamenti di uno o più programmi inclusi in una missione, a condizione che non aumenti lo stanziamento complessivo della missione stessa.

¹⁰⁶¹ Non v'è dubbio che nell'esperienza francese sia possibile identificare una relazione di *accountability* tra due soggetti, un principale e un agente, che si confrontano sulla base di informazioni comprensibili, accessibili e attendibili: Il Parlamento si pone come *accountee*, mentre il Governo come *accountour*. Si veda, in proposito, C. Raimondi, La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme, pubblicato in: www.amministrazioneincammino.it

¹⁰⁶² Art. 24, Cost.: "*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*".

La presidenza è assegnata a un membro della maggioranza, mentre la copresidenza a un membro dell'opposizione. Appare evidente la volontà che il funzionamento della MEC sia estraneo alle logiche proprie del parlamentarismo maggioritario.

La MEC è istituita il primo semestre di ogni anno durante il quale si svolge un'attività conoscitiva tramite l'audizione di pubblici amministratori e di ministri e attraverso l'esame di alcune politiche pubbliche selezionate di anno in anno. L'art. 47 della Cost. e il comma 2 dell'art. 58 della LOLF¹⁰⁶³, rendono la MEC il *trait d'union* tra Parlamento e Corte dei conti. Infatti, la MEC esplica la sua funzione in stretta collaborazione con la Corte dei conti che, viene consultata preliminarmente in relazione alla scelta degli argomenti da esaminare ai fini del monitoraggio della spesa pubblica e dell'attuazione delle stesse politiche.

Per ognuno dei temi scelti è nominato un relatore speciale che, collabora con il relatore generale, incaricato di dirigere e di coordinare i lavori della missione nel suo complesso.

I lavori della *Mission* si svolgono prevalentemente attraverso audizioni su temi specifici, a conclusione delle quali la MEC sottopone i propri risultati alla commissione finanze che decide sulla loro pubblicazione. Ulteriori metodi di lavoro sono le indagini svolte all'interno o all'esterno del territorio nazionale -*déplacements*-, nonché questionari indirizzati ai soggetti direttamente interessati.

Le conclusioni della Missione risultano essere delle proposte rivolte ai responsabili delle strutture amministrative finalizzate a migliorarne la *performance* e le politiche pubbliche. A distanza di un anno dalla pubblicazione del rapporto, la MEC verifica il seguito delle sue determinazioni formalizzando questa attività in un specifico rapporto o in specifiche comunicazioni.

La *Mission*, inoltre, può notificare al Governo delle osservazioni¹⁰⁶⁴; in tal caso il Governo è tenuto a rispondere per iscritto entro il termine di due mesi¹⁰⁶⁵.

Analogamente alla MEC, in seno alla Commissione per gli affari sociali, la legge n. 2004-810 del 13 agosto 2004¹⁰⁶⁶ ha previsto l'istituzione della *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*, MECSS.

¹⁰⁶³ Art. 58, comma 2, LOLF: *Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés*; Art. 47, Cost.: *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.*

¹⁰⁶⁴ Art. 60, LOLF: *Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.*

¹⁰⁶⁵ Ad esempio, nel corso della XII legislatura la politica di gestione e cessione del patrimonio immobiliare dello Stato è stata dapprima oggetto di un rapporto pubblicato dalla commissione finanze -2004/2005- a cui ha fatto seguito a distanza di un anno, un successivo rapporto -2005/2006- sul seguito dei rilievi sollevati dalla MEC l'anno precedente.

¹⁰⁶⁶ Art. 38, *Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie: Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois.*

La MECSS è formata da 18 membri appartenenti alla commissione per gli affari sociali ed è co-presieduta, come la MEC, da un deputato della maggioranza e da uno dell'opposizione. Il suo ruolo è quello di monitorare in modo permanente l'applicazione delle leggi di finanziamento della sicurezza sociale e di procedere alla valutazione di tutte le questioni riguardanti tale settore, prevalentemente attraverso audizioni e *déplacements*.

Peraltro in applicazione del codice della sicurezza sociale, la MECSS può convocare testimoni, ottenere ogni documento ritenuto utile ed è effettuare verifiche presso le amministrazioni pubbliche interessate, salvo per le materie coperte da segreto di Stato o segreto medico.

La scelta dei temi studiati dal MECSS rialza della commissione degli affari sociali, su proposta del suo ufficio e dopo consultazione della Corte dei conti.

La Corte dei conti¹⁰⁶⁷ assume un ruolo fondamentale, in quanto assiste il Parlamento e partecipa ai lavori della MECSS, che si concludono con la presentazione di rapporti alla Commissione per gli affari sociali. Quest'ultima decide sulla pubblicazione dei lavori posti in essere dalla *Mission*.

4.2.2. Gli organi al Senato: Le Commissioni e le Delegazioni

4.2.2.1 Le Commissioni e le Delegazioni.

La riforma costituzionale del 2008 non ha istituito, al Senato, nuovi organi per la valutazione delle politiche pubbliche.

E' stato però modificato l'articolo 22 del Regolamento, che ha esplicitato che “le commissioni permanenti assicurano l'informazione del Senato e realizzano, nelle materie di loro competenza, il controllo dell'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio dell'applicazione delle leggi”¹⁰⁶⁸.

Le Commissioni permanenti sono¹⁰⁶⁹:

- la *Commission des affaires économiques*, composta da 39 membri, ha il compito di monitorare l'applicazione delle leggi nelle seguenti materie: agricoltura, silvicoltura, caccia e pesca; comunicazioni postali ed elettroniche; commercio estero; industria e politiche energetiche; imprese, commercio e consumatori; pianificazione urbanistica e politiche abitative; turismo; affari esteri; ricerca applicata e dell'innovazione.
- *Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, composta da 57 membri, tra le sue competenze rientrano le questioni di politica estera e la difesa. Nello

¹⁰⁶⁷ Art. 47-2, Cost.: “*La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens*”.

¹⁰⁶⁸ Art. 22-1, Reg. Interno del Senato: “*Outre les autres dispositions les concernant, les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en oeuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois*”.

¹⁰⁶⁹ Le Commissioni permanenti sono elencate all'art. 7 del Reg. Interno del Senato.

specifico, la commissione si occupa di progetti di legge per la ratifica di trattati e/o accordi internazionali¹⁰⁷⁰ e stila rapporti informativi su questioni di affari esteri particolarmente importanti.

- *Commission des affaires sociales*, composta da 57 membri, è competente in materia di diritto del lavoro, formazione professionale, settore dell'edilizia popolare e politiche dei territori francese d'oltremare. Inoltre, ogni anno deve esaminare il disegno di legge di finanziamento della sicurezza sociale.

Al fine di ottimizzare il suo ruolo di controllo e monitoraggio, la commissione ha creato al suo interno una *Mission* di valutazione e controllo sociale, la MECSS, dotata di ampi poteri investigativi¹⁰⁷¹.

- *Commission de la culture, de l'éducation et de la communication*, formata da 57 membri si occupa di cultura, educazione e comunicazione, concentrandosi sull'istruzione, sulla ricerca, lo sport, la comunicazione televisiva e informatica, la stampa, la gioventù e l'associazionismo.

- *Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*, competente sulla pianificazione del territorio e lo sviluppo sostenibile.

- *Commission des finances*, composta da 49 membri, è incaricata di esaminare e valutare le leggi finanziarie e di bilancio. Il Regolamento del Senato ha stabilito, in applicazione dell'art. 40 della Cost¹⁰⁷², che gli emendamenti che prevedono una diminuzione ovvero un aggravamento delle risorse pubbliche, dovranno essere sottoposti ad un controllo di ammissibilità dalla Commissione.

- *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, ha una competenza molto vasta in materia di: diritto costituzionale, libertà individuali, diritti elettorali, diritto civile e penale, ordinamento giudiziario e autorità locali, diritto commerciale e societario.

Ciascuna commissione svolge la propria attività attraverso un gruppo di studio e un gruppo di lavoro che, seguendo il programma prefissato settimanalmente, attraverso relazioni, forniscono pareri al Senato.

Tutte, hanno il compito di assicurare il monitoraggio dell'attuazione degli atti legislativi che rientrano nella loro competenza, verificando l'adozione da parte del Governo delle necessarie misure di attuazione. I bilanci completi dell'attività delle Commissioni sono raccolti in un Rapporto informativo unico, accompagnato da una relazione di sintesi, che viene discusso in seduta plenaria dinnanzi al Governo.

Le commissioni, inoltre, hanno come compito il controllo dell'applicazione delle leggi. Trascorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore di una legge la cui attuazione richiede l'emanazione di norme regolamentari, la commissione permanente deve presentare un rapporto sull'applicazione della legge, elencando i testi normativi e le circolari emanati per

¹⁰⁷⁰ Si veda, a titolo esemplificativo, *Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou* del 9 marzo 2016, relatrice Mme Gisèle Jourda, reperibile sul sito: <http://www.senat.fr/leg/pj111-494.html>

¹⁰⁷¹ Si veda il paragrafo precedente sulla *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*, presso l'Assemblea nazionale.

¹⁰⁷² Art. 40 della Cost: *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.*

l'attuazione della legge stessa, nonché le disposizioni normative prive di attuazione. La segreteria di ogni Commissione predispone annualmente un monitoraggio completo che, talvolta, assume anche una certa rilevanza politica. Il rapporto è presentato dal Presidente della commissione ed è pubblicato nel Bollettino delle commissioni e nel relativo sito internet.

Il bilancio sull'applicazione delle leggi di tutte le commissioni è presentato alla Conferenza dei presidenti, nella forma di rapporto completo redatto dal Servizio delle commissioni. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, rappresentante del Governo presso la Conferenza dei presidenti, può trasmettere ai suoi colleghi le osservazioni formulate dalle commissioni. Successivamente al controllo, i senatori possono attivare alcuni strumenti per cercare di risolvere i casi di mancata applicazione della legge, rivolgendo al Governo interrogazioni orali o scritte ovvero inviando una lettera al Ministro competente o al Primo Ministro. Le commissioni possono anche instaurare una concertazione con il Governo in merito all'applicazione di alcune misure. Tale strumento, riduce certamente il tempo di pubblicazione dei provvedimenti, ma permette di incidere sul loro effettivo contenuto.

Accanto alle Commissioni permanenti, sono stati istituiti alcuni organi collegiali ristretti, denominati delegazioni, dotati di specifiche funzioni di controllo e valutazione, nonché competenze di approfondimento e riflessioni su ambiti trasversali rispetto alle materie di pertinenza delle commissioni permanenti.

Nel 2009, è stata istituita dall'*Instruction générale du Bureau du Sénat*, la *Délégation à la prospective*. E' composta da 36 senatori che, hanno l'incarico di formulare proposte legislative tenendo conto dei cambiamenti significativi e degli scenari evolutivi della società e dell'economia.

Sempre nel 2009 è stata creata, in sostituzione dell'Osservatorio senatoriale sul decentramento, la *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*. Quest'organismo, composto da 36 senatori, ha il compito di informare il Senato sullo stato del decentramento e su qualsiasi questione relativa agli enti locali.

La delegazione, inoltre, ha il compito di valutare l'attuazione a livello locale delle politiche pubbliche rilevanti per gli enti territoriali e vigilare sul rispetto della loro autonomia finanziaria e fiscale, così come sulla compensazione finanziaria dovuta per il trasferimento dei poteri del personale.

Infine, dal 2014, per iniziativa del Presidente del Senato, è presente la *Délégation aux entreprises*, con il compito di informare il Senato sulla situazione esistente e sulle prospettive future di sviluppo delle imprese, nonché, identificare gli ostacoli al loro sviluppo e, pertanto, attraverso pareri, propone misure per la promozione dell'imprenditorialità. La delegazione, inoltre, ha l'onere di semplificare le norme applicabili alle attività economiche; a tal fine, incontra gli imprenditori, organizza incontri nei territori o stage nelle aziende e adotta tutte le iniziative per una migliore individuazione delle esigenze.

Le delegazioni agiscono tramite audizioni e tavole rotonde. I loro rapporti conclusivi hanno il contenuto di meri pareri ovvero documenti informativi per il Senato¹⁰⁷³.

¹⁰⁷³ Si veda a titolo esemplificativo: *Table ronde, Les collectivités territoriales et l'accueil des réfugiés : crises et perspectives*, Rapporto informativo n. 40 dell'8 ottobre 2015, *délégation aux collectivités territoriales*.

4.2.3. *Gli organi bicamerali presenti nei due rami del Parlamento: OPECST, Delegation aux droits des femmes e La Commission des affaires européenne*

Già prima della riforma del 2008, all'interno del Parlamento francese, erano istituiti organi bicamerali per il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche. Sia l'Assemblea nazionale sia il Senato avevano una capacità di valutazione autonoma, con l'obiettivo di contenere l'ampio e crescente flusso di legislazione, nonché di anticipare alcuni sviluppi della società contemporanea. A tal fine, sono stati creati nuovi organi, non coinvolti nel processo legislativo, ma con la funzione di monitorare e controllare le commissioni permanenti. Tali organi sono denominati delegazioni.

Al Senato sono istituite con deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del *Sénat*, e disciplinate dall' art. XVII-bis de *l'Instruction générale du Bureau*, mentre le Delegazioni presso l'Assemblea nazionale sono disciplinate dall'Ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958, relativa al funzionamento delle Assemblee parlamentari (artt. 6-bis, 6-ter, 6-septies e 6-nonies), come modificata dalle leggi istitutive delle diverse delegazioni.

Tali uffici forniscono un supporto giuridico, legale e tecnico nelle aree di loro competenza, informano i parlamentari su questioni rilevanti e valutano le conseguenze delle decisioni assunte dalle istituzioni nei rispettivi settori di competenza. Nello specifico, svolgono un'attività conoscitiva che presenta caratteri valutativi; soprattutto grazie all'attività delle delegazioni, le cui competenze sono spesso trasversali rispetto alle competenze delle commissioni permanenti, il Senato ha incentivato la propensione a pensare per "politiche pubbliche" e a comunicare la propria attività adottando lo schema concettuale della *politique* rispetto a quello dell'atto normativo.

4.2.3.1 (segue): *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques; La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes; La Commission des affaires européenne.*

L'OPECST fu istituito con la l. 83-609, con voto unanime del Parlamento¹⁰⁷⁴. L'organo ha una struttura che lavora in piena indipendenza; è composto da 18 deputati e 18 senatori al fine di assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi politici. La Presidenza è attribuita, alternativamente ogni 3 anni, a un membro del Senato e a un membro dell'Assemblea nazionale, mentre la vice-presidenza, secondo le regole interne dell'Ufficio, a un membro dell'altra Assemblea. L'Office è affiancato da un Consiglio scientifico composto da 24 personalità rappresentanti il massimo livello delle materie di sua competenza.

L'Organo ha l'obiettivo di informare il Parlamento sulle scelte scientifiche e tecnologiche, al fine di migliorare le sue decisioni. L'Office raccoglie informazioni, effettua programmi di

¹⁰⁷⁴ Il Parlamento comprese di non essere in grado di valutare le decisioni del Governo in tema di politiche tecnologiche e scientifiche; decise quindi di dotarsi di una propria struttura di valutazione. Le tematiche affrontate dall'OPECST sono relative alla politica energetica, ambiente e rischi naturali, nuove tecnologie, scienze della vita e biotecnologie, politica della ricerca e dell'innovazione.

studio e procede ad attività di valutazione; l'intento è di costituire un intermediario tra il mondo della politica e i delicati temi che ruotano attorno alla scienza e alla ricerca.

L'attività può iniziare sia d'ufficio, sia su richiesta di un presidente di un gruppo politico, di 60 deputati o 40 senatori, ovvero di una commissione.

Il lavoro inizia con la nomina di uno o più relatori tra i membri dell'Ufficio. Il *rapporteur* ha poteri sostanzialmente identici a quelli dei relatori nella commissione bilancio: può svolgere indagini dirette su qualsiasi organizzazione dipendente dello Stato e può avere accesso ai documenti disponibili, ad eccezione di quelli che si occupano di questioni militari o di sicurezza dello Stato. Inoltre, in caso di difficoltà riscontrate durante la loro missione, il relatore può chiedere di essere dotato delle prerogative attribuite alle commissioni parlamentari d'inchiesta.

Successivamente alla nomina del relatore, viene effettuato uno studio di fattibilità per stabilire un insieme di conoscenze sull'oggetto, determinare eventuali assi di ricerca, valutare le possibilità di ottenere risultati pertinenti entro i limiti di tempo richiesti e determinare i mezzi necessari per condurre un programma di studio. Concluso lo studio di fattibilità, il relatore propone ai membri dell'Office i risultati dello stesso. Nella discussione vengono messi in evidenza riflessioni di carattere metodologico.

I risultati dello studio possono condurre alla proposta di non prosecuzione dei lavori – caso che non si verifica di frequente – ovvero alla richiesta di iniziare un vero e proprio programma di studio che si concluderà con un rapporto conclusivo.

Il relatore può anche proporre la modifica o l'estensione del campo di ricerca.

Durante il programma di studio, il *rapporteur* procede alle audizioni di persone e organizzazioni interessate, al fine di acquisire tutte le opinioni necessarie per la buona riuscita del lavoro¹⁰⁷⁵.

Per tutta la fase di ricerca, il *rapporteur* è assistito da un funzionario parlamentare e, qualora per la particolare tecnicità dell'argomento sia necessario, da un gruppo di lavoro composto da personalità competenti esterne al Parlamento¹⁰⁷⁶.

Al termine dello studio, il relatore presenta il progetto di rapporto nonché le conclusioni ai membri dell'OPECTS. I rapporti hanno un contenuto variabile che non si limita mai a mere informazioni; essendo infatti, il risultato di un lavoro posto in essere da parlamentari, nella maggior parte dei casi assume le vesti di studio propositivo con raccomandazioni e proposte concrete. I membri dell'Office, decidono con voto se pubblicare o meno tali lavori, che possono essere utilizzati per proposte legislative e nelle discussioni di bilancio.

Dalla sua istituzione ad oggi, l'OPECTS ha pubblicato più di 185 rapporti. E' un organo funzionale e, come ha sottolineato il *Rapport sur les organismes publiques d'évaluation et de perspective économique et sociale*¹⁰⁷⁷, l'Ufficio “fornisce un lavoro riconosciuto e apprezzato da tutti”.

¹⁰⁷⁵ Possono essere raccolte anche le opinioni di sindacati, organizzazioni professionali, enti di beneficenza, organizzazioni per la tutela dell'ambiente, nonché per la difesa del consumatore. Il relatore può anche viaggiare in Francia o all'estero per ispezionare le imprese e gli impianti connessi con il suo lavoro.

¹⁰⁷⁶ E' frequente l'assunzione di consulenti o esperti free-lance stranieri per svolgere indagini in temi specifici indicati dal relatore.

¹⁰⁷⁷ Si veda il *Rapport* n. 876, depositato il 21 maggio 2003 dalla *Mission d'évaluation et de contrôle, sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales*, reperibile sul sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i0876.asp>

Altro organismo presente in entrambe le Camere è la *Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*.

La Delegazione è stata istituita con la l. 99-585, E' composta da 36 membri, nominati con metodo proporzionale tra i gruppi parlamentari e le commissioni, in modo da garantire una equilibrata presenza di donne e uomini.

I membri dell'Assemblea Nazionale sono nominati all'inizio di ogni legislatura e durano in carica per tutta la legislatura, mentre i membri della Delegazione del Senato sono designati dopo ogni rinnovo parziale del Senato.

Il compito della Delegazione è di informare le Assemblee sulla politica del Governo in materia di pari opportunità tra uomini e donne e verificare la corretta applicazione delle leggi in materia. Inoltre, tali organismi sono sentiti dalle Assemblee o dalle Commissioni permanenti speciali su proposte di legge riguardanti le pari opportunità.

In seguito alla loro audizione, le Delegazioni concludono dei rapporti, resi poi pubblici, contenenti delle raccomandazioni che sono depositate presso gli uffici delle Assemblee e trasmesse alle commissioni permanenti e alle commissioni per l'Unione Europea.

Infine, presso l'Assemblea nazionale e presso il Senato è presente la *Commission des affaires européennes*. L'organismo è stato istituito con la legge costituzionale del 2008. Ha il compito di informare e controllare l'attività dell'Unione Europea in rappresentanza degli interessi nazionali. L'attività di controllo è esercitata attraverso audizioni di membri del Governo, nonché responsabili dell'Unione Europea, che si concludono con la pubblicazione di rapporti informativi. Inoltre, la Commissione¹⁰⁷⁸, si occupa di esaminare gli atti europei sottoposti al Governo.

4.3. La valutazione delle politiche pubbliche e il ruolo del parlamento (di M.Monti)

Nella dottrina francese, come in quella di quasi tutte le democrazie occidentali, si è assistito negli anni a una serie di osservazioni sul ruolo ormai marginale dell'organo Parlamentare¹⁰⁷⁹ nello sviluppo del procedimento legislativo. La riforma del 2008 sembra poter rivitalizzare il ruolo del Parlamento attraverso l'attribuzione esplicita di una nuova funzione: la valutazione delle politiche pubbliche. Il parlamento infatti ha "costituzionalmente" acquisito questa nuova competenza, che si aggiunge a quelle tradizionali di controllo del governo e di legislazione: «Le Parlement vote la loi. Il contrôle

¹⁰⁷⁸ Art.88-4, Cost.: *Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.*

¹⁰⁷⁹ Cfr. ex pluribus A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, Parigi, 1967. I.LEVAÏ - P. QUILLES, *Les 577. Des députés, pour quoi faire?*, Stock, Parigi, 2001. Si è anche parlato del parlamento come «une machine à voter les loi». P.AVRIL, *Le parlementarisme rationalisé*, in *Les 40 ans de la V^e République, Revue de droit public, n° spécial*, 1998, p. 1507 ss.

l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques» (art. 24 Cost.). La centralità di questa funzione (e insieme la sua valorizzazione testuale rispetto a quella di controllo) è esplicitata dallo stesso testo dell'art. 24 Cost.: la costituzionalizzazione di questa funzione non può che presentare un rafforzamento del ruolo del Parlamento¹⁰⁸⁰. Questa era peraltro l'intenzione dello stesso Comité Balladur¹⁰⁸¹, che aveva voluto esplicitamente rinforzare il ruolo del Parlamento all'interno delle procedure di valutazione. La maggior parte della dottrina francese riconduce la funzione di valutazione delle politiche pubbliche a una funzione di controllo in senso lato, ossia non dotata di diretti poteri sanzionatori¹⁰⁸², o a una forma di controllo moderno, differente da come esso è inteso tradizionalmente¹⁰⁸³. L'interconnessione fra controllo, valutazione e legislazione è invece quasi unanimemente riconosciuta. La valutazione (soprattutto ex post – quella in cui il Parlamento è più partecipe, essendo quella ex ante delegata quasi completamente al Governo -) ha infatti anche il ruolo di valorizzare l'apporto che il Parlamento può dare all'elaborazione della legge, rilevando problematiche e miglioramenti nei processi di novazione legislativa¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸⁰ Cfr. V.BARBÉ, *La loi constitutionnelle de "modernisation des institutions" et le Parlement*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Constitution Française, Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato Ed Europeo. Bari, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008. Comunicazioni*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 65 ss. Cfr. A. LE DIVELLEC, *Des effets du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, n°134, 2010, p.123 ss., p. 130, che nota come controllo e legislazione siano fenomeni intimamente connessi, e che andrebbe abbandonata una logica di distinzione assoluta.

¹⁰⁸¹ M.N.MANSOURI-GUILANI, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques. Paris, 2015, consultabile al sito: <http://www.lecese.fr/travaux-publies/promouvoir-une-culture-de-l-valuation-des-politiques-publiques>, p. 124.

¹⁰⁸² Cfr. R.DOSIERE, *Le contrôle ordinaire*, in *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 37 ss. L'Autore ne evidenzia la particolarità: «Dans son principe, l'évaluation se distingue d'autres activités plus classiques: ce n'est ni du contrôle de régularité de la dépense, ni une fonction d'inspection générale des services ou, *a fortiori*, un contrôle juridictionnel qui répondent à d'autres questions. Au lieu d'être orientée vers le contrôle et la sanction, l'évaluation est une démarche ouverte d'appréciation de l'efficacité de la politique publique en comparant ses résultats aux objectifs et aux moyens mis en œuvre», p. 45. Così anche Houillon che lo inquadra come controllo straordinario «au contrôle classique s'ajoute aujourd'hui une mission d'évaluation, que l'on pourrait appeler 'contrôle extraordinaire'. En effet, au contrôle classique du parlement sur l'exécutif, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté solennellement un contrôle sur l'efficacité des politiques publiques, autrement dit le parlement se trouve dorénavant doté d'un pouvoir d'évaluation». P.HOUILLO, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit., p. 61. Cfr. A.DELCAMP, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?*, cit., p. 114 e ss.

Sul dato testuale c'è chi ha evidenziato che «les deux mots évaluation et contrôle semblent indissociables dans la terminologie institutionnelle retenue». S.OLTRA-ORO, *L'évaluation des politiques publiques: Un art au service du Politique*, in *Revue française de finances publiques*, 2014, p. 161 ss., p. 167. In tal senso anche chi ritiene che: «ces pouvoirs, souvent anciens, de contrôle sont donc désormais assortis explicitement de facultés d'évaluation», C.WALINE – P.DESROUSSEAUX – B.PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La Documentation française, Parigi, 2009, p. 65.

¹⁰⁸³ P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 1 ss., p. 3.

¹⁰⁸⁴ Fin dall'origine remota dei controlli e della valutazione si riteneva in dottrina che «Cependant, le critère du succès de l'évaluation parlementaire se trouve dans l'influence exercée principalement sur la fonction législative donc dans la capacité de ces institutions à préparer les initiatives des parlementaires de même e que le contenu du débat pouvant intervenir sur un text. L'évaluation des politiques publique présente une dualité d'objectifs, comportant une dimension législative, mais aussi de contrôle. Si l'on peut déjà se forger une opinion sur l'organisation des procédures et la détermination de certaines méthodes, il est évidemment trop tôt pour tenter de dresser un premier bilan dans le

Questa funzione garantisce dunque una nuova forma di centralità dell'organo, che tuttavia non si esplica in una forma di controllo in senso stretto¹⁰⁸⁵, da correlarsi direttamente a forme di responsabilità politica, ma piuttosto in un'operazione di trasparenza dell'operato del governo¹⁰⁸⁶, e soprattutto in un'operazione di monitoraggio degli effetti delle scelte legislative e di elaborazione e implementazione della legge. Tutto ciò appare evidente dall'art. 48 Cost. che prevede sedute pubbliche in tema di valutazione delle politiche: i dibattiti sui rapporti di valutazione, principale oggetto di queste particolari sedute, non prevedono alla loro conclusione un voto, potendosi concretizzare al massimo in una «séance de questions». Non vi è quindi alcuna presa di posizione politica da parte delle camere, che possa chiamare in causa la responsabilità del governo. È dunque evidente l'impossibilità di orientare mediante un voto parlamentare l'azione del governo stesso. Le sedute dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche hanno più un ruolo di informazione che di controllo in senso stretto.

A questo ruolo di informazione generale (di controllo straordinario secondo una nota ricostruzione dottrina¹⁰⁸⁷) è riconducibile anche il carattere pubblico dei rapporti di valutazione svolti dai vari organi parlamentari, che appare orientato non solo verso i parlamentari ma anche verso l'opinione pubblica.

Questa funzione di ausilio sembra confermata anche dal *Conseil constitutionnel*, ove sancisce in relazione agli organi proposti alla valutazione, che vi è «un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution»¹⁰⁸⁸ (*Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, considerando 55.*).

cas des offices issus des lois de 1996. Dans leur cas, l'attention se porte surtout sur les relations avec les commissions et l'interrogation demeure de la marge d'action qui leur sera donnée pour exercer la fonction qui est assignée par le législateur». J-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, cit., p. 576. La percezione era simile negli apparati parlamentari. «Voici que l'évaluation parlementaire est appelée à investir le coeur même de notre assemblée : l'élaboration de la loi ». Rapport d'information relatif à l'évaluation de la législation concernant le logement. et l'urbanisme, Documents A.N., 28 mars 1991, n° 1942.

Cfr. nella particolare valutazione di bilancio J.ARTHUIS, *La dégradation des finances publiques : la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours*, in *Pouvoirs*, n° 134), 2010, p. 83 ss., p. 95.

¹⁰⁸⁵ J-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, cit., p. 555. « Dans ce contexte de la démocratie représentative, c'est donc une invitation à l'extension de l'évaluation à la sphère parlementaire, même si elle doit être distinguée du contrôle traditionnel ». E « Ce rapprochement avec la fonction de contrôle exercée par les assemblées ne doit pas surprendre. D'un point de vue théorique, il n'existe pas d'opposition radicale entre contrôle et évaluation, mais une part de complémentarité qui a été soulignée par un magistrat de la Cour des Comptes, même si les finalités ne sont pas les mêmes 21, notamment du fait de la sanction potentielle qui assortit le contrôle, l'évaluation ayant une portée plus large et ne comportant pas immédiatement de dimension répressive. En outre, l'exercice de l'évaluation parlementaire doit être pensé dans le cadre de l'activité des assemblées ». Idem, p. 557.

¹⁰⁸⁶ Cfr. A.ALEMANN, *Le juge et les études d'impact*, in *Revue Française d'Administration Publique*, n. 149, 2014, p. 179 ss., p. 180, ove si ritiene in generale che vi siano anche profili di responsabilità politica oltre che un operato legato alla trasparenza.

¹⁰⁸⁷ Cfr. P.HOULLON, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit.

¹⁰⁸⁸ Questa forma di monitoraggio-informativo che sarebbe distinta dal controllo in senso stretto è fortemente messa in dubbio da una parte della dottrina: «Attaché à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel s'est efforcé de restreindre la portée de cette novation, notamment par une distinction stricte du contrôle et de l'évaluation, celle-ci devant se borner à un examen purement informatif, tandis que celui-là s'articulerait à la censure, c'est-à-dire à la décision. Examen et censure constituent donc bien les deux pôles antinomiques du contrôle dont ils ne facilitent pas

Peraltro anche in passato la dottrina aveva escluso si potesse parlare in relazione agli strumenti (allora più limitati) di valutazione delle politiche pubbliche, di uno strumento teso ad accertare la responsabilità politica del governo¹⁰⁸⁹; più recentemente da una parte della dottrina la funzione di valutazione delle politiche pubbliche è stata ricostruita nella forma di obbligo di rendicontazione, una forma (ancora incompleta) di *accountability*¹⁰⁹⁰ sul modello inglese. In particolare coloro¹⁰⁹¹ che leggono nella valutazione delle politiche pubbliche l'embrione di una forma di *accountability* propongono un esempio eclatante di valutazione ex post legata alla responsabilità politica del governo in materia di lotta e prevenzione al virus della c.d. influenza suina del 2009/2010. In quest'ambito un primo rapporto fu svolto nel febbraio 2010 dall'Opecst che analizzò l'efficacia delle soluzioni intraprese in materia di prevenzione e vaccinazione. Un secondo rapporto fu poi chiesto dalla Commissione affari sociali del Senato alla Corte dei Conti in relazione alla «*utilisation des fonds mobilisés pour la lutte contre la pandémie grippale A(H1N1)*» (il rapporto fu comunicato alla Commissione nel settembre 2010). Un terzo rapporto fu predisposto da una commissione di inchiesta dell'Assemblea in relazione all'efficacia della campagna di vaccinazione. Questi rapporti «permettent ainsi au Parlement de porter des appréciations précises sur l'efficacité des processus décisionnels et la pertinence des choix politiques, d'engager un dialogue avec le gouvernement, en amenant ce dernier à reconnaître ses carences éventuelles et à amender les pratiques de lutte contre les pandémies. En d'autres termes, le Parlement dispose des éléments pour que se développe sur la question de la gestion du virus A(H1N1) une logique de responsabilité politique»¹⁰⁹². Si tratterebbe quindi di una forma di controllo mediato, non direttamente correlata, come visto, ad un voto o a una questione di fiducia. Forma di controllo che permette al Parlamento di recuperare spazi di azione rispetto all'attività legislativa e anzi di poter concorrere a migliorarla. Questa forma di controllo-informazione non risulta rilevante esclusivamente in relazione al continuum maggioranza-governo (conferisce infatti alla maggioranza uno strumento di valutazione di quelli che sono gli indirizzi politici, le scelte pubbliche dell'Esecutivo e i loro risultati), ma anche in relazione al ruolo delle opposizioni, essendo garantiti spazi e tempi sia nella proposizione dei rapporti che nella proposizione di sedute di valutazione¹⁰⁹³. In tal senso si può pensare in particolare al funzionamento del CEC nel cui programma annuale

la claire définition». P. Avril, *L'Introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008)*, in *Jus Politicum*, n° 3, 2009, p. 1 ss., p. 4.

¹⁰⁸⁹ Cfr. A. PARIENTE, *Evaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement*, in *Petites Affiches (Les) - La Loi*, n. 14, 2000, p. 9 ss.

¹⁰⁹⁰ J-F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1163. «Dans ce contexte, l'évaluation parlementaire apparaît comme une candidate crédible pour renforcer l'effectivité de l'exigence d'*accountability* car elle dispose d'atouts certains pour, d'une part, desserrer les contraintes du fait majoritaire et, d'autre part, amplifier les effets du contrôle ordinaire pour en dépasser la logique purement informative. Mais les perspectives ainsi offertes par l'évaluation parlementaire ne pourront pleinement se réaliser, en modifiant la conception de la responsabilité politique, que si le Conseil constitutionnel fait évoluer sa jurisprudence sur les activités de contrôle et d'évaluation». Idem, p. 1166.

¹⁰⁹¹ J-F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p., 1172.

¹⁰⁹² Idem, p. 1172.

¹⁰⁹³ Idem, p. 1168. 0

sono garantiti spazi ai gruppi di opposizione nella scelta delle tematiche da affrontare (una di diritto per ogni seduta) e si prevede che uno dei due autori dei rapporti appartenga a un gruppo di opposizione. Quest'ultimo dato rileva anche in relazione al tentativo di "obiettivizzare" il procedimento di valutazione. Serve a tal proposito rilevare come vi sia stata una parte della dottrina che ha visto nel sistema della valutazione disegnato dalla riforma un sistema di leale collaborazione fra organi costituzionali, che va oltre la dicotomia potere legislativo-esecutivo o quella maggioranza-opposizione, in ragione di un migliore ascolto dell'elettorato e di una migliore risposta alle esigenze dei governati¹⁰⁹⁴. A conferma di ciò si rammenta anche un intervento parlamentare di un co-relatore di un rapporto CEC che in relazione alle valutazioni ne rileva un suo funzionamento "cogestito" fra opposizione e maggioranza¹⁰⁹⁵. Nella stesura dei rapporti sembra quindi in generale potersi rilevare un superamento delle divisioni politiche in ragione delle necessità di una valutazione obiettiva delle politiche pubbliche.

Si può poi desumere che i risultati dei rapporti possano essere funzionali sia a un ruolo di controllo della maggioranza degli indirizzi del Governo¹⁰⁹⁶, sia a un ruolo informativo e di controllo o analisi politica dei risultati del governo da parte dell'opposizione¹⁰⁹⁷. A prescindere da ciò le valutazioni sembrano tuttavia in primo luogo rivitalizzare l'azione del Parlamento.

Nella valutazione ex ante, invece, l'articolazione di questa forma di controllo si esplica nella possibilità (potenziale) per i parlamentari, attraverso la Conferenza dei presidenti, di evitare che la presentazione degli studi di impatto si trasformi in una mera formalità¹⁰⁹⁸. In questo modo gli obiettivi e i possibili effetti voluti dalla legge sono (o dovrebbero essere) chiari per la cittadinanza e per il Parlamento. Nella valutazione ex ante il ruolo del Parlamento risulta ancora limitato. Tuttavia anche in essa si può rilevare un recupero di centralità in relazione alla legislazione di iniziativa governativa: il Parlamento non si limita

¹⁰⁹⁴ A.DELCAMP, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ?*, cit., p. 122.

¹⁰⁹⁵ «Dans cette optique, le contrôle implique un changement de comportement, tant dans la majorité que dans l'opposition : la majorité doit accepter de s'interroger sur la manière d'appliquer les textes et donc sur l'action administrative du Gouvernement, car, sans remettre en cause son soutien politique, elle peut tout de même trouver qu'il y a à redire dans la mise en œuvre des politiques ; et, du côté de l'opposition, il faut ne pas se tromper de débat à l'occasion du contrôle, car contrôler l'action du Gouvernement, ce n'est pas mettre en cause sa légitimité politique, mais simplement vérifier que les choses se passent correctement. Il faut donc que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif. C'est d'ailleurs ce que s'efforce de réaliser le comité d'évaluation et de contrôle». Débats AN, 1ère séance du 25 janvier 2011, p. 469 (alternativamente consultabile al sito : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110104.asp>). In questa logica pare anche J.BENETTI, *Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition*, in *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 1 ss., p. 5.

¹⁰⁹⁶ Cfr. in una prospettiva generale A. LE DIVELLEC, *Des effets du contrôle parlementaire*, cit., p. 136 ; J-F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1166-1667.

¹⁰⁹⁷ B.NABLI, *L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in *Pouvoirs*, n° 133, 2010, p. 125 ss., p. 139-140. Cfr. M.GRACOS, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, Journal Officiel De La République Française, 2013, consultabile al sito http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2013/2013_20_democratie.pdf, p. 63.

¹⁰⁹⁸ J-F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1151.

a votare la legge, ma effettua anche un controllo sugli studi di impatto¹⁰⁹⁹. C'è tuttavia anche chi ha rilevato che l'assenza di un'uguale possibilità di svolgere studi di impatto da parte del Parlamento (come si è avuto modo di constatare) può rischiare di appiattare dal punto di vista contenutistico il Parlamento sulle valutazioni del Governo¹¹⁰⁰. Serve peraltro rilevare come per parte della dottrina anche il controllo sugli studi di impatto non si limiterebbe a un controllo svolto dall'opposizione, ma anche dalla maggioranza: l'esempio proposto è quello della legge sulle persone soggette a cure psichiatriche (*Loi n° 2011-803*) il cui studio di impatto è stato attentamente valutato nel merito sia dai deputati della maggioranza che dell'opposizione¹¹⁰¹. Per altra parte della dottrina invece si tratterebbe di un controllo effettuato solo dalla maggioranza, dato il meccanismo prescelto (la Conferenza dei presidenti): una sorta di «autodisciplina» che il continuum maggioranza-governo si imporrebbe¹¹⁰². Peraltro è utile ricordare anche, in base al sistema elettorale francese, la possibilità di avere un Senato di colore politico differente: ciò può consentire più agevolmente la presenza di un banco di prova per gli studi di impatto, rafforzando il ruolo delle opposizioni anche nelle valutazioni ex ante¹¹⁰³ (mediante una Conferenza dei presidenti di colore politico opposto a quello governativo). La possibilità di ricorso ex art. 61 Cost. apre inoltre il sistema anche alla partecipazione delle opposizioni, fornendole di un importante strumento di controllo (anche se nella prassi esso è connotato da un *self-restraint* del *Conseil constitutionnel*)¹¹⁰⁴.

A prescindere da tutte queste considerazioni sembrerebbe innegabile dover recuperare anche nella valutazione ex ante e nel controllo degli studi di impatto una nuova centralità del Parlamento, nell'ottica tuttavia di un mutamento del suo ruolo tradizionale¹¹⁰⁵.

¹⁰⁹⁹ «Celui-ci ne consiste pas seulement, aujourd'hui, à voter la loi, mais aussi à contrôler les conditions de sa préparation et de son application. La pratique révèle que c'est sous cet angle que l'obligation d'étude d'impact peut permettre aux assemblées de retrouver prise sur le processus législatif, tout en concourant à l'objectif poursuivi par la réforme, à savoir la revalorisation de la loi.». B-L. COMBRADE, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, in *Revue française d'administration publique*, 149, 2014, p. 195 ss., p. 200.

¹¹⁰⁰ Così sembrava rilevare in un contributo più datato Combrade, ritenendo che la disciplina degli studi di impatto rinforzasse i progetti di legge governativi fornendogli una legittimazione "tecnica" che il Parlamento non era in grado di controbilanciare, causa l'assenza di esperti propri. B-L. COMBRADE, *À qui profite l'étude d'impact?*, cit., p. 4 e ss. Così anche J-E. GICQUEL *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 1 ss., p. 11. In tal senso anche A-S. DENOLLE, *Les études d'impact: une révision manquée?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, 2011, p. 499 ss.

¹¹⁰¹ «Les critiques négatives proviennent d'abord de l'opposition, mais pas uniquement» B-L. COMBRADE, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, cit., p. 201. Assemblée nationale, Compte rendu intégral, 16 mars 2011, JORF, du 17 mars 2011, p. 1827. Cfr. IDEM, p. 200-201.

¹¹⁰² J. SIRINELLI, *La justiciabilité des études d'impact des projets de loi*, cit., p. 1384-1385.

¹¹⁰³ Cfr. S.HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, cit. l'Autore evidenzia tuttavia i possibili escamotage: «Toutefois, la perspective d'un tel cas de figure est alors réduite aux seuls textes bénéficiant d'une priorité sénatoriale, en l'occurrence les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales en vertu de l'article 39 alinéa 2 de la Constitution, le Gouvernement disposant toujours de la possibilité de déposer l'ensemble de ses projets de loi devant la chambre basse». p. 79.

¹¹⁰⁴ Cfr. S.HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, cit., p. 86.

¹¹⁰⁵ B-L. COMBRADE, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, cit., p. 197.

In generale sembrerebbe che questa forma di *accountability* ex post, ma anche di valutazione ex ante, non venga costruita solo in funzione del Parlamento, ma anche dell'opinione pubblica e della cittadinanza tout court¹¹⁰⁶. Sia gli studi di impatto che i rapporti sono pubblicamente consultabili e possono essere in grado di formare un controllo diffuso di quali fossero gli obiettivi del governo (nei *projets de loi*) e di quale sia la reale efficacia dell'azione di governo e maggioranza¹¹⁰⁷. Addirittura l'art. 83 RAN prevede la possibilità di avanzare osservazioni da parte della società civile sugli studi di impatto (pubblicati on-line) e ex art. 86 co. 9 RAN le osservazioni possono essere allegate allo studio di impatto stesso: ecco allora che il parlamento assume (potenzialmente) anche un ruolo di cinghia di trasmissione con l'opinione pubblica¹¹⁰⁸. Il Parlamento *évaluateur*¹¹⁰⁹ torna così organo attivo del processo legislativo, ma anche organo deputato al collegamento con l'opinione pubblica.

4.4. Il ruolo di assistenza della Court des Comptes nella valutazione delle politiche pubbliche. (di M.Rossin)

I rapporti tra Parlamento e Corte dei Conti, ancor prima della promulgazione della più volte menzionata riforma costituzionale, si sono intensificati, e già a partire dai primi anni 90', in riferimento alle materie della finanza pubblica e della sicurezza sociale e sotto il profilo dell'attività di controllo.

Si possono ricordare, a titolo esemplificativo, l'art. 132-2 del Codice delle giurisdizioni finanziarie, che accorda alle commissioni finanze il potere di richiedere alla Corte inchieste di gestione, e l'art. 47-1 della Cost. (introdotto dalla legge costituzionale del 22 febbraio 1996, n. 138) che, in materia di finanziamento della previdenza sociale, ha attribuito alla Corte dei Conti la funzione di assistere il Parlamento nel controllo dell'attuazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale.

Come rilevato dalla dottrina¹¹¹⁰, queste sinergie hanno avuto un'evoluzione graduale nel tempo e non sono state sfruttate appieno, almeno fino all'introduzione dei meccanismi di collaborazione previsti dalla LOLF del 1 agosto 2001¹¹¹¹.

Quest'ultima ha precisato e rinforzato gli obblighi facenti capo alla Corte dei Conti con riguardo al compimento della sua funzione di assistenza al Parlamento. Ai sensi dell'art. 58 LOLF 2001 la Corte interviene a due titoli. In primo luogo, è chiamata a rispondere alle

¹¹⁰⁶ In senso generale D.MIGAUD, *Les cinq défis de l'évaluation*, in *Revue française d'administration publique*, n.148, 2013, p. 849 ss. L'Autore evidenzia le necessità di trasparenza nella gestione dei fondi e delle scelte politiche. Cfr. M.GRATACOS, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, cit., p. 64-65.

¹¹⁰⁷ Cfr. J-F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1166.

¹¹⁰⁸ Nella prassi l'utilizzo di tale prerogativa è tuttavia poco valorizzata. Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 45.

¹¹⁰⁹ L'espressione è di J-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, cit., Vol. 50, n° 2, 1998.

¹¹¹⁰ CIEUTAUT B., *La transmission des réfères et les enquêtes demandées par le Parlement à la Cour des comptes*, RFFP, n° 99, 2007, p. 19.

¹¹¹¹ La Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 *relative aux lois de finances* ha altresì posto come obiettivo la trasmissione regolare alle commissioni delle finanze dei provvedimenti con i quali la Corte dei conti chiede spiegazioni ai Ministeri, insieme alle risposte formulate da questi di ultimi.

domande formulate dalle commissioni delle finanze dei due rami del Parlamento e deve effettuare le inchieste commissionate da queste ultime. In secondo luogo, la Corte viene chiamata a svolgere, in occasione dell'esame dei progetti di legge finanziaria e di legge di rendiconto, un ruolo importante e cruciale nell'informare il Parlamento. Tale ruolo consiste nella trasmissione alle due assemblee: di un rapporto relativo all'esecuzione dell'esercizio anteriore, finalizzata a porre i parlamentari nella condizione di conoscerne i risultati già in sede di 'dibattito orientativo' sul bilancio¹¹¹²; di un secondo rapporto volto ad agevolare il Parlamento nella valutazione del progetto di legge di rendiconto; di una certificazione circa la regolarità e la fedeltà dei conti dello Stato; di un rapporto concernente, infine, gli stanziamenti effettuati per via amministrativa nel corso dell'anno, la cui ratifica è riservata al Parlamento.

Con la riforma costituzionale del 2008 la collaborazione tra Corte dei Conti e Parlamento è stata del tutto rinnovata: non si limita più alla materia finanziaria, e al solo profilo del controllo, ma è estesa alla valutazione delle politiche pubbliche. La legge costituzionale 23 luglio 2008, n. 724 ha, infatti, introdotto in Costituzione l'art. 47-2, con il quale viene assegnata alla Corte dei Conti la funzione di assistere il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo e di coadiuvare Parlamento e Governo nel controllo dell'esecuzione delle leggi di finanza e di applicazione della previdenza sociale, nonché, per l'appunto, nella valutazione delle politiche pubbliche.

Se l'art. 47-2 Cost. ha sancito, come è stato sottolineato¹¹¹³, il ruolo della Corte dei Conti quale collaboratore privilegiato e 'universale' del Parlamento e del Governo, la delimitazione dell'ambito del suo intervento nelle predette materie, è stata precisata dalla Loi n° 2011-140 du 3 février 2011, intesa a rafforzare i mezzi di cui dispone il Parlamento in materia di controllo dell'azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche¹¹¹⁴.

Il testo della proposta di legge consentiva sia ai Presidenti delle camere che ai Presidenti di ciascun organo parlamentare di valutazione il potere di adire la Corte¹¹¹⁵. Tuttavia, al fine di regolare l'afflusso delle istanze, il testo definitivo ha limitato le possibilità di ricorso alla Corte, stabilendo che ogni richiesta debba essere filtrata dai Presidenti, i quali giudicano l'opportunità della loro trasmissione alla *Cour des comptes* (art. 3)¹¹¹⁶.

¹¹¹² Previsto dall'art. 48 della LOLF.

¹¹¹³ J.F. AMÉDRO, *L'évaluation des politiques publiques cit*, pag. 10.

¹¹¹⁴ La disciplina relativa alle modalità di attivazione della Corte dei Conti, coinvolgendo la scelta degli organi parlamentari abilitati ad investire la Corte di istanze di studio e inchiesta, condiziona, in parte, l'efficacia della collaborazione della Corte in materia di valutazione.

¹¹¹⁵ Rapport Assemblée Nationale, 13 janvier 2010, n° 2220, in <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2220.asp>.

¹¹¹⁶ L'art. 3 ha inserito al Capo II, Titolo III, Libro primo del *Code des juridictions financières* l'art. 132 – 5, che dispone: "Au titre de l'assistance au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente". https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=19289E88EDE58633247E4253026DC751.tpdila16v_1?idSectionTA=LEGISCTA000024967119&cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20160516

La scelta di introdurre, nella procedura di ricorso alla Corte, un ‘filtraggio’ delle richieste parlamentari ha il merito di aver evitato quel sovraccarico di domande valutative che andrebbe, da un lato, a congestionare il lavoro della Corte, dall’altro, ad impedire un uso efficace dei mezzi di cui dispone.

Questa opzione è però criticabile sotto l’aspetto del dinamismo della valutazione parlamentare¹¹¹⁷; il possibile uso rigido di tale controllo¹¹¹⁸ potrebbe provocare effetti controproducenti qualora dovesse rivelarsi un freno al ruolo di assistenza della Corte. Un suo utilizzo restrittivo avrebbe risvolti negativi anche sul ruolo svolto dalle opposizioni, ciò che rappresenterebbe un *vulnus* alla recente evoluzione del diritto costituzionale francese, votata all’accrescimento dei diritti accordati alle minoranze parlamentari.

In relazione all’ambito di intervento della Corte dei Conti si è poi posta una questione interpretativa scaturente dal seguente interrogativo: la Corte è chiamata svolgere tale attività solo su sollecitazione dei due poteri che coadiuva - quindi in adempimento del dovere di assistenza costituzionalmente posto - o è, altresì, titolare di un proprio potere di iniziativa, cui corrisponde la facoltà di valutare in via autonoma una politica pubblica?

La dottrina maggioritaria¹¹¹⁹ ritiene che sia da privilegiare la seconda lettura, sulla scorta di questa considerazione: la Corte dei Conti gode dello *status* di giurisdizione indipendente, dal quale discende la libertà di programmazione dei suoi lavori.

La sola limitazione all’esercizio della funzione valutativa da parte della Corte consiste, in definitiva, nel fatto che, per poter essere valutata, una politica deve mobilitare, in conformità ad un principio fondante della giurisdizione finanziaria, risorse pubbliche ben identificate nel bilancio dello Stato.

L’art 3 della Loi n° 2011-140 ha, invece, introdotto nel nuovo art. 132-5 del *Code des juridictions financières* un limite oggettivo alla possibilità di investire la Corte dei Conti di una domanda di valutazione. La disposizione stabilisce infatti che: “*Les demandes formulées au titre du premier alinéa ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l’exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l’évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale*”. Questo enunciato, a ben vedere, richiama l’indirizzo giurisprudenziale del *Conseil Constitutionnel* sul potere di iniziativa del *Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques*, che abbiamo trattato nel paragrafo 2.4., e al quale rimandiamo.

Detto delle modalità di intervento, possiamo ora ad occuparci di tre questioni che riguardano direttamente lo svolgimento dell’attività valutativa in seno alla *Court des Comptes*.

La prima attiene alle competenze di cui dispone.

Per svolgere le valutazioni che le vengono demandate la Corte dei Conti deve formare il suo personale in diverse discipline, tra cui l’econometria la statistica e le scienze sociali, reclutare esperti esterni e rivolgersi a professionisti del campo (ad esempio per realizzare modelli macro-economici). La Corte è cosciente di queste esigenze e della necessità di farvi fronte, ed è ciò che sta già facendo; circondarsi di gruppi di esperti che seguono i suoi lavori di valutazione può tuttavia risultare, in alcuni casi, non del tutto sufficiente. Essa dovrebbe

¹¹¹⁷ J.F. AMÉDRO, *L’évaluation cit.*, pag. 10.

¹¹¹⁸ La discrezionalità del suo utilizzo non pare del resto in alcun modo sindacabile.

¹¹¹⁹ J.F. AMÉDRO, *L’évaluation cit.*, pag. 9

allora estendere l'ambito della sua collaborazione, rivolgendosi più spesso a soggetti specializzati, quali in primo luogo gli istituti universitari¹¹²⁰.

La Corte, poi, non solo si occupa delle domande di valutazione che le pervengono dal Parlamento o dal Governo, ma contribuisce fattivamente al progresso delle pratiche valutative¹¹²¹. In questa direzione essa guida un gruppo di lavoro che si occupa di sviluppare le metodologie da impiegare, elaborare i criteri comuni della materia e stabilirne i confini. Il lavoro di questo gruppo si basa per di più sulle riflessioni poste in essere dagli attori professionali coinvolti nel campo della valutazione, come quelle contenute nella *Charte de l'évaluation de la Société française d'évaluation* (di cui parleremo più avanti).

La seconda questione attiene all'organizzazione dell'attività di valutazione.

Il profilo organizzativo sottende, in primo luogo, il problema dei mezzi e tempi disponibili.

In base a questi fattori la Corte ritiene di poter assicurare quattro, al massimo cinque, valutazioni l'anno, ciascuna delle quali deve esser preceduta da uno studio di fattibilità volto a determinare se la politica pubblica considerata sia o meno valutabile. La Corte si è inoltre impegnata a rispondere alle richieste di valutazione provenienti dal Parlamento e dal Governo entro l'anno della ricezione; un termine sufficientemente lungo per svolgere il lavoro, e sufficientemente breve per appuntarlo nell'agenda decisionale dei committenti¹¹²². Così avviene - per citare l'organo che ad oggi ha maggiormente usufruito dell'assistenza della Corte - con riferimento alle richieste¹¹²³ presentate dal *Comité d'évaluation des politiques publiques*: le valutazioni che ne conseguono prendono la forma di rapporti, trasmessi entro l'anno dalla ricezione della domanda.

Nonostante le difficoltà riscontrate dagli esperti della Corte in merito all'accesso ai dati in possesso degli organismi pubblici, i metodi di lavoro da essa utilizzati - che si articolano attorno ai tre assi dell'istruttoria documentale, di quella effettuata in loco, del criterio del contraddittorio nella conduzione dei lavori e della collegialità al momento deliberativo - costituiscono garanzie di serietà ed affidabilità del rapporto finale di valutazione, che viene redatto tenendo conto delle osservazioni delle istituzioni e degli organismi coinvolti nella politica pubblica valutata.

Altro aspetto inerente all'organizzazione dell'attività della *Cour des Comptes* è la sua partecipazione ai lavori degli altri organi coinvolti nella valutazione delle politiche pubbliche. I membri della Corte partecipano alle riunioni della *Mission d'évaluation et de contrôle*¹¹²⁴ e devono, inoltre, essere obbligatoriamente consultati prima della selezione dei temi da discutere. Nella prassi è poi frequente che i rapporti della Corte dei Conti redatti ai

¹¹²⁰ Come sottolinea D. MIGAUD, *Les cinq défis de l'évaluation cit.*, p. 10, il quale rileva, altresì, che questi ultimi possiedono delle competenze scientifiche, ma non hanno ancora un accesso adeguato alle informazioni utili alla realizzazione di valutazioni.

¹¹²¹ La Corte dei Conti contribuisce anche al dibattito internazionale relativo allo sviluppo della valutazione delle politiche. In primo luogo, attraverso lo scambio di conoscenze con le istituzioni superiori di controllo dei diversi Paesi; in secondo luogo, partecipando all'organizzazione professionale internazionale rappresentata dall'*International Organisation of Supreme Audit Institutions*.

¹¹²² In tal senso, D. MIGAUD, *Les cinq cit.*, pag. 11.

¹¹²³ Dal 2011 ha investito la Corte dei Conti di circa due valutazioni all'anno.

¹¹²⁴ Che abbiamo visto essere incardinata in seno alla Commissione finanze.

sensi dell'art. 47-2 Cost. o dell'art. 58-2 LOLF 2001 siano il punto di partenza dei lavori della Mec.

L'ultima delle tre questioni summenzionate concerne i rapporti prodotti al termine dell'attività di valutazione, nonché la portata delle conclusioni in essi contenute.

Occorre, in primo luogo, tener ben distinti i rapporti abitualmente pubblicati dalla Corte, che rendono conto - per la gran parte - dello svolgimento di una serie di controlli e indagini, da quelli conclusivi delle valutazioni di cui essa è incaricata. La necessità di discernere queste due tipologie di rapporti è ancora maggiore con riguardo alle verifiche di *performance* sull'insieme delle politiche pubbliche che la medesima Corte raccomanda di realizzare, con cadenza triennale, nella relazione sulla valutazione dello stato di attuazione della LOLF. Tali verifiche possono sì avvalersi di valutazioni già svolte, al fine di meglio definire elaborare e sviluppare le differenti politiche, ma non possono, perciò stesso, inferire conclusioni sulla sola base delle prime.

La differenza dipende, essenzialmente, dalla circostanza che la valutazione è qualificata da tre caratteristiche sue proprie che, considerate nel loro insieme, fanno difetto, viceversa, alle attività di controllo, verifica o indagine. In particolare, i rapporti che si occupano di queste ultime mancano dei caratteri della globalità, sistematicità e partenarialità che sono propri dei lavori di valutazione. In estrema sintesi, e riprendendo nozioni che abbiamo già delineato, la Corte, quando si trova investita di una domanda di valutazione, affronta la politica pubblica nella diversità dei risultati che produce e degli attori che contribuiscono alla sua realizzazione. Ciò suppone che essa individui l'insieme di questi attori, raccolga i loro punti di vista e misuri l'impatto, su questi ultimi, delle azioni valutate, al fine di determinare i destinatari finali. Questo complesso di attività comporta, allo stesso tempo, il ricorso a quelle competenze pluridisciplinari alle quali abbiamo pocanzi accennato.

Per ciò che concerne il secondo aspetto, ovverosia la portata delle conclusioni contenute nei rapporti di valutazione, soccorre, in prima battuta, la previsione contenuta all'art. 47-2¹¹²⁵, secondo la quale la Corte dei Conti contribuisce, attraverso i suoi rapporti, all'informazione dei cittadini. I lavori di valutazione e le conclusioni alle quali pervengono sono rivolte, quindi, non solo ai decisori politici ma, altresì, alla cittadinanza. Su questa fondamentale e generale funzione della valutazione torneremo nelle conclusioni del presente lavoro, dove affronteremo la tematica relativa al posizionamento di quest'ultima entro la forma di governo.

E' invece necessario qui precisare che i rapporti si traducono in raccomandazioni che i responsabili politici possono, ove lo ritengano opportuno, tradurre in proposte di legge. Il circuito Parlamento - Corte - Parlamento si rivela virtuoso ove, ed è il caso delle valutazioni finora commissionate dal Cec, i rapporti trovino una trasposizione legislativa. Nei tre anni successivi alla loro pubblicazione la Corte effettua una verifica sistematica delle raccomandazioni ivi contenute, dagli esiti della quale è emerso che tre raccomandazioni su quattro sono, totalmente o parzialmente, efficaci¹¹²⁶.

Nell'ambito della missione di valutazione delle politiche pubbliche affidata alla Corte dei conti bisogna poi ricordare che negli ultimi anni si è sviluppata la prassi delle inchieste comuni con le *Chambres régionales et territoriales des comptes*, per lo svolgimento delle

¹¹²⁵ Introdotta, lo ricordiamo, dalla novella costituzionale.

¹¹²⁶ Si veda D. MIGAUD, *Les cinq cit.*, pag. 12.

quali è stato costituito un apposito comitato di collegamento. Le *Chambres* godono dello *status* di giurisdizioni amministrative speciali¹¹²⁷ ed indipendenti^{1128 1129}, ed hanno una competenza circoscritta al territorio della Regioni di riferimento¹¹³⁰. In realtà, ancor prima dell'istituzione del predetto comitato, esse già svolgevano, attraverso le c.d. indagini tematiche, valutazioni delle politiche locali. Ricordiamo, a titolo esemplificativo, che le *Chambres*, in virtù dell'art. 211-8 del *Code des juridictions financières*¹¹³¹, sono chiamate a valutare in sede di esame di gestione i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi stabiliti dall'assemblea deliberante o dall'organo deliberante.

Passiamo ora a trattare di un'ultima questione che, per l'incidenza delle problematiche sollevate, è di fondamentale importanza. Parliamo del posizionamento o, se si preferisce, del ri-posizionamento istituzionale della *Cour des Comptes* in seguito alla promulgazione della riforma costituzionale, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: imparzialità del valutatore, necessaria distinzione tra giurisdizione e valutazione, principio di indipendenza, equidistanza dai poteri che coadiuva (legislativo ed esecutivo) e ruolo nel complessivo panorama della valutazione e dell'*oversighting*.

Abbiamo detto, in precedenza¹¹³², che due dei fondamentali principi in materia di valutazione sono l'imparzialità e l'indipendenza. Questi dovrebbero informare di sé ogni valutazione ed ogni valutatore, il quale ultimo non riveste né il ruolo di giudice né quello di controllore, poiché: "*Il est à la recherche de voies concrètes de progrès, après avoir souligné les aspects négatifs mais aussi positifs des dispositifs évalués*"¹¹³³.

Ciò premesso, non è facile per la Corte spogliarsi delle vesti del giudice, considerando il ruolo che storicamente ricopre e la circostanza che alla funzione giurisdizionale assomma, ora, quella valutativa. Essa ha però dimostrato, come è stato da più parti sottolineato¹¹³⁴, di sapersi adattare a questa natura di 'Giano bifronte', assimilando nel migliore dei modi il ruolo di 'certificatore' e interpretandolo in maniera ben distinta rispetto alle modalità di esercizio proprie delle funzioni giurisdizionali che le sono attribuite.

Se la coesistenza delle due funzioni non pone problemi per la salvaguardia del principio di imparzialità dell'attività valutativa, il loro esercizio, unito alle altre funzioni di assistenza attribuite alla Corte, presenta nodi problematici di non semplice risoluzione.

¹¹²⁷ Come, del resto, la Corte dei conti. Esse sono costituite da 15 *Chambres régionales des comptes* (CRC), riservate alla Francia metropolitana, e da *Chambres territoriales des comptes* (CTC), che svolgono funzioni nei Territori d'Oltremare (Guadalupa, Guyana, Martinica, Mayotte, La Réunion).

¹¹²⁸ I magistrati delle CRTC sono inamovibili, in quanto non possono essere revocati, sottoposti a sanzioni o spostati se non attraverso una procedura speciale. Stabiliscono autonomamente il loro programma di controllo, senza sottostare a direttive, né ricevere istruzioni, provenienti dalla Corte dei conti

¹¹²⁹ Esse sono, tuttavia, collegate a quest'ultima attraverso un doppio canale: i presidenti delle CRTC sono dei magistrati della Corte dei conti; il Presidente della Corte dei conti presiede il Consiglio delle CRTC.

¹¹³⁰ Esercitano sulle collettività territoriali, e le loro istituzioni, una tripla competenza: giudizio dei conti pubblici, esame della gestione, controllo di bilancio.

¹¹³¹ L'art. 211-8, nel testo modificato dalla Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 - art. 36, dispone. "*L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant*".

¹¹³² Si rimanda al paragrafo 2.3.1.

¹¹³³ Tra gli altri, D. MIGAUD, *Les cinq cit.*, pag. 7.

¹¹³⁴ D. MIGAUD, *idem*.

Tale considerazione nasce dal fatto che la Corte - ora più di prima - è investita di compiti diversi ed eterogenei che esercita, a seconda dell'organo che la adisce, in appoggio all'azione del Governo o alla funzione legislativa del Parlamento: dal controllo sull'esecuzione delle leggi di finanza (esplicato per conto sia del Governo sia del Parlamento), al controllo sulla gestione, per passare dal dovere di assistenza del Parlamento nell'esercizio del controllo sull'azione dell'Esecutivo e - ed è ciò che più interessa ai nostri fini - nella collaborazione allo svolgimento della funzione di valutazione delle politiche pubbliche.

Da questa situazione discendono, come detto, alcune problematiche: *in primis* quella relativa alla limitatezza di risorse di cui la Corte può disporre. Prima ancora della ricerca di una compatibilità giuridica tra l'esercizio valutativo e le principali attività della Corte, impiegate storicamente sul controllo¹¹³⁵, la *Cour des Comptes*, per poter assicurare un effettivo esercizio della nuova funzione di valutazione delle politiche pubbliche, deve far fronte alla limitatezza dei mezzi di cui dispone. Anche al fine di preservare il corretto svolgimento delle sue tradizionali funzioni, la Corte ha scelto, come abbiamo detto, di limitare il numero dei rapporti di valutazione a cinque per anno.

La moltiplicazione delle funzioni di assistenza presenta, in secondo luogo, il rischio che vengano violati, in occasione dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali attribuite alla Corte dei Conti, sia il principio di indipendenza della giurisdizione finanziaria, *ius receptum* della giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*¹¹³⁶, sia le regole del 'giusto processo' stabilite dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), al rispetto delle quali è sottoposta, in quanto giurisdizione, anche la Corte dei Conti.

Non sussistono, viceversa, particolari dubbi sull'equidistanza della Corte dei Conti rispetto al Parlamento e al Governo, per due ordini di ragioni. La nuova funzione di assistenza fa della *Court des Comptes* un'istituzione che, in primo luogo, intrattiene rapporti di pari intensità sia con il potere legislativo sia con quello esecutivo. Ricordiamo, infatti, che essa è chiamata non solo a collaborare con il Parlamento nel controllo sull'azione del Governo, ma anche ad assistere quest'ultimo, così come il Parlamento, nel controllo dell'esecuzione delle leggi di finanza e nel controllo sull'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale, nonché nella valutazione delle politiche pubbliche. Il *Conseil constitutionnel* ha, in secondo luogo, ha precisato che sulla Corte dei Conti incombe il dovere di vigilare sul mantenimento dell'equilibrio tra i poteri voluto dal Costituente¹¹³⁷.

Al termine di questo paragrafo, occorre sottolineare quanto segue. Nonostante le oggettive difficoltà, con riguardo soprattutto alle risorse disponibili, e la sussistenza di alcuni nodi problematici ancora da sciogliere, si può concludere che la funzione di

¹¹³⁵ Francois Bouygard ex Primo Consigliere alla Corte durante la sua audizione in seno al Cese, a differenza dell'Autore riportato in precedenza, rileva che la ricerca di tale compatibilità è, nella prassi di tutti i giorni, difficoltosa, anche in considerazione di ciò che andremo a dire appresso.

¹¹³⁶ Sul principio di indipendenza rimandiamo alla fondamentale decisione - già citata - Cons. const. 25 juillet 2001, n° 2011 - 448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2001/2001-448-dc/decision-n-2001-448-dc-du-25-juillet-2001.504.html>.

¹¹³⁷ Cons const. 25 juillet 2001, n° 2011 - 448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*.

assistenza assegnata alla *Court des Comptes*, e la conseguente parziale rimodulazione del suo ruolo istituzionale, abbiano sortito effetti positivi sul complessivo sistema della valutazione delle politiche.

Circoscrivendo il campo al sistema di valutazione delle politiche pubbliche, possiamo con certezza affermare che la riforma, nel costituzionalizzare il ruolo della *Court des Comptes* in materia di valutazione delle politiche pubbliche, si è diretta nel senso di un approccio votato a misurare, da un lato, il loro livello di attuazione, dall'altro, l'impatto sulla collettività¹¹³⁸. Il nuovo ruolo ricoperto dalla Corte sta avendo ripercussioni particolarmente favorevoli soprattutto sullo sviluppo della valutazione parlamentare, nella misura in cui consente al Parlamento di beneficiare dell'apporto di competenze esterne di elevato profilo. Il che certamente contribuisce a rafforzare l'autorevolezza e, soprattutto, l'efficacia dei lavori di valutazione¹¹³⁹.

Allargando la visuale al funzionamento complessivo della forma di Governo si deve, infine, evidenziare che il fondamento costituzionale della funzione di valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento, nell'esercizio della quale la Corte dei conti è venuta ricoprendo il ruolo di principale 'centro di valutazione esterno' (tra le istituzioni di *audit*), costituisce, insieme alla riforma del bilancio del 2001 e all'introduzione nell'ordinamento francese della *loi de programmation*, un complesso di elementi tale da ritenere valorizzata e rafforzata l'attività di *oversighting* del Parlamento, e della Corte dei Conti, nei confronti dell'Esecutivo.

4.5. *Il Conseil économique, social et environnemental. Cenni ai Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux. (di M.Rossin)*

Il *Conseil économique, social et environnemental* (CESE)¹¹⁴⁰ è un'assemblea costituzionale composta dai rappresentanti delle categorie produttive (datori di lavoro, sindacati, associazioni) che, in virtù dell'art. 69 della Costituzione della V Repubblica francese, svolge una funzione consultiva (facoltativa o obbligatoria) nell'ambito del processo legislativo. Tale assemblea garantisce, quindi, la rappresentanza a livello nazionale delle organizzazioni professionali e favorisce la comunicazione tra i diversi attori del mondo economico¹¹⁴¹. Questa rappresentanza è altresì trasposta a livello delle collettività

¹¹³⁸ Nondimeno, occorre precisare che queste innovazioni si inseriscono entro una più ampia prospettiva di riforma, la quale, ufficializzata dal Primo Ministro francese il 10 luglio 2007, è orientata a razionalizzare lo stesso ciclo della programmazione delle politiche pubbliche.

¹¹³⁹ In tal senso, Pascal Jan, "*Parlement et Cour des Comptes*", in *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 107.

¹¹⁴⁰ Creato con la denominazione di *Conseil économique et social*, è stato trasformato, dalla legge costituzionale 23 luglio 2008, in *Conseil économique social et environnemental*, integrando, quindi, ai due ambiti di competenza iniziali quello relativo all'ambiente.

¹¹⁴¹ La Costituzione francese dedica un apposito titolo, il decimo, al Consiglio economico, sociale e ambientale. L'art. 69 stabilisce che il CESE, a richiesta del Governo, possa essere chiamato ad esprimere il suo parere sui progetti di legge, di ordinanza e di decreto, nonché sulle proposte di legge, che gli sono sottoposti. Il successivo art. 70 prevede che un membro del Consiglio possa essere designato dallo stesso ad esporre, dinanzi alle assemblee parlamentari, il parere del Consiglio sui progetti o le proposte che gli sono stati sottoposti.

regionali, ciascuna delle quali dispone di un'assemblea consultiva, dello stesso tipo di quella nazionale, denominata *Conseil économique social et environnemental régional*.

Tra le funzioni del CESE rientra anche la valutazione delle politiche pubbliche, in relazione alla quale la sua iniziativa ha conosciuto una periodizzazione scandita dalla promulgazione della Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, *relative au Conseil économique, social et environnemental*.

Nel periodo precedente la fonte di riferimento era costituita dal Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990, *relatif à l'évaluation des politiques publiques*¹¹⁴², con il quale furono, in primo luogo, istituiti due organi: il *Comité interministériel de l'évaluation*, incaricato di sviluppare e di coordinare le iniziative governative relative alla valutazione delle politiche pubbliche¹¹⁴³ e il *Conseil scientifique de l'évaluation*, investito del compito di sviluppare metodi di valutazione e definire una deontologia in materia. Con lo stesso decreto fu, in secondo luogo, costituito e iscritto nel bilancio del *Commissariat général du Plan* (Commissariato generale di programmazione), il *Fonds national de développement de l'évaluation*, il primo Fondo nazionale per lo sviluppo della valutazione, al quale il CESE avrebbe potuto ricorrere per effettuare lavori di valutazione, nel limite del quinto della dotazione annuale e con riserva del parere favorevole del predetto Consiglio scientifico¹¹⁴⁴.

A tal proposito, l'art. 8 del Decreto in oggetto, nell'attribuire al Consiglio scientifico la funzione di vigilare sulla qualità e l'obiettività dei lavori di valutazione, stabiliva che esso dovesse essere obbligatoriamente consultato su tutti gli studi suscettibili di beneficiare del finanziamento del *Fonds national de développement de l'évaluation*.

Il CESE ha esercitato per la prima volta questa facoltà nel 1993, in occasione di un parere relativo alla valutazione dell'efficacia economica e sociale degli aiuti statali all'alloggio¹¹⁴⁵; per la sua messa in opera sono stati mobilitati circa 1,1 milioni di franchi e si è reso necessario il contributo di nove uffici studi. Il *dossier* conclusivo è stato poi oggetto di un rapporto di sintesi realizzato da docenti universitari che, allegato a quest'ultimo, è stato pubblicato sul *Journal officiel*.

La medesima procedura è stata utilizzata altre due volte.

Nel primo caso si è trattato del parere vertente su "*La politique d'aides à la localisation des activités dans les zones de conversion*" (politica di aiuti all'ubicazione delle attività nelle zone di riconversione, relatore Jean-Claude Bury, 1994), in occasione del quale sono stati redatti, oltre al rapporto di sintesi, un rapporto di valutazione qualitativa e uno di valutazione quantitativa, realizzati da due società private di consulenza: *l'Institut de recherche et d'études qualitatives et quantitatives* (IREQ) e *Opus H.W* (società che si occupa di studi di mercato e sondaggi).

¹¹⁴² Il testo del decreto è consultabile su legifrance.gouv.fr al seguente indirizzo:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524121&categorieLien=id>

¹¹⁴³ L'art. 1 del decreto precisa che la valutazione di una politica pubblica condotta dagli organi costituiti dal medesimo: "*A pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés*"

¹¹⁴⁴ L'articolo 6 del decreto prevedeva, infatti, che il CESE potesse ricorrere a questo Fondo: "*dans la limite du cinquième de la dotation annuelle de ce dernier, pour faire procéder à des travaux d'évaluation, sous réserve de l'avis favorable du Conseil scientifique de l'évaluation*".

¹¹⁴⁵ Parere del CESE adottato il 15 dicembre 1993 sul rapporto di M. Marcel Lair in, <http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/travaux-publies>.

Nel secondo caso (relatore Geneviève de Gaulle-Anthonioz, 1995) la valutazione è stata condotta sulle politiche pubbliche di lotta contro la grande povertà; il rapporto prodotto si suddivide in due parti elaborate, l'una, sulla base di un'indagine affidata al *Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie* (Centro di ricerca per lo studio e la osservazione delle condizioni di vita, acronimo CREDOC), l'altra, sulla scorta di un'analisi svolta dal *Centre d'économie des besoins sociaux de la faculté des sciences économiques de Nantes* (Centro di economia dei bisogni sociali del dipartimento di scienze economiche di Nantes).

Nel periodo a seguire questa procedura valutativa è diventata progressivamente uno strumento obsoleto, soprattutto a causa della sua complessità e del suo costo. Il Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998¹¹⁴⁶, *relatif à l'évaluation des politiques publiques*, ha così abrogato il suddetto decreto, eliminando il Fondo nazionale per lo sviluppo della valutazione. Da allora il CESE non beneficia di alcun stanziamento finanziario specifico che gli permetta di realizzare delle valutazioni di propria iniziativa ovvero tramite organismi esterni pubblici o privati.

In conseguenza di tale abrogazione, il Consiglio scientifico di valutazione è stato poi sostituito dal *Conseil national de l'évaluation* (CNE), composto di 14 membri, tre dei quali provenienti dall'allora¹¹⁴⁷ *Conseil économique et social*. Il CNE è incaricato di concorrere, insieme al *Centre d'analyse stratégique* (Centro di analisi strategica)¹¹⁴⁸, alla valutazione delle politiche pubbliche condotte dallo Stato, dalle collettività territoriali e dalle loro istituzioni pubbliche.

La legge organica 28 giugno 2010, ha segnato il passo, come detto, verso una nuova stagione del CESE; a seguito della sua entrata in vigore la valutazione è diventata una competenza contributiva a carattere generale. Tale provvedimento, avente ad oggetto l'attività del Consiglio economico, sociale e ambientale, prevede espressamente - articolo 4 - che il CESE: "*Contribuisce alla valutazione delle politiche pubbliche a carattere economico, sociale e ambientale*".

Posteriormente all'abrogazione del *Fonds national de développement de l'évaluation* il CESE era sì intervenuto, e a più riprese, nell'ambito della valutazione, ma in applicazione di obblighi giuridici posti *una tantum* dalla legislazione ordinaria. Per citare un caso non troppo datato, la legge 5 marzo 2007 in materia di *Droit au logement opposable* (diritto di abitazione opponibile) già prevedeva - articolo 12 - che il Consiglio fosse investito del compito di valutarne l'applicazione entro il 1° ottobre 2010¹¹⁴⁹.

A seguito della promulgazione della legge organica ciò che cambia è la portata di tale competenza: con essa è stato conferito fondamento giuridico alla funzione generale del

¹¹⁴⁶ Testo consultato all'indirizzo:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000575022&categorieLien=id>

¹¹⁴⁷ Vedere nota 328.

¹¹⁴⁸ Subentrato, a sua volta, nelle funzioni già svolte dall'abolito *Commissariat général du plan*

¹¹⁴⁹ Sulla base di questo articolo il Consiglio economico, sociale e ambientale ha adottato, il 10 settembre 2010, un rapporto e un parere intitolati "*Evaluation relative à la mise en oeuvre du chapitre 1er de la loi instituant le droit au logement opposable*".

CESE, il quale ultimo è ora incaricato di contribuire alla valutazione di tutte le politiche pubbliche che, *ratione materiae*, rientrano nell'ambito della sua competenza¹¹⁵⁰.

Per meglio adempiere questa funzione e per dotare il CESE di una struttura di prospettiva paragonabile a quella del Senato, è stata creata, nel novembre 2010, la *Délégation à la prospective et à la évaluation des politiques publiques*: una delegazione il cui campo di competenza concerne sia l'attività di previsione che quella di valutazione. Il suo obiettivo è, come si intuisce dalla denominazione, quello di riflettere sulle principali sfide economiche, sociali e ambientali del futuro e contribuire alla valutazione delle connesse politiche pubbliche. Siffatta competenza non è però riservata in via esclusiva a quest'ultima, in quanto ad ogni sezione¹¹⁵¹ è riconosciuta la facoltà di adottare un tale approccio qualora un ricorso o una consultazione lo rendano necessario.

Al fine di illustrare le modalità di esplicazione della funzione valutativa svolta dal CESE si possono citare due valutazioni condotte dalla *Section du travail et de l'emploi*, concernenti, l'una, il *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi: bilan et recommandations* (l'Ufficio di collocamento e la riforma del servizio pubblico di occupazione)¹¹⁵², l'altra, la materia della formazione professionale¹¹⁵³.

In tali occasioni la sezione lavoro e si è appoggiata su rapporti di valutazione, emananti, rispettivamente, dall'*Inspection générale des affaires sociales* (Ispettorato generale degli affari sociali), dall'*Inspection générale des finances* (Ispettorato generale delle finanze) e dal *Pôle emploi* (l'Agenzia di collocamento).

L'utilizzo di questi lavori è avvenuto secondo due modalità: l'audizione dei loro autori e l'implementazione dei loro risultati, allo scopo di stabilire degli elementi di accertamento, da integrare, successivamente, tramite colloqui, interviste, ed ispezioni *in situ*. Il relatore ha elaborato, su queste basi, un questionario, poi inviato ai responsabili amministrativi del servizio pubblico per l'occupazione. I dati così raccolti hanno permesso di tracciare una diagnosi abbastanza completa, e sufficientemente solida, per poter alimentare la riflessione della sezione sui punti cruciali della proposta.

Nonostante le difficoltà incontrate dalla Sezione lavoro, essenzialmente vertenti sulla carenza di mezzi investigativi in suo possesso, il contesto dei lavori, il posizionamento istituzionale del CESE e la pluralità dei suoi membri hanno facilitato le iniziative collaborative presso gli organismi interessati¹¹⁵⁴.

In definitiva, nel corrente funzionamento del CESE, ciascun gruppo di lavoro determina, in via autonoma, lo spazio da accordare nel corso dei suoi lavori alla valutazione, in

¹¹⁵⁰ Che, lo ricordiamo, è costituzionalmente posta.

¹¹⁵¹ Le Sezioni del CESE sono nove; esse costituiscono, insieme alle delegazioni, le formazioni ordinarie di lavoro del CESE. Sono incaricate di predisporre gli studi e i progetti di pareri, ciascuna per il campo di competenza sua propria.

¹¹⁵² Svolta in occasione del parere adottato il 15 giugno 2011.

¹¹⁵³ Condotta nel contesto del parere *40 ans de formation professionnelle* adottato il 13 dicembre 2011 su iniziativa governativa.

¹¹⁵⁴ *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental* sul rapporto presentato da M. Nasser Mansouri-Guilani a nome della *Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*. [Paris], Conseil économique social et environmental, Septembre 2015, pag. 94

funzione soprattutto di tre fattori¹¹⁵⁵: le problematiche evidenziate nel ricorso, i termini fissati e l'esistenza di lavori di valutazione sull'argomento in oggetto. Ciascuna sezione ha poi il potere di investire, qualora lo ritenga necessario, la *Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques* di ogni questione portata al suo esame.

Occorre, infine, fare un breve cenno ai *Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux*. Sebbene la valutazione delle politiche pubbliche non rientri espressamente tra le competenze dei CESER, questi ultimi adottano *de facto* un approccio valutativo in ordine alle materie di loro competenze; tra le altre, esame del bilancio annuale della regione, trasporto e formazione iniziale e professionale.

A conferma di ciò l'assemblea dei CESER de France¹¹⁵⁶ ha fornito al Consiglio economico, sociale ed ambientale informazioni relative alle iniziative intraprese, a livello regionale, dai *Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux* in materia di valutazione, dalle quali è emerso che l'approccio valutativo è preso in considerazione, e con una certa ricorrenza (seppur sotto forme diverse), in numerosi lavori svolti dai CESER.

Alcuni CESER hanno recentemente prodotto dei lavori intesi, nello specifico, allo sviluppo di pratiche valutative, al precipuo scopo di migliorare la comprensione e il monitoraggio delle politiche pubbliche condotte dalle regioni (tra questi merita una menzione particolare il CESER della Bretagna).

In tale direzione si è mosso anche il CESER Champagne-Ardenne, che ha persino pubblicato una guida concernente la valutazione dei propri lavori.

In qualche esperienza il CESER ha preso parte - partecipando attivamente - alle valutazioni, avviate su iniziativa dei Consigli regionali, concernenti l'applicazione di politiche regionali o specifiche misure, e dispieganti effetti localizzati sul territorio; basti qui citare i casi del CESER Centre-Val de Loire sugli aiuti all'artigianato, e del CESER della Réunion sui programmi operativi dei fondi europei.

Non mancano, poi, esempi di *Conseils* che hanno condotto valutazioni di propria iniziativa; tra gli altri ricordiamo il CESER Pays de la Loire, che ha svolto un lavoro valutativo sull'azione educativa regionale tenendo conto dei costi e delle risorse utilizzate.

Come il *Conseil économique, social et environnemental*, la maggior parte dei CESER integrano, quindi, la dimensione valutativa nella conduzione dei loro lavori, e ne traggono insegnamenti utili per meglio espletare, presso le istituzioni politiche della regione, la missione consultiva loro attribuita.

5. Alcuni esempi di valutazione delle politiche pubbliche in Francia (di A.Pisaneschi)

¹¹⁵⁵ *Promouvoir une culture cit.*, pag. 93.

¹¹⁵⁶ *L'Assemblée des Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux* è un organo che riunisce tutti i 31 *Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux* di Francia, rappresentati in seno ad essa dai loro Presidenti. Ha il duplice compito di fungere da *trait d'union* tra il CESE nazionale e i *Conseils de développement* a livello locale e di accrescere la capacità di influenza dei CESER presso le istituzioni nazionali. Il suo sito istituzionale è www.cesdefrance.fr.

5.1. *La sperimentazione sull'impatto della mediazione paritetica per combattere il bullismo scolastico*¹¹⁵⁷

Il progetto consiste nel costituire dei “classes tests”: si tratta di osservare l'impatto della mediazione paritetica e di cambiare i metodi di educazione; al posto dei metodi verticali del tipo di quelli del corso magistrale, queste scuole fanno lavorare gli allievi per gruppi, mescolando delle persone suscettibili di avere comportamenti “anti-sociali” con delle persone che hanno comportamenti “pro-sociali”.

Ciò necessita di avere circa 1000 classi alle quali applicare questo nuovo metodo di apprendimento, e che si confronteranno con altre 1000 classi, che non ne beneficiano. Queste classi sono sorteggiate. Per farlo, è stato necessario convincere i ministeri delle città e dell'educazione nazionale.

Successivamente occorre monitorarle: si ha un'equipe che le intervista e che sviluppa dei test psicometrici e cognitivi, che consentano di vedere l'impatto di questa politica sulle prestazioni non cognitive e sulle prestazioni sociali. Questo tipo di sperimentazione è in grado di spiegare meglio la carriera scolastica dei giovani studenti di quanto lo facciano i soliti risultati scolastici o il loro quoziente intellettivo durante dei test d'intelligenza. Quello che conta, non è tanto di giudicare unicamente il risultato scolastico o le competenze cognitive, ma soprattutto le competenze non cognitive.

5.1.1. *Diversi quesiti posti dalla valutazione aleatoria*

La valutazione aleatoria implica una violazione temporanea del principio di uguaglianza, il che può generare, in alcuni casi, degli ostacoli etici che rimettono in questione la possibilità della sua applicazione. Per esempio, se l'esperimento impedisce a una persona di accedere a una risorsa determinante per la sua vita o disturba il suo percorso professionale, non la si può prendere in considerazione..

In altre parole, la sperimentazione non deve consistere nel privare alcune persone dell'accesso a un diritto, ma nell'offrire ad alcuni un accesso selettivo e temporaneo a un diritto supplementare per giudicarne l'efficacia, con l'obiettivo di estendere (a lungo termine) il beneficio all'insieme della popolazione idonea¹¹⁵⁸. Questa precisione è una premessa essenziale per capire meglio gli apporti e i limiti di questo metodo.

In effetti, il metodo di sperimentazione è generalmente soggetto a tre ordini di critiche:

- L'incertezza per quanto riguarda l'efficacia della sua generalizzazione su larga scala, cioè l'idea, per riprendere la terminologia degli economisti, che gli effetti “di equilibrio generale” possono andare contro gli effetti locali misurati nella fase sperimentale. In altre parole, quello che sembra essere convincente su piccola scala (in un luogo, per una classe della popolazione) potrebbe non esserlo più su una scala

¹¹⁵⁷ Questo esempio è stato sviluppato da Y. Algan durante la sua audizione dinanzi alla delegazione

¹¹⁵⁸ Guida metodologica per la valutazione delle sperimentazioni sociali

più ampia.

- Il metodo teorico e le ipotesi sottostanti potrebbero spiegare i risultati ottenuti nel corso della sperimentazione.
- Il rischio di comportamenti orientati/modificati dall'esperimento stesso a causa della sua esistenza: la sperimentazione potrebbe da sola indurre un cambiamento di comportamento del gruppo test o del suo ambiente ("effetti Hawthorne").

Riassumendo, la sperimentazione può essere un punto di partenza utile ma la generalizzazione dei risultati ottenuti deve avvenire con precauzione e non deve assolutamente chiudere la porta ai dibattiti. Così, durante la sua audizione, Françoise Bouygard ha menzionato il caso della sperimentazione "mallettes des parents", che consisteva nel coinvolgere i genitori in un certo numero di riunioni interne nei collegi e licei. Le classi sono diventate più tranquille, ma non si è rilevato nessun risultato positivo in termini di risultati scolastici. A partire da questa constatazione, Bouygard avanza l'ipotesi seguente: quello che è stato rilevato in termini di risultato positivo (le classi più tranquille) non è piuttosto legato a un cambiamento di posizione del personale docente, del fatto stesso che partecipasse a una sperimentazione, che aveva più contatti con alcuni genitori, e quindi dei rapporti differenti con i figli in questione?

Queste domande sono sintetizzate in uno studio del Centro di studio dell'occupazione (CEE: Centre d'étude de l'emploi) destinato alla sperimentazione sul RSA¹¹⁵⁹: *"La sperimentazione con assegnazione aleatoria, proveniente da lavori che si sono sviluppati nell'ambito delle azioni condotte dalla Banca mondiale, ha fatto il suo ingresso da poco in Francia come forma privilegiata di valutazione ex-ante dei progetti di legge relativi alle politiche sociali. La novità di questa forma di valutazione, più che il suo metodo, che presta alle scienze sperimentali, è la sua iscrizione nell'azione politica che è stata rafforzata in Francia dalla riforma costituzionale del 28 marzo 2003 che autorizza allo stesso tempo le leggi e le regolamentazioni sperimentali, e la realizzazione di sperimentazioni da parte delle collettività territoriali. L'uso di questo metodo come base per alcune riforme sociali, come il RSA, o la proposta di introdurre altri, come le sperimentazioni sulla gioventù, produce effetti che non sono affatto trascurabili, e che meritano di essere valutati: per quanto riguarda gli strumenti, la sperimentazione opera una rottura dei confini tra i metodi della scienza e i metodi della decisione politica; in pratica, la sperimentazione tende a sostituirsi agli studi d'impatto previsti per i progetti di legge, impedendo di rendersi conto degli effetti dei dispositivi; sul piano più generale della ricerca, questo tipo di sperimentazione presenta un rischio di esclusione di altri metodi, per la superiorità che le attribuiscono gli organismi finanziatori"*.

Questa "supposta superiorità" è stata inoltre segnalata da Jean-Claude Barbier durante la sua audizione dinanzi alla delegazione.

Da parte sua, Françoise Bouygard è stupita che queste tecniche attraenti intellettualmente e che permettono spesso di ottenere in maniera rapida dei risultati facilmente comprensibili, fa passare in secondo piano la valutazione delle politiche pubbliche così come è stata concepita negli anni 1990-2000, cioè una valutazione che dà la sua parte ai lavori qualitativi ma anche all'ascolto degli utenti, alla domande che si fanno e al modo in cui vedono gli

¹¹⁵⁹ B. Gomel e E. Severin, "Evaluer l'expérimentation sociale", Documento di lavoro del CEE n. 143. Aprile 2011: <http://www.cee-recherche.fr/publications/document-de-travail/evaluer-lexperimentation-sociale>

argomenti.

Infine, durante la sua audizione Mireille Elbaum ha parlato del rischio di una certa strumentalizzazione della sperimentazione, definendola come un pretesto di valutazione: “*quando non si sa come trattare una questione e si vuole fare un passo verso una legislazione peraltro contestata, si cerca di fare questo piccolo passo, eventualmente mediante l'utilizzo della sperimentazione. Poi si rinvia in modo sistematico alla valutazione, con l'idea di disinnescare le contestazioni e con un'illusione alimentata dal fatto che è la valutazione stessa che apporterà le risposte alle questioni sollevate*”.

5.2. Valutazione della lotta contro l'uso di sostanze illecite

Le informazioni e le valutazioni che seguiranno sono state estrapolate dal rapporto pubblicato il 20 novembre 2014 dai relatori Anne-Yvonne Le Dain e Laurent Marcangeli.

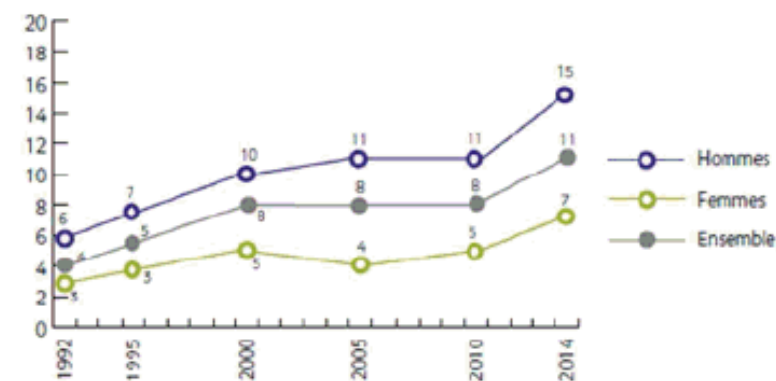
5.2.1. Aumento della consumazione di cannabis

Il barometro della salute 2014 dell'istituto nazionale per la prevenzione e l'educazione per la sanità (INPES) mette in evidenza un aumento della consumazione della cannabis nella popolazione francese rispetto al rapporto del 2010: il suo consumo, tra le persone comprese nella fascia tra i 18 e i 64 anni, è passato dal 33% al 42%.

Nella fascia di età più esposta, quella tra i 18 e i 25 anni, il 28% degli individui hanno fumato cannabis almeno una volta durante l'anno precedente.

Il barometro rivela che 17 milioni di francesi hanno fatto uso di cannabis, 4,6 milioni l'hanno consumata nel corso dell'anno e 1,4 milioni sono consumatori regolari, dei quali 700.000 consumatori quotidiani.

ÉVOLUTION ENTRE 1992 ET 2014 DE LA PROPORTION D'USAGERS ACTUELS DE CANNABIS
PARMI LES 18-64 ANS, PAR SEXE (EN %)

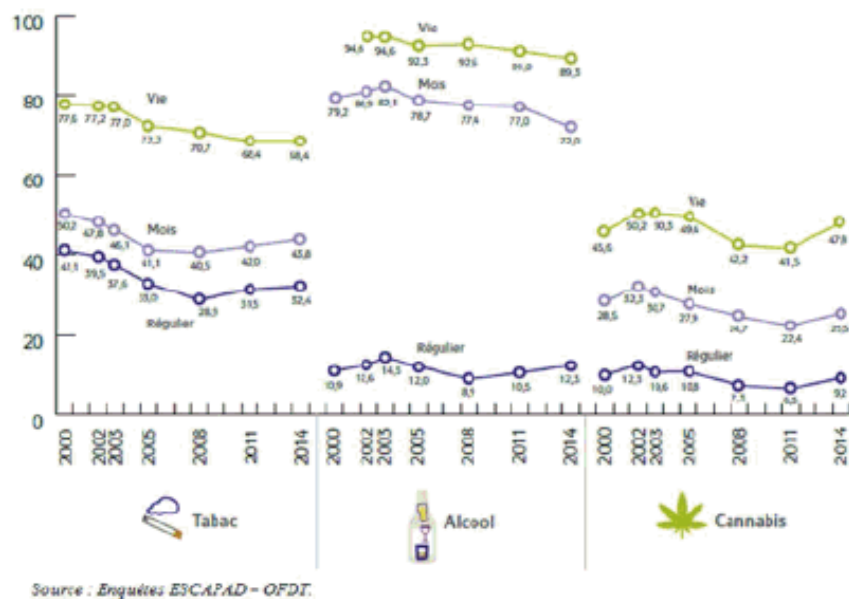


Sources : Baromètres santé 1992, 1995, 2000, 2005, 2010, 2014, INPES, exploitation OFDT.

Una tendenza inquietante tra i giovani di 17 anni

L'inchiesta condotta tra i giovani di 17 anni nel 2014 mostra un'inversione di tendenza inquietante: essa rivela una ripresa in aumento del consumo della cannabis dopo un decennio di riduzione, comparabile all'evoluzione del consumo regolare del tabacco e dell'alcool.

ÉVOLUTIONS DES NIVEAUX D'USAGE DE TABAC, BOISSONS ALCOOLISÉES ET CANNABIS À 17 ANS EN MÉTROPOLE DEPUIS 2000 (EN %)

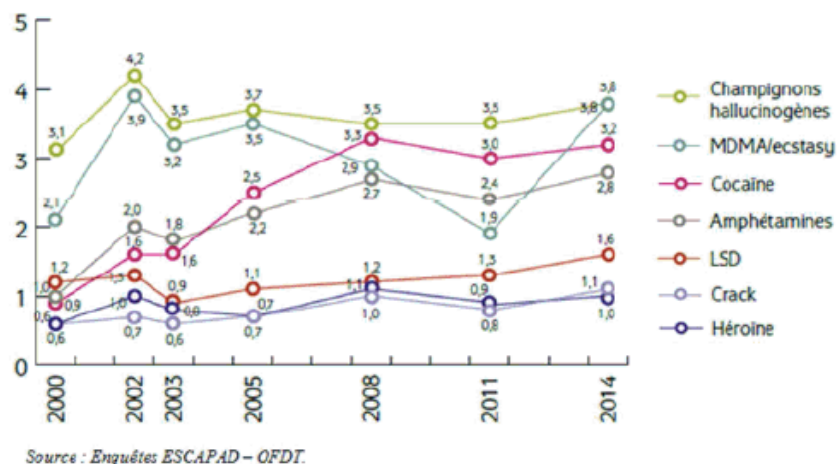


Lo sviluppo delle nuove droghe sintetiche

L'uso di ecstasy è raddoppiato tra il 2011 e il 2014 tra i giovani di 17 anni, passando dall'1,9% al 3,8%; sono peraltro 1,7% dei diciassetenni ad aver già fatto uso di una nuova droga sintetica, anche se la cifra resta tuttavia debole se paragonata ad altri paesi europei.

La proposta dei relatori di classificare tra gli stupefacenti le nuove droghe sintetiche suddividendole per gruppi di molecole, ha trovato attuazione con il decreto del 19 maggio 2015, individuando sette famiglie di cannabinoidi sintetici.

ÉVOLUTION DE L'EXPÉRIMENTATION DES PRINCIPALES DROGUES ILLICITES À 17 ANS EN MÉTROPOLE DEPUIS 2000 (EN %)



Il consolidamento della prevenzione

Le numerose iniziative locali non possono essere sufficienti ad assicurare una vera politica pubblica di prevenzione.

- 1) Le carenze di controllo da parte della Pubblica Istruzione
 - Ancora non esiste un censimento nazionale sulle procedure di prevenzione eseguite nelle scuole
 - Da valutare il lancio di un progetto sperimentale di prevenzione dei comportamenti di dipendenza attraverso lo sviluppo di competenze psicosociali in due università per un determinato periodo temporale, rendendole oggetto di valutazione finale, prima di un'eventuale diffusione anche in altri istituti
 - Potrebbe risultare positiva una formazione continua di infermieri scolastici per il primo intervento
 - Sarebbe utile istituire un attestato di formazione per la prevenzione di comportamenti di dipendenza
- 2) Formatori di poliziotti e gendarmi anti-droga
 - Auspicabile sarebbe una convergenza di formazione per i formatori di gendarmi e poliziotti e una razionalizzazione dei loro interventi sul territorio

L'assistenza sanitaria e sociale: facilitare il percorso di cura individuale

Il sistema sanitario e sociale si basa principalmente sul CSAPA e sul CAARUD.

I CSAPA (Les Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie), centri di cura, di accompagnamento e di prevenzione dalla dipendenza dalle droghe, si occupano della cura medica e psicologica dei pazienti, della prescrizione di specifici trattamenti medici ad hoc.

I CAARUD (Centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues), centri di accoglienza e accompagnamento per la riduzione dei rischi

Le posizioni del rapporto in merito ai luoghi autorizzati al consumo di droghe

In merito alla creazione di luoghi adibiti al consumo di sostanze stupefacenti per endovena, il report arriva a due conclusioni differenti.

Da un lato, è vista come positiva la creazione di tali spazi, prendendo come esempio i casi di Vancouver e Amsterdam. A Vancouver, i risultati sanitari hanno dato esiti soddisfacenti: l'apertura delle SCMR (sigla francese che indica "les salles de consommation à moindre risque", sale di consumazione di droghe a rischio ridotto) ha contribuito a ridurre fortemente la trasmissione dei virus HIV e VHC e delle patologie conseguenti alle iniezioni infette. Ad Amsterdam, hanno contribuito a una maggiore sicurezza pubblica: l'apertura di SCMR da parte delle autorità locali ha messo fine a scene di tossicodipendenza per le strade e ridotto fortemente il rischio di overdose. La proposta del report, qualora si optasse per questa scelta, è quella di sperimentare il modello delle SCMR per 18 mesi e, in caso di valutazione positiva, allargare la disposizione su tutto il territorio nazionale e tener conto delle esperienze degli assistenti sociali, della polizia e della giustizia dei paesi che già praticano tali disposizioni.

Dall'altro, l'apertura delle SCMR crea alcune importanti difficoltà delle quali bisogna tener conto: destinare fondi pubblici a luoghi dedicati all'uso di droghe per endovena (principalmente eroina e derivati) rischia di confondere il messaggio delle autorità sulla pericolosità del consumo di droghe; fissare dei luoghi specifici per il consumo di droghe potrà creare rischi per la sicurezza pubblica, favorendo il traffico di stupefacenti; vi sono poi incertezze concrete in merito al posizionamento delle forze dell'ordine nei pressi di queste sale, oltre che questioni di responsabilità giuridica pregnanti, ovvero di chi sarà la responsabilità giuridica, all'interno del personale, qualora si verificano casi di morte per overdose?

Il regime giuridico del consumo della cannabis: la necessaria revisione della legge del 1970

A partire dal 1970, il consumo di cannabis è reato, attualmente perseguibile con una pena di reclusione pari a un anno e una sanzione pari a 3750 euro dinanzi a un tribunale penale.

Tre sono le riforme possibili individuate:

- prevedere una contravvenzione giudiziaria di terza classe con massimale di 450 euro, nel rispetto dell'individualizzazione delle pene.
- prevedere una contravvenzione pecuniaria del tipo dell'infrazione della sicurezza stradale, comparabile a una sanzione amministrativa
- in alternativa, avviare un percorso di legalizzazione totale o ristretta all'uso in spazi privati, con l'istituzione di un'offerta di prodotti sotto il controllo dello stato.

6. Considerazioni finali

Le brevi considerazioni che seguono sono volte a sottolineare le problematiche evidenziate e i miglioramenti proposti nella valutazione delle politiche pubbliche dagli

apparati e dalla dottrina francesi; ovviamente ci si concentra sugli aspetti riguardanti il ruolo del Parlamento nei processi di valutazione.

Preliminarmente, da quanto è emerso nelle prime pagine del report non si possono trascurare le profonde criticità che caratterizzano il contesto giuridico e istituzionale della Francia della V Repubblica. Il debole ruolo del Parlamento a dispetto di quello del Capo dello Stato – reale titolare dell'indirizzo politico in seno all'Esecutivo – ha fatto sì che il corpus legislativo si sia sempre trovato in una posizione di soggezione istituzionale nei confronti del Presidente della Repubblica. Da qui, la necessità, avvertita in Francia, di procedere ad una imponente e significativa riforma dell'architettura istituzionale che potesse riequilibrare i rapporti di forza tra le Camere del Parlamento e il vertice dell'Esecutivo.

Con la riforma del 2008 si è cercato di conseguire due obiettivi: da un lato, attenuare gli eccessi che hanno portato un'eccessiva razionalizzazione del parlamentarismo, dall'altro accrescere il controllo delle Assemblee legislative sull'operato del Governo. A tal fine, è stata inserita nel Testo costituzionale la previsione che attribuisce al Parlamento il compito di valutare le politiche pubbliche. Questa nuova attribuzione sembra andare ben al di là di tutte quelle classiche prerogative parlamentari – quali funzione conoscitiva e di indirizzo – che sono comprese nella funzione di controllo nel senso classico del termine. Infatti, si potrebbe sostenere che la valutazione delle politiche pubbliche così come prevista dal nuovo articolo 24 Cost. e il controllo del Parlamento debbano essere interpretati in senso e in modo diverso. Le due funzioni non sembrano essere equivalenti e simili.

Mentre la funzione di controllo in senso stretto si lega indissolubilmente al rapporto fiduciario tra Governo e Assemblea Nazionale che implica una responsabilità politica del primo nei confronti della Camera bassa, la funzione di valutazione delle politiche pubbliche deve essere intesa in senso lato, ossia come un ampliamento e rafforzamento della funzione di controllo. Una sua estensione. Il compito di valutare prescinde dai giudizi politici sugli atti e sull'operato del Governo nel portare avanti il proprio programma ed è per questo che la funzione di valutazione delle politiche pubbliche non pare possa intendersi come espressione di un controllo *strictu sensu* politico. Essa consiste in un'attività più ampia e 'politicalmente neutrale' che coinvolge gli interessi collettivi e non semplicemente aspetti di natura politica.

Tuttavia, dall'esame complessivo della riforma emergono profonde perplessità sulla potenziale funzionalità del Parlamento ad operare 'ad armi pari' con il Capo dello Stato. Con la riforma del 2008 non si è verificato alcun cambiamento qualitativo della forma di governo la quale vede nel Presidente della Repubblica – eletto direttamente e a suffragio universale – il vero perno di tutto il sistema giuridico francese, una sorta di monarca repubblicano che impedisce un ruolo realmente attivo e di contropotere da parte del Parlamento.

Per questo, sebbene alcuni abbiano sostenuto che attribuire la funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche potesse favorire un riscatto del Parlamento e la fine del suo 'isolamento', in realtà, è molto difficile che si riesca a trovare un punto di equilibrio fra le Camere e il Presidente in virtù di componenti plebiscitarie e rappresentative della

democrazia che contribuiscono a far permanere un forte squilibrio con significative dosi di conflittualità¹¹⁶⁰.

In relazione agli studi d'impatto condotti all'interno dell'Esecutivo, si è visto come la loro redazione risulta essere molto delicata poiché potenzialmente potrebbe dar luogo a significativi conflitti fra i membri dell'Esecutivo. Si richiede, infatti, un continuo coinvolgimento e una reciproca coordinazione tra gli organi governativi al fine di partorire un documento il più possibile efficace, completo e produttivo per la qualità della legislazione. Tuttavia, queste prescrizioni contenute nella circolare illustrata nel corpo del testo e che descrive i vari passaggi per la stesura degli studi d'impatto, hanno ricevuto un'applicazione discontinua e non fruttuosa per via delle difficoltà delle amministrazioni di valutare il complesso dei parametri necessari ed indispensabili al fine di prevedere gli impatti reali delle decisioni.

A ciò si aggiunga che i compromessi che vanno necessariamente ricercati tra i membri del Governo possono compromettere seriamente questi studi e non portare a una loro stesura produttiva dal punto di vista sostanziale. Si pone, inoltre, anche un problema di finanziamento e di formazione di figure professionali le quali sembrano mancare in questo particolare settore d'intervento.

Per quanto concerne la metodologia, la Francia, da questo punto di vista, ha sposato una tecnica ampiamente consolidata offerta dai modelli di microsimulazione utilizzati per gli studi ex ante ed ex post. L'obiettivo di questa tecnica è quella di comparare lo stato di fatto ex ante ed ex post per poi valutare l'efficacia e la bontà dei provvedimenti adottati. L'aspetto positivo di questa tecnica è offerto dalla circostanza che essa consente di testare le

¹¹⁶⁰ Cfr. P. PICIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 27 ss.; 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*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 237 ss. A. DI GIOVINE, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di) *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Op. cit., pp. 251 ss; C. MARTINELLI, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; 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)*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; . AZZARITI, *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale francese*. Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', pp. 1 ss, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; S. CECCANTI, *Lo Statuto dell'Opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di) *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Op. ult. cit., pp. 263 ss; F. LANCHESTER, *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica* in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Op. ult. cit., p. 24; E. CHELI, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', p. 2, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', p. 7, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; R. BALDUZZI, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', p. 1, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; F. LANCHESTER, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', Roma, 19 novembre 2008, p. 1, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

varie 'versioni' delle riforme e le regole di ammissibilità del beneficio, quello negativo è che si tratta pur sempre di proiezioni e non di previsioni certe.

A prescindere dalla natura delle misure adottate, le metodologie impiegate sono caratterizzate da un minimo comun denominatore rappresentato dal coinvolgimento delle amministrazioni a livello centrale e locale e degli stessi cittadini attraverso questionari, programmi pilota e studi di casi concreti tipici. Sono proprio gli studi condotti dagli apparati amministrativi il punto di partenza per la scelta di porre in essere provvedimenti normativi. Un ulteriore elemento che dimostra l'importanza di queste valutazioni è il loro carattere cc. dd. 'aperto'. Con questo si vuole dire che la versione finale del documento sullo studio d'impatto risponde pienamente ai principi di trasparenza e pubblicità poiché il risultato finale viene pubblicato sul sito ufficiale del Parlamento. Infatti, come ulteriore elemento positivo si fa notare come nella valutazione degli studi d'impatto, l'ordinamento francese può vantare, tra i suoi punti di forza, le risorse umane. Non v'è dubbio che le amministrazioni pubbliche si servano di una vasta gamma di esperte personalità composte da giuristi, economisti e statistici il cui ruolo nel corso del tempo è aumentato in maniera significativa in termini quantitativi e qualitativi.

A ciò si aggiunga come molto spesso vengano istituiti appositi comitati composti da personalità eterogenee, operanti in diversi settori e quindi in grado di favorire un dibattito e un confronto utile e costruttivo anche attraverso la partecipazione attiva della popolazione¹¹⁶¹.

A livello metodologico tuttavia bisogna anche rilevare un serio problema legato alla scelta degli indicatori per svolgere la valutazione delle politiche pubbliche; gli indicatori infatti sono sottesi ad una scelta precisa della società. La loro individuazione necessiterebbe di un attento dibattito, che coinvolga sia i beneficiari che gli agenti deputati alla messa in opera delle politiche pubbliche. Questa interconnessione manca in Francia, dove nello sviluppo delle valutazioni agenti e beneficiari non sono adeguatamente interpellati¹¹⁶².

In relazione al Parlamento infine vanno sottolineate una serie di problematiche sia in rapporto alla valutazione ex ante che in rapporto alla valutazione ex post.

Il problema della valutazione ex ante riguarda in primis il controllo del contenuto e l'elaborazione degli *études d'impact* per i *projets de loi*.

Per quanto riguarda il contenuto gli studi di impatto talvolta si risolvono, come evidenziato nel rapporto della Missione di informazione n. 2268, in una semplice esposizione di motivi che sottendono l'azione legislativa¹¹⁶³ e spesso non sono in grado di fornire al Parlamento una reale prospettiva dell'impatto sociale, economico etc. di una

¹¹⁶¹ Su questo cfr. *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, pp. 216 ss., a cura del dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011; *General description of the extent to which and how the social impact of policy proposal is assessed in your country*, pp. 1-11, reperibile al seguente link <https://www.google.it/#q=General+description++of+the+extent+to+which+and+how+the+social+impact+of+policy+proposal+is+assessed+in+your+country>; *Valutare le politiche pubbliche in Francia. Un rilancio del Parlamento?*, pp. 3-18, dossier a cura del Senato della Repubblica e reperibile al seguente link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00736473.pdf>; Rapporto del Consiglio economico, sociale e ambientale, Le istanze pubbliche di valutazione, pp. 1-6.

¹¹⁶² Guilanì, p. 103.

¹¹⁶³ Rapporto d'informazione n. 2268 dell'Assemblea Nazionale, Registrato alla Presidenza il 9 ottobre 2014, Relatore; M.R. Juanico, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2268.pdf>, p.17-18.

determinata legge (malgrado il fenomeno stia migliorando). Il rapporto imputa parte di questo fenomeno al carattere quasi esclusivamente interno all'amministrazione della procedura¹¹⁶⁴. Certamente anche la "giurisprudenza minimalista" del *Conseil* in tema di controllo del contenuto degli *études d'impact* non ha favorito la valorizzazione piena dello strumento.

Un problema di controllo sorge poi in relazione alla possibilità del Governo di bypassare di fatto, al Senato, la verifica dello studio di impatto della conferenza dei presidenti, qualora un *project de loi* sia mandato direttamente in Commissione ex art. 43 Cost.¹¹⁶⁵, ritardandone quindi il procedimento. In generale il termine dei 10 giorni per l'esame dello studio di impatto, passato il quale vi è una presunzione di silenzio-assenso, è particolarmente problematico al Senato, dove la Conferenza dei presidenti si riunisce con scarsa frequenza. Tale termine è invece di più facile adempimento all'Assemblea Nazionale, presso la quale la Conferenza si riunisce settimanalmente¹¹⁶⁶.

Malgrado il controllo sulla qualità degli studi di impatto in commissione rimanga scarso, in generale esso sembra in crescita, grazie anche alla formulazione, in base all'art. 61 Cost., di un'altra forma di controllo davanti al *Conseil*. Il *trend* sembra andare verso una valorizzazione del controllo del Parlamento: «Ces données suggèrent que les parlementaires commencent à s'appropriier les enjeux liés à l'évaluation ex ante de l'impact des normes qu'ils sont appelés à voter, mais qu'ils pourraient aller encore plus loin dans ce sens»¹¹⁶⁷.

La missione n. 2268 tuttavia non auspica l'attribuzione di maggiori poteri al Parlamento, ma la creazione di un'autorità indipendente¹¹⁶⁸ per la verifica della qualità delle valutazioni di impatto. Questa soluzione potrebbe in qualche modo anche rispondere ad una problematicità rilevata da una parte della dottrina: il fatto che in assenza della possibilità di utilizzo di propri esperti da parte del Parlamento gli studi di impatto si risolverebbero in un rafforzamento anche tecnico dell'operato del Governo¹¹⁶⁹.

Infine, in relazione al contenuto degli studi di impatto sembra necessario valorizzare ulteriormente la funzione di *accountability* e collegamento con la cittadinanza, ancora poco conscia della pubblicazione on-line degli studi di impatto e della correlata possibilità di lasciare osservazioni¹¹⁷⁰.

Dal punto di vista metodologico la missione n. 2268 propone lo sviluppo di una serie di *test* (da accompagnarsi agli studi di impatto), ossia di una serie di applicazioni limitate e contingentate delle nuove normative per poterne registrare gli effetti¹¹⁷¹.

¹¹⁶⁴ In tal senso in maniera molto critica M.Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, Journal Officiel De La République Française, 2013, consultabile al sito http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2013/2013_20_democratie.pdf, p. 28.

¹¹⁶⁵ Rapporto n. 509 del Senato Francese, Sessione ordinaria 2014-2015, Relatore; M.G.Portelli, reperibile al sito <http://www.senat.fr/rap/114-509/114-5091.pdf>, p. 12.

¹¹⁶⁶ Rapporto n. 509, cit., p. 12-13.

¹¹⁶⁷ Rapporto n. 2268, cit., p.45.

¹¹⁶⁸ Rapporto n. 2268, cit., p. 69.

¹¹⁶⁹ B-L. Combrade, *À qui profite l'étude d'impact?*, in *Communication au VIIIe Congrès National de l'AFDC [Association Française de Droit Constitutionnel]*, Nancy, 17 Juin2011, p. 1 ss., p. 4.

¹¹⁷⁰ Rapporto n. 2268, cit., p. 45.

¹¹⁷¹ Rapporto n. 2268, cit., p. 86.

Un problema ancora maggiore, legato invece alla sussistenza degli studi di impatto, è poi quello dell'assenza dell'obbligo d'utilizzo (che quindi è solo una mera facoltà) di questi studi per l'elaborazione delle *ordonnances* e soprattutto delle *propositions de loi*, che come si è avuto modo di vedere possono essere oggetto di valutazione ex ante solo in determinate condizioni. La missione n. 2268 auspica quindi l'estensione dell'obbligatorietà degli studi di impatto anche a queste due tipologie di atti legislativi¹¹⁷². La possibilità di presentare una *propositions de loi* al *Conseil d'Etat* non è infatti equivalente alla formulazione di uno studio di impatto. Inoltre essa è di difficile attuazione in quanto deve essere fatta da un presidente di una delle due camere, solo se il proponente della legge non vi si opponga¹¹⁷³.

La Missione n. 2268 conclude il rapporto evidenziando la necessità di estendere la *evaluation de l'impact* anche alle *propositions de loi*. In mancanza degli adeguati supporti tecnici in seno all'organo parlamentare la missione riprende una proposta del segretario generale del governo di estendere al Parlamento l'accesso alle strutture dell'esecutivo per la valutazione dell'impatto delle leggi di iniziativa parlamentare¹¹⁷⁴. Inoltre la Missione ne propone l'estensione anche agli emendamenti sostanziali¹¹⁷⁵. Anche la Missione 509 arriva a simili conclusioni, proponendo l'estensione dell'obbligo di studio di impatto anche agli emendamenti sostanziali del Governo¹¹⁷⁶.

Per rafforzare il controllo del Parlamento sulla valutazione ex ante, quindi sugli studi di impatto, la Missione n. 2268 prende atto – dopo la sentenza del *Conseil* n° 2009-582 DC – che per una valutazione piena ex ante dei *projets* e delle *propositions de loi* mediante «*débat d'orientation préalable*»¹¹⁷⁷ servirebbe una modifica degli artt. 42 e 43 della Costituzione. A costituzione invariata la Commissione propone una modifica ai regolamenti parlamentari (nella specie l'art. 86 di quello della Assemblea Nazionale) per consentire l'analisi in commissione degli studi di impatto, istituzionalizzando e proceduralizzando l'organizzazione sistematica di dibattiti nelle commissioni mediante l'obbligo per il relatore del disegno di legge di dare conto nella relazione introduttiva degli studi di impatto¹¹⁷⁸.

Altra soluzione prospettata dalla dottrina è quella della creazione di un organismo ad hoc per il Parlamento che possa valutare gli studi di impatto e fornire pareri¹¹⁷⁹.

Per quanto riguarda la valutazione ex post, i problemi evidenziati si pongono soprattutto in relazione di termini di coordinamento fra i vari organi a vario titolo preposti a forme di valutazione delle politiche pubbliche¹¹⁸⁰. Si è potuto infatti constatare nel rapporto svolto l'elevato numero di organismi che svolgono rapporti di valutazione ex post. A livello Parlamentare una forma di razionalizzazione si è avuta con il tentativo di affidare alla

¹¹⁷² Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 81 e ss.

¹¹⁷³ Rapporto n. 2268, cit., p. 77.

¹¹⁷⁴ Rapporto n. 2268, cit., p. 82.

¹¹⁷⁵ Rapporto n. 2268, cit., p. 94.

¹¹⁷⁶ Rapporto n. 509, cit., p. 20.

¹¹⁷⁷ Soluzione che per la Missione n. 2268 sembra la più adatta ad assicurare una buona e attenta riuscita del controllo e della verifica dello studio. (Rapporto n. 2268, cit.)

¹¹⁷⁸ Rapporto n. 2268, cit., p. 93.

¹¹⁷⁹ B-L. Combrade, *À qui profite l'étude d'impact?*, cit., p. 11.

¹¹⁸⁰ Rapporto n. 2268, cit., p. 137 e ss.

Conferenza dei presidenti il compito di coordinamento e all'Assemblea mediante il ruolo di coordinamento del CEC. Il problema tuttavia permane ancora in relazione alla possibilità di sovrapposizioni dell'attività di valutazione svolte dalle due camere, in quanto esse non risultano adeguatamente coordinate.

A livello generale – in considerazione delle attività di valutazione svolte fuori dal Parlamento – vi è la proposta della creazione di una *conférence des évaluateurs* al fine di meglio coordinare le attività e evitare inutili doppioni¹¹⁸¹.

Qualche problema sorge anche in relazione alla possibilità di ausilio esterno al Parlamento, in particolare in relazione a quello della Corte dei Conti, oberata di richieste provenienti da più parti e di cui si rischia di minare il mantenimento del giusto grado di indipendenza e equidistanza¹¹⁸².

A livello di legislazione poi si propone, al fine di valorizzare l'attività di valutazione ex post, di implementare e aumentare l'utilizzo delle clausole di revisione e contestualmente di sviluppare su determinate leggi valutazioni periodiche (ogni tre anni) per monitorarne gli effetti¹¹⁸³.

C'è anche chi in maniera più radicale ha proposto una obbligatorietà della valutazione ex post pena la decadenza della legge¹¹⁸⁴.

Quello che in generale è stato rilevato è un'insufficiente «*véritable culture de l'évaluation*»¹¹⁸⁵. Questo *deficit culturelle* impedisce la piena valorizzazione di una funzione fondamentale – quale è la valutazione delle politiche pubbliche – per le democrazie contemporanee, concernente una legislazione più chiara ed efficace, oltre che una razionalizzazione della spesa pubblica. Dal punto di vista “culturale” il rapporto Guilani denuncia uno dei *misunderstanding* più pericolosi che rischia di far mal percepire la valutazione delle politiche pubbliche, confondendola con logiche di riforma del servizio pubblico o dello Stato: «*L'évaluation des politiques publiques est indispensable pour mieux mobiliser l'administration et ses agents au service des citoyens, elle ne se confond pas avec la réforme de l'État. Bien que corrélés, les deux sujets sont distincts*»¹¹⁸⁶.

In generale vi è anche chi ha previsto che il ruolo del Parlamento per essere centrale nelle procedure e portatore di una vera cultura della valutazione debba vedere una maggiore valorizzazione delle opposizioni¹¹⁸⁷.

In generale, ma la considerazione risulta particolarmente interessante per il ruolo del Parlamento, vi è stato chi¹¹⁸⁸ ha evidenziato come deleterio e sintomatico di una scarsa

¹¹⁸¹ Rapporto n. 2268, cit., p. 138.

¹¹⁸² Cfr. J-F. Amédro, *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*, n° 5, 2013, p. 1135 ss., p. 1153.

¹¹⁸³ Rapporto n. 2268, cit., p. 139.

¹¹⁸⁴ M.Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, cit., p. 62.

¹¹⁸⁵ M.N.Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques. Paris, 2015, consultabile al sito: <http://www.lecese.fr/travaux-publies/promouvoir-une-culture-de-l-évaluation-des-politiques-publiques>, p. 44.

¹¹⁸⁶ M.N.Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, cit., p. 103.

¹¹⁸⁷ M.Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, cit., p. 63.

¹¹⁸⁸ M.N.Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, cit., p. 103.

cultura della valutazione, il fatto che la comunicazione dei risultati dei rapporti non sia sempre effettuata e che non sempre le valutazioni riescano a essere efficaci nei processi di decisione politica. Al fine di migliorare il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nei processi democratici, il rapporto Guilanì propone di: i) meglio integrare beneficiari e agenti nei processi valutativi; ii) rafforzare il ruolo del Parlamento; iii) sensibilizzare i responsabili politici; iv) produrre i dati amministrativi in maniera idonea; v) prevedere tempi e strumenti adeguati; vi) capitalizzare i risultati nelle decisioni politiche.

A livello generale serve un miglior coordinamento delle varie istanze e dei vari organi preposti alla valutazione delle politiche pubbliche. Occorrerebbe, infatti, un programma annuale e pluriennale di valutazione ex post, nonché un miglior e maggior coordinamento tra le due Camere del Parlamento sull'attività di monitoraggio delle leggi, sulla stesura dei rapporti da produrre esui programmi di lavoro da concordare.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV. in F. LANCHESTER, Le (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffr , 2012.

AA. VV., in C. AMIRANTE (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2011.

A. ALEMANNI, *Le juge et les  tudes d'impact*, in *Revue Française d'Administration Publique*, n. 149, 2014, p. 179 ss.

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*, né 5, 2013, p. 1135 ss.

A. ANDREANI, *Sistemi costituzionali comparati*, Padova, Cedam, 2011.

J. ARTHUIS, *La dégradation des finances publiques : la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours*, in *Pouvoirs*, né 134), 2010, p. 83 ss.

P. AVRIL, *L'Introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008)*, in *Jus Politicum*, n  3, 2009, p. 1 ss.

P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comit  d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, n  6, 2011, p. 1 ss.,

P. AVRIL, *Le parlementarisme rationalis *, in *Les 40 ans de la V' République*, in *Revue de droit public*, n  spécial, 1998, p. 1507 ss

G. AZZARITI, *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale francese*. Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

R. BALDUZZI, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

V. BARB , *La loi constitutionnelle de "modernisation des institutions" et le Parlement*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Constitution Francaise*, Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato Ed Europeo. Bari, Universit  degli Studi, 22-23 maggio 2008. Comunicazioni, Giappichelli, Torino, 2009, p. 65 ss

A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2015.

P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2013.

J. BENETTI, *Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition*, in Jus Politicum, n° 6, 2011, p. 1 ss.

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2015.

M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', p. 7, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

A. CALDAROZZI, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, in Riv. trim. di Scienza dell'Amministrazione, 2000.

P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, Giappichelli, 2013.

S. CASSESE, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.

M. CAVINO, *La fine del mito della sesta Repubblica* in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di) *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010.

S. CECCANTI, *Lo Statuto dell'Opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, in F. Lanchester, V. Lippolis, (a cura di) *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009.

B. CIEUTAUT, *La transmission des réfères et les enquêtes demandées par le Parlement à la Cour des comptes*, *Revue Française de Finances Publiques*, n° 99, 2007, p. 19

A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, Paris, 1967

E. CHELI, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', reperibile ul sito dell'Associazione ASTRID.

B-L. COMBRADE, *Á qui profite l'étude d'impact?*, in Communication au VIIIe Congres National de l'AFDC [Association Française de Droit Constitutionnel], Nancy, 17 Juin 2011, p. 1 ss.

B-L. COMBRADE, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, in *Revue française d'administration publique*, 149, 2014, p. 195 ss.

G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013.

A. DELCAMP, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ?*, in *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 109 ss.

A-S. DENOLLE, *Les études d'impact : une révision manquée?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, 2011, p. 499 ss

A. DI GIOVINE, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di) *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009.

R. DOSIERE, *Le contrôle ordinaire*, in *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 37 ss.

E. DUFLO, *L'Evaluation d'impact en économie du développement L'approche expérimentale*, Atti del seminari

J-P. DUPRAT, *Le parlement évaluateur*, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 50, n°2, 1998, p. 551 ss.

L. ELIA, voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffré, 1970.

General description of the extent to which and how the social impact of policy proposal is assessed in your country, reperibile al seguente link <https://www.google.it/#q=General+description++of+the+extent+to+which+and+how+the+social+impact+of+policy+proposal+is+assessed+in+your+country>

F. GAETA, *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, in *Riv. elettronica dir. pubblico, dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, Roma, 2005.

J-E. GICQUEL, *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 1 ss

B. GOMEL E E. SEVERIN, "*Evaluer l'expérimentation sociale*", Documento di lavoro del CEE n. 143. Aprile 2011: <http://www.cee-recherche.fr/publications/document-de-travail/evaluer-lexperimentation-sociale>

E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di) *Diritto costituzionale comparato*, Bari, Laterza, 2014.

A. HAQUET, *Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis*, in *AJDA*, n. 36, 2009, p. 1993 ss.

P. HOUILLON, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, in *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 59 ss.

S. HUTIER, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 101, 2015, p. 73 ss

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata, a cura del Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

La funzione di controllo nell'esperienza parlamentare francese, approfondimenti n. 1, per CAPIRe, reperibile al sito: www.capire.org

F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffr , 2004.

F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffr , 2006.

F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009.

F. LANCHESTER, *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica* in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS, (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, Jovene, 2009.

F. LANCHESTER, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

I. LEVAI - P. QUILES, *Les 577. Des députés, pour quoi faire?*, Stock, Parigi, 2001.

A. LE DIVELLEC, *Des effets du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, n 134, 2010, p.123 ss.

A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2007

M. LUCIANI, voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffr , 2010.

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)*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', Roma, 19 novembre 2008, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

M.N.MANSOURI-GUILANI, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport pr sent  par au nom de la Délégation   la prospective et   l'évaluation des politiques publiques*. Paris, 2015, consultabile al sito: <http://www.lecese.fr/travaux-publies/promouvoir-une-culture-de-l-valuation-des-politiques-publiques>

C. MARTINELLI, *Riforma della V Repubblica: la necessit  di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', Roma, 19 novembre 2008, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, Giuffr , 1971.

T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffr , 2013.

N. MATYJASIK, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée*, tesi di dottorato, Università Montesquieu, Bordeaux IV, 2010.

D. MIGAUD, *Les cinq défis de l'évaluation*, in *Revue française d'administration publique*, n.148, 2013, p. 849 ss

G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2012.

C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1991.

B. NABLI, *L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in *Pouvoirs*, n° 133, 2010, p. 125 ss.

I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2013.

S. OLTRA-ORO, *L'évaluation des politiques publiques : Un art au service du Politique*, in *Revue française de finances publiques*, 2014, p. 161 ss.

A. PARIENTE, *Evaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement*, in *Petites Affiches (Les) - La Loi*, n. 14, 2000, p. 9 ss.

J. PASCAL, "Parlement et Cour des Comptes", in *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 107

P. PICIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012.

C. PINELLI, *La riforma della Costituzione in Francia*, Intervento al Seminario di ASTRID su 'La riforma della Costituzione in Francia', reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

JM. PONTIER, *Études d'impact : l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel – L'exemple de la délimitation des régions*, in *La semaine juridique* n° 48, 2014, p. 20 ss

Rapporto del Consiglio economico, sociale e ambientale, Le istanze pubbliche di valutazione.

Regolamento dell'Assemblea Nazionale.

Regolamento del Senato

Regolamento interno del Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

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*, Napoli, Jovene, 2009.

S. Rotondo *La valutazione degli accordi di programma quadro in Italia e dei contrats de plan Etat-region in Francia: un'analisi comparata*, in *Formez*; dossier predisposto sulla base degli Atti del seminario *Profili di analisi comparata: la valutazione dei Contrats de Plan in Francia e delle Intese e degli Accordi di Programma Quadro in Italia* tenutosi a Roma nel dicembre 2006

J. SIRINELLI, *La justiciabilité des études d'impact des projets de loi*, in *Revue du droit public*, n. 5, 2010, p. 1367 ss.

M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 78, 2009, p. 269 ss.

Valutare le politiche pubbliche in Francia. Un rilancio del Parlamento?, pp. 3-18, dossier a cura del Senato della Repubblica e reperibile al seguente link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00736473.pdf>

Valutazione d'impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia, dossier a cura del Senato della Repubblica, reperibile al sito: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/941900/index.html>

M. VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?* in L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997.

M. VOLPI, *Forme di governo e forme di Stato*, in G. MORBIDELLI-L. PERGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli, Torino, 2009.

M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University Press, 2014.

C. WALINE – P. DESROUSSEAUX - B. PELLE, *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La Documentation française, Parigi, 2009, p. 65.

RAPPORTI

Rapporto n. 509 del Senato Francese, Sessione ordinaria 2014-2015, Relatore; M.G.Portelli,

reperibile al sito <http://www.senat.fr/rap/114-509/114-5091.pdf>.

J.-L Warsmann, Rapport n° 1375 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Rapporto n. 2094 sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp>

Rapport de suivi n. 2936 “évaluation de la politique d'accueil touristique” reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-information-comper.asp>

Rapport de suivi n. 3196 “rapport sur l'évaluation de l'aide médicale” <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/indexinformation-comper.asp>

Rapport de suivi n. 3317 “évaluation de la politique de lutte contre l'usage des substances illicites”

Rapport de suivi n.3292 “politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale”

Rapporto d'informazione n. 2268 dell'Assemblea Nazionale, Registrato alla Presidenza il 9 ottobre 2014, Relatore; M.R.Juanico, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2268.pdf>

Rapporto d'informazione n. 2094 dell'Assemblea Nazionale, Registrato alla Presidenza il 19 novembre 2009, Relatori: C. Goasguen e J. Mallot, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2094.pdf>

Scheda illustrativa del Senat: “Que fait pour vous la Délégation sénatoriale aux entreprises?“, consultabile al sito [HYp://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/entreprise/Que_fait_pour_vous_la_delegEnt1-b.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/entreprise/Que_fait_pour_vous_la_delegEnt1-b.pdf)

Rapport d'information relatif à l'évaluation de la législation concernant le logement. et l'urbanisme, Documents A.N., 28 mars 1991, n° 1942.

Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, aliné 8, du Règlement PAR LA COMITE' D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES et présenté PAR Mma Anne-Yvonne LE DAIN et M. Laurent MARCANGELI, Députés

Assemblée Nationale (MEC), *Rapport d'information sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économique et sociale*, n. 876, 2003

Débats AN, 1ère séance du 25 janvier 2011, p. 469

M.Gratacos, Réfléchir ensemble à la démocratie de demain, Journal Officiel De La République Française, 2013, consultabile al sito http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2013/2013_20_democratie

<http://sfe-asso.e-monsite.com/medias/files/sfe-plaquette-charte.pdf> per la consultazione della Charte de l'évaluation des politiques publiques

[Legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr) per la consultazione dei testi normativi

<http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/travaux-publies> per la consultazione dei pareri emessi dal Conseil économique, social et environnemental

www.cesdefrance.fr sito istituzionale dell'Assemblée des Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux

<http://www.arf.asso.fr/> per i contenuti relativi alle programmazioni dei Contrats de plan Etat-Régions

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/> per le decisioni del Conseil constitutionnel

IV
Stati Uniti

di

Martino Francesco Canini

Matteo Di Gregorio

Maria Paola Liotti

Matteo Passeri

Maria Chiara Patera

Gabriele Pazzaglia

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEGLI STATI UNITI D'AMERICA

SOMMARIO: CAPITOLO I - 1. La forma di governo presidenziale statunitense: *a system of checks and balances* - 1.1. Valutazione delle politiche pubbliche e *congressional oversight* - 2. Istituzionalizzare la *public policy evaluation*. - 2.1 La valutazione delle *performance* amministrative da parte delle *federal agencies* - 2.2 I programmi di valutazione delle *committees* congressuali - 3. Il ruolo istituzionale del GAO - 3.1 Le altre *support agencies* del Congresso - 4. L'attività istituzionale di valutazione e le teorie di *public policy analysis* in USA (cenno) - CAPITOLO II - 1. La *Policy Analysis Community*. - 2. Storia ed evoluzione della valutazione delle politiche pubbliche negli USA. - 2.1 Dai primi esempi di valutazione al periodo dell'ottimismo. - 2.2 Il periodo del pessimismo e della sfiducia. - 2.3 Il periodo del pluralismo degli approcci. - 3. Criteri e metodi di valutazione in uso presso il GAO. - 4. La valutazione dal punto di vista dei valutatori: come i professionisti del settore concepiscono la propria attività ed il proprio ruolo - CAPITOLO III - 1. L'organo legislativo statunitense e la burocrazia: uno sguardo d'insieme - 2. Gli apparati informativi del Congresso: il *Congressional Research Service* - 2.1 Segue: il *Congressional Budget Office* - CAPITOLO IV - 1. Origine e evoluzione del *Government Accountability Office*: l'agenzia istituzionale di valutazione - 2. L'attività di valutazione del GAO e i suoi prodotti: le raccomandazioni e le audizioni - 3. Organizzazione e poteri del GAO - CAPITOLO V - 1. Il consolidamento del potere legislativo negli Stati federati. - 2. *Policy analysis, policy evaluation* e *oversight* nell'ottica statale. - 3. Il *Wisconsin*: lo stato precursore. - 4. Il modello virtuoso della Florida. - 5. Il potere di *review* dell'Assemblea Generale dell'*Ohio*. - 6. La *policy evaluation* in Arizona. - CAPITOLO VI - 1. Le ragioni della scelta del caso di studio. - 2. Funzionamento ed implicazioni dell'inclusione di un'area di intervento federale nella *High-Risk List* del GAO. - 3. La valutazione del programma *Medicare* nell'ambito della *High-Risk List* 2015. - 4. La valutazione del programma *Medicaid* nell'ambito della *High-Risk List* 2015. - 5. Considerazioni conclusive. - CAPITOLO VII - 1. La *policy evaluation* quale attività centrale dei *watchdogs* del Congresso. - 1.1 I benefici apportati dal *Government Accountability Office* al sistema di *policy analysis statunitense*. - 1.2 Il ruolo degli altri *watchdogs*. - 2. I valori e le caratteristiche di fondo della *policy evaluation*: la pubblicità dei risultati. - 2.1 Segue: l'imparzialità (*nonpartisanship*). - 3. Il ruolo fondamentale dei *think tanks* nel dibattito sulle politiche pubbliche negli Stati Uniti. - 4. A cosa serve la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti? - 4.1 L'effettivo impatto della *policy analysis* sul potere legislativo. - 4.2 La valutazione delle politiche pubbliche e i suoi riflessi sulla concezione americana della democrazia.

VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E FORMA DI GOVERNO USA

di *Maria Paola Liotti*

SOMMARIO: 1. La forma di governo presidenziale statunitense: *a system of checks and balances* - 1.1. Valutazione delle politiche pubbliche e *congressional oversight* - 2. Istituzionalizzare la *public policy evaluation*. - 2.1 La valutazione delle *performance* amministrative da parte delle *federal agencies* - 2.2 I programmi di valutazione delle *committees* congressuali - 3. Il ruolo istituzionale del GAO - 3.1 Le altre *support agencies* del Congresso - 4. L'attività istituzionale di valutazione e le teorie di *public policy analysis* in USA (cenno).

1. La forma di governo presidenziale statunitense: a system of checks and balances

La repubblica federale presidenziale statunitense struttura l'equilibrio istituzionale e la teoria democratica della separazione dei poteri concependo una forte tensione nella

definizione delle istituzioni e nella distribuzione di prerogative costituzionali. Gli organi costituzionali titolari delle funzioni legislativa ed esecutiva competono e sono rivali nell'esercizio del potere¹¹⁸⁹. La costituzione del 1787 formula un sistema istituzionale flessibile che ha subito diverse modifiche nel corso di due secoli senza mai mettere in dubbio due principi fondamentali: i poteri di governo devono essere separati tra organi indipendenti e si deve creare un equilibrio di *checks and balances* (controlli e contrappesi) tra gli organi costituzionali¹¹⁹⁰. Il sistema di controlli e contrappesi e la separazione dei poteri sono principi costituzionali distinti e complementari. Il primo mira a trasformare la natura conflittuale insita nel principio della separazione dei poteri, favorendo la cooperazione istituzionale. Essa assolve alla composizione di due esigenze contrapposte: evitare il pericolo di degenerazione autoritaria causato da eccessiva concentrazione di potere e scongiurare paralisi di governo, creando poteri concorrenti costretti a ricercare un continuo accordo degli organi costituzionali¹¹⁹¹. Ne risulta un sistema politico istituzionale competitivo e partecipato che dimostra un costante attivismo dell'intervento pubblico. La rivalità istituzionale pare favorire la negoziazione e la corruzione politica, senza ostacolare l'azione statale per la stessa evidenza pubblica e trasparenza di queste operazioni¹¹⁹².

L'assetto istituzionale delineato nella Carta costituzionale prevede: un Presidente capo dello Stato e dell'esecutivo, eletto da un apposito collegio elettorale; un Congresso, organo legislativo bicamerale diviso in *House of Representatives*, la cui rappresentanza è proporzionale alla popolazione e *Senate*, rappresentativo dei singoli Stati in egual modo (100 membri, 2 rappresentanti per ogni Stato). Ambedue gli organi traggono legittimazione diretta dalla collettività nazionale con distinti processi elettorali e tra essi si instaura un dualismo paritario nell'esercizio delle diverse funzioni. Il Presidente non può sciogliere anticipatamente le Camere e il Congresso può rimuovere il Presidente solo tramite un complesso procedimento di *impeachment* (messa in accusa). La Costituzione istituisce un organo a garanzia dell'equilibrio nel sistema di governo, la Corte Suprema, i cui membri sono nominati dal Presidente e ratificati dal Senato¹¹⁹³.

I confini della sopradescritta separazione dei poteri in senso orizzontale si sono rivelati negli anni molto fluidi, con elevata mobilità istituzionale. Invero un limite ulteriore alla eccessiva concentrazione di potere è garantito dalla separazione spaziale attuata dalla forma di Stato federale. Il modello federale contribuisce alla frantumazione del sistema istituzionale centrale, diffondendo il potere verso il basso. Gli stati federati sono istituzioni ampiamente autonome dal governo federale, con una posizione politica indipendente e competenze vaste e generali che trovano limite solo nei poteri definiti e individuati che la costituzione attribuisce al governo federale¹¹⁹⁴. La realizzazione di una vera e propria azione politica generale nazionale è difficoltosa poiché i singoli Stati giocano un ruolo importante nella attuazione delle politiche pubbliche¹¹⁹⁵.

¹¹⁸⁹ J. Q. WILSON, J. J. DILULIO JR., M. BOSE, *American Government: Institutions and Policies: The Essentials*, Wadsworth, Boston, 2011, p. 462.

¹¹⁹⁰ S. GAMBINO, *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 235 ss.

¹¹⁹¹ S. FABBRINI, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza, 1993, p. 11 ss.

¹¹⁹² J. Q. WILSON, J. J. DILULIO JR., M. BOSE, *American Government: Institutions and Policies*, cit., p. 463.

¹¹⁹³ S. GAMBINO, *Forme di governo*, cit., p. 238 ss.

¹¹⁹⁴ S. GAMBINO, *Forme di governo*, cit., p. 240 ss.

¹¹⁹⁵ J. Q. WILSON, J. J. DILULIO JR., M. BOSE, *American Government: Institutions and Policies*, cit., p. 462.

L'evoluzione in senso presidenziale del sistema di governo avvenuta nei due secoli di storia costituzionale statunitense ha modificato il rapporto originario tra l'organo esecutivo e quello legislativo. Il Presidente ha progressivamente assunto un ruolo principale nel modello di governo, invertendo l'ordine del testo costituzionale, in cui si era posta la centralità del Congresso nel sistema di poteri separati. L'ascesa degli Stati Uniti a potenza mondiale e i profondi cambiamenti economici hanno accelerato il processo che ha elevato il Presidente a baricentro politico ed istituzionale dello Stato; egli è diventato l'attore principale anche nella sfera legislativa, modificando di fatto l'investitura costituzionale del potere legislativo in capo all'organo congressuale. Il Presidente è eletto da un apposito collegio elettorale al fine di rendere l'elezione dell'organo esecutivo indipendente dall'organo legislativo ed evitare un'investitura diretta del corpo elettorale. Il sistema dei grandi elettori è di cruciale importanza per la comprensione del ruolo istituzionale del Presidente. Il processo di elezione presidenziale è preceduto da una fase di *nomination* dei delegati di partito che partecipano alla *party national convention*. Questa individuazione avviene nella maggioranza degli stati federati attraverso il meccanismo delle primarie, metodo tipicamente americano per la scelta dei delegati, disciplinato da ogni singolo Stato¹¹⁹⁶. La mancanza di meccanismi istituzionali utili a risolvere i potenziali conflitti politici tra esecutivo e legislativo è stata sopperita dallo sviluppo dei partiti secondo un modello flessibile e decentralizzato che ha garantito il funzionamento del sistema costituzionale anche in momenti in cui il Presidente è espressione di un partito politico diverso da quello maggioritario in Congresso (*divided government*)¹¹⁹⁷.

Il Congresso è organizzato in commissioni specializzate per materie, in cui si svolge gran parte dell'attività legislativa. La struttura permette la formazione di staff esperti in determinati settori, capaci di fungere da punto di raccordo della commissione congressuale con la burocrazia e i gruppi di interesse. Ciò comporta una estensione della forza istituzionale degli apparati di commissione, che produce una decentralizzazione del potere frammentato in ulteriori sottocommissioni. Per contro nel Congresso i partiti politici rappresentano una forza di potere con tendenze centralizzanti contrapposta a quella delle commissioni. Tale diffusione e dispersione di potere indebolisce il Congresso nella competizione con gli altri poteri dello Stato¹¹⁹⁸. Nelle ultime decadi in tutti i sistemi con un corpo legislativo ad elezione popolare il potere del parlamento si è ridotto, in comparazione il Congresso statunitense ha in parte mantenuto la propria indipendenza e influenza.

Il Congresso è detentore del potere legislativo secondo l'attribuzione costituzionale ma la produzione normativa congressuale prevalente non consiste nella legge tradizionale. L'azione più incisiva del Congresso statunitense si situa nella approvazione di programmi, atti di legge che stabiliscono come saranno spesi i soldi raccolti dal governo federale con le imposte. Essi indicano le priorità nazionali stabilendo le quote di stanziamento per settore. Tale tipologia legislativa deriva da altre specifiche attribuzioni del Congresso ed in particolare dal *power of the purse*: il Congresso deve autorizzare con legge qualsiasi spesa

¹¹⁹⁶ S. GAMBINO, *Forme di governo*, cit., p. 242 ss.

¹¹⁹⁷ M. A. KRASNER, S. G. CHABERSKI, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America: profili istituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 130 ss.

¹¹⁹⁸ M. A. KRASNER, S. G. CHABERSKI, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 116 ss.

governativa attraverso uno speciale procedimento denominato *appropriation*¹¹⁹⁹. Utilizzando tale potere le Camere potrebbero pesantemente limitare fino alla paralisi l'attività di altri organi dello Stato; invero senza mai arrivare ad estremi rimedi, la minaccia di seri tagli rappresenta una delle armi congressuali più potenti nella competizione istituzionale¹²⁰⁰.

La funzione legislativa si può considerare condivisa con il Presidente, che ha potere di veto sulle leggi del Congresso e con la Corte Suprema, che può operare un *judicial review* dichiarando incostituzionali le leggi approvate. Inoltre da un lato non si può negare il rilievo dell'attività dei lobbisti che condizionano i processi legislativi¹²⁰¹, da altro lato si evidenzia in alcune rappresentazioni ordinamentali la tendenza del Congresso a delegare l'attività normativa alle strutture burocratiche cui sono conferiti poteri regolatori vincolanti. Così la burocrazia partecipa materialmente all'azione legislativa, che spesso influenza anche attraverso la presentazione e promozione di progetti di legge, agendo in maniera simile ai gruppi di interesse privati che fanno pressione sull'attività congressuale. L'arma decisiva della burocrazia è il controllo dei dati e delle informazioni nei riguardi di qualsiasi argomento sottoposto all'attenzione del Congresso.

Pochi membri delle Camere hanno attitudine e tempo ad informarsi in maniera approfondita in ogni campo, essi non dispongono di informazioni sufficienti per esprimere valutazioni su una proposta legislativa. Questo è il compito dei funzionari delle strutture burocratiche, che usufruiscono di informazioni ed esperienze incomparabili perché provenienti dall'ente competente all'attuazione della legge in vigore. Tale assetto limita l'efficacia dell'*administrative oversight* espletato da commissioni e sottocommissioni del Congresso, che pare non esercitare un'influenza percettibile in termini di verifica dell'operato delle agenzie. Spesso tra commissioni di controllo e agenzie federali si crea una fusione di interessi, insieme dirette a coltivare sia il vantaggio collettivo che il favore della singola agenzia e dei suoi gruppi di clientela. L'amministrazione comunque non è libera da vincoli, evidenti soprattutto al riguardo di stanziamenti finanziari. Inoltre le decisioni amministrative possono essere impugnate davanti le corti per diversi motivi. Purtuttavia, controllando grandi moli di dati e stringendo alleanze con potenti gruppi economici, i funzionari burocratici possono dominare i processi politici¹²⁰².

1.1 Valutazione delle politiche pubbliche e congressional oversight

In un sistema così costruito le attività di valutazione delle politiche pubbliche sono funzioni istituzionali saldamente esercitate, in maniera indipendente ma interconnessa, sia entro il potere esecutivo attraverso le agenzie governative sia entro il potere legislativo attraverso centri di ricerca congressuali¹²⁰³, agenzie di supporto per lo svolgimento delle attività valutative da parte delle commissioni congressuali, in un confronto continuo delle

¹¹⁹⁹ A. M. DOLAN, E. HALCHIN, T. GARVEY, W. J. OLESZEK, W. GINSBERG, *Congressional Oversight Manual*, CRS Report for Congress, 19 Dicembre 2014, p. 2.

¹²⁰⁰ M. A. KRASNER, S. G. CHABERSKI, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 102 ss.

¹²⁰¹ J. Q. WILSON, J. J. DILULIO JR., M. BOSE, *American Government: Institutions and Policies*, cit., p. 462.

¹²⁰² M. A. KRASNER, S. G. CHABERSKI, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 246 ss.

¹²⁰³ G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2012, p. 13.

due prospettive di giudizio¹²⁰⁴, seguendo una cultura di scienza politica che ha individuato due considerazioni a premessa teorica della *public policy evaluation*: tutti gli interventi collegati ad una politica pubblica ottengono i risultati pianificati – se la valutazione *ex post* è realizzata dai soggetti attuatori o da soggetti a questi collegati; nessun intervento di *policy* raggiunge i risultati attesi – se la valutazione *ex post* è realizzata da terze parti indipendenti, specie composte da soggetti scettici in partenza sull’opportunità dell’intervento¹²⁰⁵. Nel sistema in cui la valutazione delle politiche ha il maggiore sviluppo, la istituzionalizzazione delle *public policy analysis* passa attraverso una stretta cooperazione tra agenzie parlamentari neutrali e amministrazione secondo un modello coerente con l’architettura costituzionale dei poteri¹²⁰⁶.

Nel corso della storia americana il governo nazionale ha aumentato le proprie funzioni e responsabilità. Tale espansione di poteri è guidata da diversi fattori. Le crisi nazionali, dovute alle numerose guerre intraprese dagli USA, e quelle internazionali, con la globalizzazione di numerose questioni sociali (commercio, immigrazione, droga, ambiente), accrescono le dimensioni governative. Ugualmente la complessità dell’intervento pubblico favorisce le prerogative del governo in risposta ai problemi emergenti. Considerata la vastità dell’attuale *establishment* federale, maggiore importanza assume la funzione di *congressional oversight* per garantire razionalità, efficacia ed efficienza all’azione di governo¹²⁰⁷.

La costituzione nordamericana conferisce al Congresso il potere di *legislative oversight*, cioè di “supervisione” o “vigilanza” dell’autorità delegata (*delegated authority*) a enti e funzionari del ramo esecutivo¹²⁰⁸. Ciò si sostanzia in un insieme di prerogative parlamentari utili alla supervisione dell’operato governativo ed esige la capacità dell’esecutivo di rendere conto delle proprie attività, la cd. *accountability*, esigenza che nella forma di governo statunitense si inserisce in un disegno istituzionale progettato sulla teoria dei *checks and balances*. La funzione di *oversight* è essenzialmente di tipo informativo e si sostanzia, nel campo dell’*accountability* governativa, nella produzione di informazioni, giustificazioni, valutazioni riguardanti l’attuazione dell’indirizzo di governo. L’*accountability* va ben oltre la rendicontazione in senso contabile poiché rappresenta una prova del rispetto di doveri e impegni definiti all’interno del particolare rapporto che lega i poteri esecutivo e legislativo¹²⁰⁹.

Le attività congressuali di revisione sono onnipresenti nella vita assembleare, perlopiù su stimolo di commissioni e sottocommissioni. Gli strumenti tradizionali per l’esercizio della funzione parlamentare di *oversight* sono le indagini conoscitive, le inchieste, le interpellanze e le interrogazioni. Negli USA a questi si affiancano i contributi delle agenzie

¹²⁰⁴ I. A. BRUDNICK, *The Congressional Research Service and the American Legislative Process*, CRS Report for Congress, 12 Aprile 2011.

¹²⁰⁵ G. VECCHI, *La valutazione ex-post delle politiche pubbliche: causalità, cambiamento, approcci, uso*, Firenze, 2015.

¹²⁰⁶ D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, fasc. 1, p. 119

¹²⁰⁷ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, CRS Report for Congress, 22 Febbraio 2010, p. 3.

¹²⁰⁸ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 3

¹²⁰⁹ A. MARTINI, G. CAIS, *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, in *Relazione al Congresso dell’Associazione italiana di valutazione*, Napoli, 1999, p. 7.

specializzate a fornire analisi e valutazioni di *policy* che risultano molto incisivi nel controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche. Tra questi, il *Congressional Research Service* ha elaborato nel 2007 un manuale con dettagliate istruzioni sull'esercizio della funzione di *executive oversight*¹²¹⁰. In esso si legge, circa gli obiettivi dell'*oversight*: “*Systematic program performance evaluation remains a relatively new and still-evolving technique in oversight. Modern program evaluation uses social science and management methodologies, such as surveys, cost-benefit analyses, and efficiency studies, to assess the effectiveness of ongoing programs*”¹²¹¹. Oltre che prerogativa assembleare volta a bilanciare la distribuzione del potere ordinamentale, la funzione in oggetto è un dovere costituzionale corollario della funzione legislativa: emanare leggi implica l'osservazione e verifica della coerente attuazione normativa.

La prima forma di *legislative oversight* ha riguardato il bilancio dello Stato, con un controllo di legittimità formale che nel tempo si è evoluto investendo questioni sostanziali sull'intervento dei governi. Per rispondervi le agenzie congressuali indipendenti hanno sviluppato metodi di valutazione e praticato programmi valutativi alla luce di parametri più ampi di quelli contabili, tenendo conto dell'efficienza, efficacia, equità, appropriatezza, opportunità degli interventi pubblici. In questo contesto l'*accountability*, obiettivo fondamentale del *congressional oversight*, richiede non più solo competenze contabili ma un'ampia disponibilità di competente specializzate¹²¹².

Gli scopi sottesi alle operazioni di *oversight* sono molteplici e sovrapposti. Finalità programmatiche volte al miglioramento dell'intervento pubblico implicano: analisi sulla efficacia ed efficienza economica dell'attività esecutiva; programmi di valutazione e misurazione delle *performance* amministrative; indagini su sprechi, frodi e abusi nei programmi governativi; l'acquisizione di informazioni utili al futuro *policymaking*¹²¹³. Si aggiungano gli obiettivi politici da un lato legati all'aggregazione di consenso elettorale che le attività di verifica favoriscono e da altro lato espressione della tensione costituzionale e istituzionale che caratterizza la relazione tra potere legislativo (Congresso) e potere esecutivo (Presidente) in USA e condiziona i rapporti di cooperazione o di conflitto del legislatore con l'organizzazione amministrativa. Attenzione speciale meritano dunque gli obiettivi istituzionali legati all'*oversight*, in quanto protezione delle attribuzioni congressuali e strumento democratico per la valutazione pubblica dell'operato governativo grazie alle attività di investigazione e informazione¹²¹⁴.

La spinta culturale che fonda tale modello è diretta a fornire un servizio multidirezionale ai cittadini statunitensi. I diversi programmi di valutazione sono mossi dall'intento di proteggere la salute e l'ambiente, di migliorare il benessere sociale, di stabilizzare l'andamento economico senza costi irragionevoli ed eccessivi. Tradizionalmente l'intervento pubblico negli Stati Uniti è limitato e quando richiesto è condizionato da diversi fattori: l'obiettivo di massimizzare i benefici per i cittadini; il fondamento scientifico,

¹²¹⁰ AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, Istituto regionale di ricerca della Lombardia, Milano, 2010, p. 43 ss.

¹²¹¹ A. M. DOLAN, E. HALCHIN, T. GARVEY, W. J. OLESZEK, W. GINSBERG, *Congressional Oversight Manual*, cit., p. 2.

¹²¹² AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., 2010, p. 45.

¹²¹³ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 5.

¹²¹⁴ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 6.

tecnologico ed economico delle decisioni; la preventiva acquisizione della posizione dei destinatari dell'intervento; la realizzazione semplice e certa dell'intervento; il coordinamento tra agenzie esecutive¹²¹⁵. Il tradizionale scetticismo dell'opinione pubblica americana sulla concentrazione di potere evidenzia il ruolo significativo delle funzioni di monitoraggio e supervisione volte a rendere le agenzie federali e i funzionari *accountable* per le loro azioni e decisioni¹²¹⁶.

2. Istituzionalizzare la *public policy evaluation*

Sembra potersi affermare che la domanda di valutazione delle politiche pubbliche in USA si sia aggregata attorno l'esigenza di giustificare i gravi costi dello stato sociale. I caratteri pragmatici e multietnici della composizione politica statunitense spingono due esigenze forti che nel corso della seconda metà del Novecento trovano risposta in forme progressive di istituzionalizzazione della *policy analysis*. Le esigenze richiamate consistono nella domanda di legittimazione dell'azione pubblica, soprattutto in riferimento a costosi interventi di redistribuzione delle ricchezze, e nella funzione di controllo territoriale a distanza che consente il ritorno di *feedback* sull'andamento legislativo in sistemi a *multilevel governance*. In questi termini si può qualificare la valutazione delle politiche come una sorta di controllo cognitivo sulle decisioni pubbliche, favorendo l'apprendimento istituzionale e le capacità di analisi dei decisori, tentando di razionalizzare una spesa pubblica sempre più ampia e complessa¹²¹⁷.

Con il passaggio da sapere specialistico a pratica politica l'attività di *policy evaluation* diviene un valido strumento di governo ad ampia legittimazione sociale. Al contempo istituzionalizzare la valutazione consente un suo utilizzo diretto nel *policy making* che favorisce di ritorno il progresso teorico e analitico e influenza le metodologie e gli approcci scientifici. Tuttavia l'esperienza nordamericana mostra che per avviare un ciclo valutativo di *policy analysis* istituzionale è necessario operare non solo sul piano normativo ma anche politico e culturale. Il mancato utilizzo di valutazioni non può essere sanzionabile in quanto non è espressione d'autorità ma produzione di conoscenza fondata su un bisogno collettivo. L'effettività della valutazione di politiche pubbliche è perciò mediata dall'interesse politico, da una volontarietà che fonda l'adesione ad una valutazione. La creazione di istituzioni di ricerca e valutazione dipende quindi dall'attenzione sociale all'azione politica e conseguente esigenza di una sua verifica. Una cultura condivisa dei significati dell'analisi delle politiche pubbliche è condizione necessaria per assimilare e rendere efficaci le pratiche valutative istituzionali¹²¹⁸.

Il consolidamento delle attività valutative in sedi istituzionali si avvia negli Stati Uniti durante gli anni '60 e al riguardo si può far emblematicamente riferimento alle analisi degli

¹²¹⁵ A cura di R. ERCOLI, *Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America*, Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi. XII legislatura, 2016, p. 8 ss.

¹²¹⁶ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 3.

¹²¹⁷ M. SISTI, *Valutazione e governance pubblica*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, 2006, p. 14.

¹²¹⁸ M. L. BEMELMANS-VIDEC, R. C. RIST, E. O. VEDUNG, *Carrots sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, Transaction, 2003.

effetti della politica Johnsoniana di *War on poverty*, che produce molteplici iniziative innovative in campo sociale, a discapito della pressione fiscale. Nel corso e in seguito alla presidenza Nixon, lungo gli anni '80, l'attenzione delle analisi valutative si sposta sul *workfare*, sui programmi di *welfare* disegnati a favore dell'equilibrio nel mercato del lavoro. Durante gli anni '90 si è approfondita l'analisi qualitativa del settore educativo e sanitario, con maggiore apertura ai riscontri scientifici provenienti da organi di ricerca esterni alle istituzioni¹²¹⁹.

La complessità dell'azione politica, maggiore in sistemi geograficamente ampi e a sovranità diffusa, incentiva l'impiego di diversi strumenti e metodi della decisione pubblica. Ciò ha plasmato negli USA un modello di *governance* fondato su una concezione fortemente pluralista di razionalizzazione dell'azione statale. L'intervento di molteplici *decision makers* dovrebbe imporre ingegnerie politiche basate non tanto sulla difesa di valori ed interessi particolari quanto sull'osservazione rigorosa della realtà, su dati analitici che permettano la costruzione di *evidence-based policies*, con una legittimazione più solida delle scelte ordinamentali compiute. Secondo le dottrine principali di *policy analysis* la formulazione di scelte pubbliche ampiamente informate importa diversi benefici: consente una allocazione di risorse statali migliore (in termini di razionalità e legittimità); garantisce una riprogrammazione ponderata dell'intervento pubblico; stimola la riflessione collettiva e l'innovazione delle politiche pubbliche¹²²⁰.

In sede istituzionale la valutazione serve due funzioni ordinamentali: *policy learning* e *accountability*. Il primo effetto è indicato dalla dottrina come *enlightment*, cioè istruzione, cognizione, apprendimento da parte dei *policy makers* al fine di correggere, innovare o abbandonare l'intervento pubblico analizzato. Per altro verso l'*accountability*, cioè il rendere conto, responsabilizza l'operato del *policy maker* nei confronti della collettività alla quale deve presentare dei risultati¹²²¹. In questo senso l'*accountability* si presenta quale elemento di legittimazione democratica degli operatori governativi oltre la mera *executive accountability*, cioè la funzione istituzionale di monitoraggio dell'attività del governo da parte del parlamento che rientra nel potere di *legislative oversight*¹²²². Dare rilievo all'*accountability* in senso ampio impone al governo la raccolta massiccia di dati da fornire al pubblico, al legislatore, ai contribuenti e utenti di servizi. Ne consegue una piena trasparenza dei progetti, programmi e interventi governativi¹²²³.

2.1 La valutazione delle performance amministrative da parte delle federal agencies

Si è evidenziato come l'espansione di *oversight* sul mandato legislativo segua l'ampliamento della forza e delle prerogative governative. Il tentativo di rafforzarne le procedure passa per emanazioni normative che impegnano il ramo esecutivo nella produzione di informazioni legate alla funzione di supervisione esecutiva, realizzando una

¹²¹⁹ A cura di R. ERCOLI, *Analisi di impatto ex ante ed ex post*, cit., p. 11.

¹²²⁰ M. SISTI, *Valutazione e governance pubblica*, cit., p. 13.

¹²²¹ B. DENTE, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, vol.34, pp.101-106.

¹²²² AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 42.

¹²²³ I. SHAW, J. C. GREENE, M. M. MARK, *The SAGE Handbook of Evaluation*, SAGE, 2006, p. 165.

istituzionalizzazione delle attività di valutazione delle *performance* e dei programmi amministrativi in seno alle agenzie federali¹²²⁴.

La funzione di valutazione delle politiche pubbliche espressa dal Congresso quale corollario del potere di supervisione (*oversight*), attraverso commissioni permanenti e organismi istituzionali tecnici di cui si cerca di garantire la qualità *non-partisan*, per quanto rilevante, non può essere considerata isolatamente. Essa è interconnessa con le operazioni di misurazione delle *performance* e valutazione dell'operato amministrativo che si compiono all'interno degli organi esecutivi, con meccanismi che mirano ad una forte responsabilizzazione degli amministratori stessi, indipendentemente dall'appartenenza politica. La misurazione delle *performance* amministrative si pone sia come strumento di controllo direzionale interno (per comunicare ai vertici esecutivi l'andamento dell'amministrazione e stimolare miglioramenti) sia quale elemento da comunicare a soggetti esterni, per rispondere all'esigenza di *accountability* in senso ampio, cioè di rendere conto dei risultati ottenuti a soggetti esterni.

Il *Government Performance and Results Act of 1993*, che disciplina e generalizza il sistema della misurazione e valutazione degli interventi da parte delle agenzie federali, tende a far prevalere tale ultima esigenza, prevedendo legislativamente strumenti utili a consentire un rendiconto valutativo al Congresso, e quindi indirettamente ai cittadini, riguardante l'utilizzo delle risorse pubbliche e i relativi risultati da parte delle amministrazioni federali¹²²⁵. La norma rafforza i poteri di verifica congressuali migliorando la capacità delle commissioni rispetto all'onere delle agenzie federali ad essere "*accountable for the implementation of their performance goals and actual outcomes; to evaluate the budget requests of various agencies, and to reduce or eliminate unnecessary overlap and duplication among federal agencies that implement similar policy areas*"¹²²⁶. Il sistema è completato dal *Congressional Review Act of 1996* che consente il controllo sulla regolamentazione delle agenzie prevedendo da parte delle agenzie la presentazione della propria regolamentazione alla Camera, al Senato e al GAO prima che possa diventare efficace¹²²⁷.

La richiesta di *accountability* amministrativa aumenta col crescere della complessità dei problemi di rilevanza pubblica, e assume grande rilevanza con la diffusione di sistemi a *multilevel governance* e di *partnership* tra pubblico e privato: si pone quale elemento democratico che influisce sulla ridefinizione della funzione di *oversight* che l'organo legislativo esercita sull'attività governativa. La valutazione delle politiche pubbliche risulta però un'attività complessa e diversa dal mero controllo dell'operato governativo. Pertanto richiede il coinvolgimento non solo dell'organo legislativo titolare del potere di *oversight*, mediante le commissioni congressuali, ma anche delle stesse agenzie esecutive, che sono normativamente obbligate a seguire un ciclo di programmazione e realizzazione politica che comprenda la valutazione delle attività svolte, da presentare con cadenze regolari al

¹²²⁴ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 7

¹²²⁵ A. MARTINI - M. SISTI, *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2002, fasc. 2 p. 13

¹²²⁶ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 8

¹²²⁷ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 8.

Congresso secondo procedure che travalicano il semplice controllo contabile e promuovono l'autovalutazione amministrativa¹²²⁸.

Le *federal agencies* operano in vari settori dell'intervento pubblico, spesso con ampi poteri regolatori. La regolamentazione approvata deve essere trasmessa al GAO che la valuta e al Congresso che ha potere di disapprovazione¹²²⁹. Il modello di regolamentazione diffusa e collegata alle istituzioni di valutazione consente analisi sull'effettività delle politiche pubbliche nella risoluzione di problemi sociali, in vista di un rapporto trasparente delle istituzioni con i cittadini¹²³⁰. Inoltre le attività valutative contribuiscono al miglioramento dell'organizzazione amministrativa, in quanto occasione di riflessione sull'andamento burocratico: in tal senso si è sviluppato l'orientamento di *results-based management* che trova favore negli Stati Uniti¹²³¹.

2.2 I programmi di valutazione delle commissioni congressuali

La funzione di valutazione di *public policy* viene esercitata dal Congresso tramite le commissioni, legislativamente autorizzate a programmare attività di valutazione riguardanti l'attuazione delle politiche pubbliche da parte dell'esecutivo. Oltre a presentarsi quale diretta emanazione del potere di monitoraggio dell'organo legislativo sull'operato governativo, le informazioni raccolte con l'analisi *ex post* di politiche complesse sono utili a stimolare il miglioramento dell'intervento pubblico, attraverso la riprogrammazione e la pubblicità democratica dei risultati legislativi. Per svolgere le complicate indagini ed analisi di informazioni sulle quali si reggono le attività di valutazione, le assemblee legislative si avvalgono di diverse strutture che si occupano dello studio dei programmi e dei prodotti normativi. Le più significative, per ampiezza e competenze sono il *Congressional Research Service*, che svolge larghe attività di ricerca per il Congresso fin dal 1914, il *Congressional Budget Office*, che assiste i parlamentari sulle questioni di bilancio e documenti fiscali, il *Government Accountability Office*, che assiste il potere legislativo collegandosi direttamente alla funzione di *accountability* governativa. Queste agenzie congressuali istituite quali strumenti per l'esercizio del *legislative oversight*, al fine di rispondere alle più intense esigenze di *public policy evaluation*, hanno allargato le loro competenze e l'intensità delle indagini sui processi e risultati dell'intervento pubblico¹²³².

Una svolta decisiva per la pratica congressuale delle attività di valutazione, che si sganciano progressivamente dalle procedure di bilancio, avviene con il *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*. Questo provvedimento abilita le commissioni congressuali a condurre programmi di valutazione, richiedendo *reports* alle

¹²²⁸ F. ARCHIBUGI, *La valutazione della «performance» nell'esperienza federale Usa*, in *Amministrare*, Il Mulino, 1/2013; A. M. DOLAN, E. HALCHIN, T. GARVEY, W. J. OLESZEK, W. GINSBERG, *Congressional Oversight Manual*, cit., p.2.

¹²²⁹ In verità la disapprovazione, da esercitare entro un termine di 60 giorni, è stata applicata dal Congresso in un solo caso ma funziona come deterrente per le agenzie federali costrette a tener conto della posizione parlamentare nell'elaborazione della regolamentazione. Cfr. A cura di R. ERCOLI, *Analisi di impatto ex ante ed ex post*, cit., p. 19.

¹²³⁰ A cura di R. ERCOLI, *Analisi di impatto ex ante ed ex post*, cit., p. 5.

¹²³¹ I. SHAW, J. C. GREENE, M. M. MARK, *The SAGE Handbook of Evaluation*, cit., p. 165.

¹²³² D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 117 ss.

agenzie congressuali o servendosi di agenzie esterne¹²³³. Ciò si aggiunge alle tradizionali attività di valutazione *ex ante* delle commissioni congressuali sull'impatto regolamentare, che accompagnano le proposte legislative¹²³⁴.

Come esempi, una competenza specifica nella valutazione delle politiche pubbliche è prevista espressamente dallo statuto della commissione alla Camera *Oversight and Government Reform*¹²³⁵. In parallelo al Senato la commissione *Homeland Security and Governmental Affairs* è competente in materia di pubblica amministrazione. A ulteriore dimostrazione che le attività di valutazione rientrano pienamente nella strumentazione utile a realizzare la supervisione delle attività governative realizzate dalle amministrazioni, garantendo il rigido bilanciamento democratico dei poteri del sistema presidenziale dei *checks and balances*.

3. Il ruolo istituzionale del GAO

L'analisi delle *support agencies* congressuali, nella loro evoluzione istituzionale e normativa, chiarifica il parallelismo e l'interconnessione delle funzioni governative e di quelle legislative nelle attività istituzionali di *policy analysis* e in particolare di valutazione dell'intervento pubblico. Tali strutture di supporto legislativo assistono direttamente e indirettamente le commissioni e i membri del congresso fornendo un utile contributo all'esercizio della funzione di *oversight*¹²³⁶. Il GAO e le altre agenzie sono gli organi che materialmente conducono i programmi di valutazione, strumento primario in un nuovo approccio alla funzione di *oversight* che coinvolge le scienze sociali e i metodi manageriali¹²³⁷.

Emblematico lo sviluppo del GAO, l'agenzia più grande competente in *program evaluation*, istituito presso il Congresso come *General Accounting Office*, opera dal 1921 con funzione di controllo della spesa pubblica. La nascita di tale agenzia è dettata dall'aumento esponenziale del debito pubblico in seguito alla prima guerra mondiale. Con il *Budget and Accounting Act of 1921* viene riformato il processo di bilancio federale, creando due diversi presidi istituzionali: il GAO presso il Congresso e il *Bureau of the Budget* (in seguito denominato *Office of Management and Budget*) presso l'esecutivo (Dipartimento del Tesoro). Il trasferimento delle funzioni di controllo contabile e finanziario consegue il bisogno pubblico di maggiori informazioni per un migliore controllo delle uscite¹²³⁸. Dopo la seconda guerra mondiale l'attività di *accounting* dell'agenzia congressuale si estende progressivamente su tutte le attività pubbliche e dal 1969 le sue competenze comprendono la valutazione delle politiche federali.

¹²³³ A. M. DOLAN, E. HALCHIN, T. GARVEY, W. J. OLESZEK, W. GINSBERG, *Congressional Oversight Manual*, cit., p. 8.

¹²³⁴ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 9.

¹²³⁵ Cfr. *Rules of the Committee on Oversight and Government Reform House of Representatives together with selected rules of the House of Representatives*, U.S. Government Publishing Office, Washington, 2015.

¹²³⁶ A. M. DOLAN, E. HALCHIN, T. GARVEY, W. J. OLESZEK, W. GINSBERG, *Congressional Oversight Manual*, cit., p. 75.

¹²³⁷ W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 13.

¹²³⁸ D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 119.

Il *Legislative Reorganization Act of 1970* rafforza poteri e obblighi del GAO nei programmi di valutazione e nel corso degli anni '70 aumentano le responsabilità del GAO nella procedura di bilancio pubblico e nel supporto alle attività congressuali, al punto da adattare la composizione professionale dell'organo alle nuove competenze, attraverso l'assunzione di contabili, informatici, giuristi, esperti nei settori delle politiche pubbliche e in materia sanitaria, allargando l'organico negli anni '80 a componenti delle forze dell'ordine, in vista delle analisi di illeciti civili e penali¹²³⁹. La maggior parte degli analisti viene professionalmente reinquadrata come valutatori, dando maggior rilievo alle nuove ed estese attività di ricerca dell'istituzione e con il *Civil Service Reform Act of 1978* e il *GAO Personnel Act of 1980*, il personale alle dipendenze del GAO viene sciolto da ogni vincolo gerarchico rispetto all'esecutivo, per accentuare il suo ruolo di “*investigative arm of Congress*”.

Seguendo tale percorso di sviluppo il GAO, nato quale organo di ragioneria al servizio del governo, è oggi capace di allertare i *policy makers* sui più complessi problemi sociali e ordinamentali emergenti, diventando un'agenzia indipendente e *non-partisan*, che funziona quale “*congressional watchdog*” a supporto della funzione di *congressional oversight*. Per ricoprire tale ruolo il GAO si presenta oggi come una organizzazione multidisciplinare in grado di gestire i più complessi incarichi congressuali (*Congress's assignments*) di controllo (*audit*) e valutazione (*evaluation*). Nel luglio 2004 cambia anche definitivamente il nome dell'ente in *Government Accountability Office*, come previsto dal *GAO Human Capital Reform Act of 2004*¹²⁴⁰.

Il rilievo istituzionale dell'organo si riscontra nella capacità di raccogliere una quantità e qualità tale di informazioni che consente la produzione di raccomandazioni che rivestono un ruolo molto importante nel ciclo di *policy analysis*. Inoltre lo stesso GAO considera quale preminente fonte di comunicazione con il Congresso la partecipazione ad audizioni: il Congresso può chiedere al GAO testimonianze orali su diverse questioni, con forte incidenza delle valutazioni *non-partisan* sui processi decisionali parlamentari. Comunque le raccomandazioni rappresentano la maggioranza dei documenti prodotti dal GAO e trovano un riscontro molto positivo, segnalato dall'80% di accoglimento delle richieste da parte delle agenzie ed amministrazioni a cui sono rivolte¹²⁴¹. L'incidenza positiva del ruolo di questa agenzia congressuale è anch'essa misurata, in termini di *benefits*, e dipende molto dalla reattività degli enti pubblici all'attuazione delle raccomandazioni dell'organo tecnico. Il GAO è per tale motivo responsabile nell'informare il Congresso sullo stato di recepimento delle sue raccomandazioni, che richiede tempi variabili di adeguamento. Normalmente, se risulta un'incapacità di adattamento protratta per 4 anni, la raccomandazione del GAO viene rendicontata al Congresso come non recepita.

Il procedimento diretto alla produzione di raccomandazioni è interessante perché evidenzia il collegamento nei processi di *policy analysis* delle funzioni legislative ed esecutive, in particolare nella fase di valutazione delle politiche pubbliche. La procedura si avvia con un mandato da parte delle commissioni congressuali, sulla base del quale il GAO instaura con le agenzie amministrative una relazione volta ad una prima ricostruzione dei

¹²³⁹ *The History of GAO - After World War II*, in <http://www.gao.gov/about/history/postwwii.html>, 2016.

¹²⁴⁰ *The History of GAO - Recent Years*, in <http://www.gao.gov/about/history/recent.html>, 2016.

¹²⁴¹ D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 124 ss.

problemi oggetto d'indagine. Ne risulta un documento da inviare ai funzionari esecutivi interni responsabili della valutazione che a loro volta verificano l'analisi svolta e possono muovere obiezioni, instaurando un confronto pubblicato sul sito *web* del GAO e in un *dossier* consegnato ai parlamentari. Solo in seguito il GAO formula le sue raccomandazioni di cui è dato pubblico avviso sul sito *web* e che le amministrazioni hanno responsabilità ad attuare.

Il ruolo delle commissioni congressuali è lo stimolo fondamentale al funzionamento del descritto ciclo di valutazione verso un miglioramento dell'intervento pubblico, non solo perché avviano la procedura attraverso il conferimento del mandato ma soprattutto per il rilievo che esse accordano ai referti del GAO, nel momento in cui le commissioni competenti devono ripartire i fondi per il rifinanziamento di programmi e servizi. Il flusso di informazioni che perviene al Congresso permette di decurtare risorse a progetti che non raggiungono i risultati attesi e a servizi che non soddisfano l'utenza, consentendo inoltre una più ponderata riprogrammazione. Invero i membri del Congresso ricevono le informazioni utili all'esercizio della funzione di *oversight* da molteplici direzioni, in via più o meno formale. Non bisogna trascurare il rilievo delle informazioni rilevate dai singoli elettori, dai gruppi di interesse, dai mezzi di comunicazione, che si aggiungono agli strumenti formali quali le audizioni al Congresso e i rapporti delle agenzie investigative del Congresso, *GAO in primis*¹²⁴². Le informazioni ricevute dal GAO mostrano un valore aggiunto grazie alla neutralità che caratterizza l'operato della struttura istituzionale. Essa non indica carenza ideologica ma costringe l'organo, soprattutto nella produzione di *recommendations*, a tenere conto del complesso di valori presenti in società e ad argomentare esplicitamente il bilanciamento di interessi che giustifica la raccomandazione stessa¹²⁴³.

È chiaro dunque che il GAO ha superato la pura funzione di *oversight post* legislativo, per incidere attivamente in tutte le fasi della *public policy analysis*. In essa momento importante è la verifica dell'attuazione delle raccomandazioni da parte delle amministrazioni, processo di *implementation* seguito dal GAO con particolare rigore. Si consideri infine, per una visione complessiva del sistema, che il GAO si occupa in media di 1800 raccomandazioni l'anno, con la predominanza di alcuni ambiti di intervento (difesa, sicurezza nazionale, tesoro, salute) in ragione della competenza federale e dell'ammontare della spesa pubblica assorbita da quei settori. Purtroppo l'azione del GAO non è percepita in contrasto con la legittimazione elettorale fornita dai cittadini al governo, ma grazie all'alto livello di professionalità e indipendenza del *Comptroller General* che lo guida e dei funzionari analisti è considerata una risorsa conoscitiva di largo beneficio¹²⁴⁴.

Poiché le operazioni di valutazione materialmente devono sussistere nella raccolta e confronto di informazioni importanti per quantità e qualità che richiede profili professionali specifici, il servizio di ricerca istituzionale si pone quale perno del sistema di analisi delle politiche pubbliche. In esso organo centrale è il GAO, che deve garantire una stabile

¹²⁴² T. A. BIRKLAND, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Routledge, 2014, p. 96 ss.

¹²⁴³ D. L. WEIMER, *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, in *Policy Studies Journal*, 2005, p. 2.

¹²⁴⁴ D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 126 ss.

indipendenza della sua azione e composizione dalle correnti politiche, funzionando sia a supporto delle funzioni congressuali che ad ausilio dei poteri esecutivi. Pare allora ancora più evidente che la *public policy evaluation* svolta dalle istituzioni sia attività strettamente collegata alla struttura democratica in cui si inserisce la forma di governo statunitense, perché al servizio della funzione di bilanciamento dei poteri che completa il *checks and balances system*, cui si possono far corrispondere, in ultima analisi, le attività di *audit e evaluation* del GAO.

Nel pieno rispetto della funzione *oversight* dell'organo parlamentare, lo stesso GAO è sottoposto a controllo e valutazione sistematica garantiti da: pubblicazione su web delle attività di valutazione; verifica triennale sul lavoro svolto da parte di organizzazioni indipendenti; periodica analisi degli *standard* qualitativi da parte di un *team* internazionale di esperti. L'indipendenza dell'organo dai poteri costituzionali, cui è d'ausilio e supporto, è poi garantita, oltre che dalla composizione e organizzazione, anche dal funzionamento su stimolo delle commissioni e sottocommissioni del Congresso o attraverso una clausola valutativa (clausole *sunset* o *review*) prevista da una legge che addossa una responsabilità di rilievo al GAO circa gli esiti d'efficacia della legge stessa¹²⁴⁵. Invero la responsabilità del GAO al servizio della funzione legislativa è molto importante quando l'organo è chiamato a svolgere ricerche valutative da leggi che contengono clausole *sunset* o *review*. Nel primo caso, viene preventivamente indicata la data di scadenza di un provvedimento (un programma, una regolazione): una eventuale proroga può essere approvata solo nel caso in cui la valutazione riesca a dimostrare che la legge ha effettivamente prodotto i risultati attesi e potrebbe produrne ancora di rilevanti per un determinato arco di tempo. Nel caso di clausole di *review* si stabiliscono anticipatamente i parametri alla luce dei quali sarà condotta la valutazione circa il funzionamento di un provvedimento: quali saranno le sue modalità, i suoi tempi, gli indicatori adottati.

3.1 Le altre support agencies del Congresso

Oltre al GAO altre agenzie si occupano specificamente di *policy analysis* in Congresso e raccolgono informazioni utili alla supervisione (*oversight*) del Congresso sull'attuazione delle politiche pubbliche da parte dell'esecutivo.

Il *Congressional Research Service* (CRS) compie ricerche per i membri del Congresso operando quale organo della *Library of Congress*, ampliato e rinominato negli anni '70. L'istituto svolge ricerche ed analisi complesse a diretto supporto dei processi legislativi. Inoltre si impegna in una pianificazione strategica che tenta di anticipare le future richieste informative del Congresso. Il suo personale spesso serve quale "controparte" per ottenere informazioni su particolari questioni o quale sorta di staff aggiunto delle commissioni. Di regola il CRS produce *reports*, *memorandum* confidenziali, risposte telefoniche su istanze specifiche, riunioni e consultazioni informative¹²⁴⁶. L'astensione dal produrre

¹²⁴⁵ In alcuni casi è possibile attivare le indagini su richiesta di un singolo parlamentare o del *Comptroller General* a capo del GAO. Cfr. D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 121 ss.

¹²⁴⁶ I. A. BRUDNICK, *The Congressional Research Service and the American Legislative Process*, CRS Report for Congress, 12 Aprile 2011.

raccomandazioni e il carattere riservato del suo lavoro garantisce una certa neutralità dell'operato dell'organo, tenendolo al contempo perlopiù estraneo al dibattito politico.

Il *Congressional Budget Office* ha un ruolo più visibile nel dibattito pubblico ma è carente in neutralità per una certa dipendenza dalle commissioni cui è al servizio, da cui l'organo tende a sdoganarsi progressivamente. Nasce nel 1974 quale contrappeso congressuale al governativo *Office of Management and Budget* nella produzione di informazioni sul bilancio pubblico, rafforzando le competenze del Congresso nell'analisi del bilancio dello Stato. Il CBO svolge attività di ricerca su richiesta delle commissioni congressuali, di cui pubblica i risultati senza fornire esplicite raccomandazioni sulle politiche pubbliche. L'organo è utile a calcolare l'impatto della legislazione ordinaria sulla spesa pubblica, fornendo al Congresso analisi non partitiche e tempestive in grado di ausiliare le decisioni economiche e di bilancio¹²⁴⁷.

L'*Office of Technology Assessment* (OTA) è stato creato nel 1972 per consigliare il Congresso sulle questioni scientifiche e tecniche. La composizione del consiglio direttivo era proporzionalmente distribuita tra i partiti e le camere e, come il CBO, operava su istanza delle commissioni congressuali senza produrre raccomandazioni. Pur favorendo di una buona reputazione esterna, all'interno del Congresso i risultati dell'organo contrastavano molti interessi politici. Negli anni Novanta i membri del Congresso cominciano ad avvalersi ampiamente delle risorse tecniche e scientifiche reperibili dalle università, dai centri di ricerca esterni (i c.d. *think tank*), da società professionali, fino a giungere alla soppressione dell'OTA in seguito a tagli sul bilancio federale. Paradossalmente, l'OTA sembra essere l'agenzia assembleare che molti parlamenti dell'Unione Europea tendono ad imitare, istituendo delle agenzie parlamentari di valutazione tecnologica su piccola scala, meno soggette agli attacchi politici¹²⁴⁸.

Nel complesso l'esperienza statunitense delle agenzie congressuali si evolve in favore dello sviluppo di competenze neutrali nell'analisi delle politiche pubbliche, diversamente da quanto praticato nelle agenzie esecutive. L'incidenza positiva di GAO, CRS, CBO è riconosciuta anche dai singoli Stati federati, in molti dei quali vi sono organismi che svolgono ruoli simili. Inoltre i legislatori dei 50 singoli Stati sono assistiti dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL), organizzazione *bipartisan* istituita nel 1975 che si occupa di ricerche tecniche e consultazioni sui problemi rilevanti per gli Stati¹²⁴⁹.

Il funzionamento di questi istituti parlamentari con forti vocazioni di neutralità è tuttavia strettamente legato alla forma di governo statunitense, che offre un caso estremo di separazione tra i poteri esecutivo e legislativo. Una esportazione di tale modello richiede una profonda ponderazione e trova forse il limite di una fruttuosa applicazione solamente a sistemi presidenziali con organi legislativi forti. Nei sistemi parlamentari l'esigenza di competenze neutrali nell'analisi delle politiche pubbliche sarebbe meglio assolta da agenzie esterne ed indipendenti dal potere legislativo. Hanno comunque piena valenza comparatistica alcune caratteristiche generali che contraddistinguono le agenzie congressuali statunitensi. In particolare si sottolinea che a differenza dei capi delle agenzie esecutive, i vertici e la composizione del GAO e del CBO non sono legati al controllo

¹²⁴⁷ AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 30.

¹²⁴⁸ D. L. WEIMER, *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis*, cit., p. 9 ss.

¹²⁴⁹ AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 31.

politico della legislatura ma hanno durata predeterminata. Inoltre tali istituzioni offrono un lavoro politicamente apprezzabile, il primo mettendo a disposizione del Congresso un'ampia gamma di informazioni di difficile reperimento, il secondo offrendosi quale fonte alternativa all'esecutivo per le proiezioni economiche e contabili¹²⁵⁰.

5. *L'attività istituzionale di valutazione e le teorie di public policy analysis in USA (cenno).*

La valutazione delle politiche pubbliche in USA può descriversi come attività pervasiva realizzata in tutte le dimensioni territoriali, istituzionali, sociali. Al copioso lavoro in valutazione del Congresso e della Presidenza corrisponde la proliferazione di *think tanks*, centri di ricerca che compiono un'ampia gamma di studi sulla valutazione dell'intervento pubblico. Questi hanno stimolato la ricerca continua di nuovi strumenti che permettano di ampliare l'ambito e l'efficacia delle attività di valutazione.

Negli anni '90 gli studi impegnati nell'analisi dell'intervento pubblico si rivolgono alla misurazione dell'*outcome*, cioè dei risultati conseguiti nella soluzione dei problemi dei cittadini, superando le prospettive di mero controllo quantitativo dell'utilizzo delle risorse statali e valutazione degli *outputs*. L'istituzionalizzazione di questa nuova tendenza scientifica durante la presidenza Clinton ha portato ad una estensione dell'intervento degli organi pubblici di valutazione, anche fuori dall'*oversight* legislativo, come sofisticati strumenti per la riorganizzazione amministrativa e riprogrammazione legislativa che agiscono *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* rispetto all'intervento statale e al ciclo di *public policy analysis*. A tal fine è stato giocoforza valorizzato l'assetto indipendente e trasparente delle istituzioni valutanti, traguardo raggiunto più che attraverso la normazione grazie alla riconosciuta professionalità dei ricercatori, l'elevata qualità dei documenti prodotti, l'ampia pubblicità su web degli atti, secondo un principio di massima trasparenza che rende i centri di ricerca e valutazione istituzionali dei produttori di *usable knowledge* a favore di tutta la cittadinanza¹²⁵¹.

Fin dagli anni '70, in seguito all'espandersi dell'intervento del governo federale nelle politiche sociali da un lato e alla tendenza del Congresso a contrastare il ruolo di un esecutivo forte da altro lato, emergono diversi organi istituzionali con funzioni di *policy analysis*, consistenti nella raccolta ingente di informazioni per conto degli organi politici e nella conseguente produzione di rapporti talvolta contenenti vere e proprie indicazioni e raccomandazioni per la soluzione di problemi ordinamentali. Tale pratica istituzionale valorizza e stimola lo sviluppo delle teorie di *policy analysis*, con ingenti sostegni alla ricerca delle metodologie analitiche. La raccolta di informazioni rilevanti e utili alla valutazione di un intervento pubblico è in effetti una operazione complessa, che coinvolge variegate figure altamente professionalizzate, e molto costosa, per l'ingente quantità di dati e funzionari che coinvolge. La vocazione scientifica provoca poi la continua verifica dei parametri utilizzati nella ricerca, nell'intento di evitare strumentalizzazioni politiche e falsificazioni della realtà sociale e istituzionale. Lo sbocco istituzionale dei risultati delle

¹²⁵⁰ D. L. WEIMER, *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis*, cit., p. 12 ss.

¹²⁵¹ A. P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire). L'esperienza americana della policy analysis*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1996.

comunità epistemiche ha inoltre favorito il dibattito sulle caratteristiche che possono incrementare la validità delle attività istituzionali di valutazione dell'intervento pubblico.

D. L. Weimer individua le condizioni che consentono di promuovere un valido e neutrale sistema istituzionale di *policy analysis*. Genericamente l'autore sottolinea l'importanza della partecipazione a *networks* internazionali di ricerca e analisi e del ruolo delle comunità epistemiche (università, *think tanks*), quali organizzazioni indipendenti in grado di certificare la qualificazione dei ricercatori a cui si rivolgono le istituzioni, anche nel caso in cui queste decidano di ricorrere ad analisti esterni. Più specificamente i quattro elementi di successo nell'ambito della valutazione istituzionale negli Stati Uniti sono così individuati: 1) chi dirige tali strutture deve godere di buona reputazione entro le comunità epistemiche e avere un mandato di durata tale da eccedere di gran lunga la durata media dei governi; 2) la sopravvivenza della struttura non deve essere rimessa in gioco ogni dodici mesi, in sede di stanziamenti annuali di fondi; 3) la struttura deve poter intervenire in fasi cruciali dei processi decisionali istituzionali, ad esempio nella formazione del *budget* o nella revisione delle regole in vigore in una data area di *policy*; 4) il rapporto con il *network* internazionale, e quindi con attori non coinvolti nelle contese politiche nazionali, può aiutare a superare le resistenze all'interno del paese¹²⁵².

Di recente si riscontra una ulteriore evoluzione delle teorie sui processi di intervento pubblico e sulla migliore regolamentazione. Le aree anglosassoni hanno sperimentato una pionieristica istituzionalizzazione di tecniche mutuata dalle scienze comportamentali in vista della riprogrammazione di politiche pubbliche. Il cd. *nudging* consiste nell'impiego di tecniche di analisi comportamentale utili alla comprensione di alcuni meccanismi del funzionamento normativo e pare che l'applicazione alle scelte pubbliche delle scoperte della psicologia ottenga buoni risultati. Si è rilevato che difficoltà informative, modulistica complessa costituiscono ostacoli per i destinatari della regolamentazione che rischiano di incrinare l'efficacia del programma pubblico. In seguito ai successi delle prime esperienze di *nudging* il Presidente B. Obama nel 2015 ha valorizzato le nuove tecniche, spingendo all'impiego di esperti in scienze comportamentali entro le strutture federali¹²⁵³.

L'ELABORAZIONE CONCETTUALE DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEGLI USA: TEORIE E METODI

di *Matteo Passeri*

SOMMARIO: 1. La Policy Analysis Community. – 2. Storia ed evoluzione della valutazione delle politiche pubbliche negli USA. – 2.1 Dai primi esempi di valutazione al periodo dell'ottimismo. – 2.2 Il periodo del pessimismo e della sfiducia. – 2.3 Il periodo del pluralismo degli approcci – 3. Criteri e metodi di valutazione in uso presso il GAO. – 4. La valutazione dal punto di vista dei valutatori: come i professionisti del settore concepiscono la propria attività ed il proprio ruolo.

¹²⁵² D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 129.

¹²⁵³ R. H. THALER, C. R. SUNSTEIN, *La spinta gentile*, Feltrinelli, Torino, 2009.

1. La Policy Analysis Community

A rendere peculiare l'esperienza americana nel campo della valutazione delle politiche pubbliche, non è soltanto l'elevato grado di istituzionalizzazione raggiunto da questa pratica a seguito della creazione, sia presso il Governo federale e il Congresso, sia in svariati Stati della Federazione, di molteplici organismi ed agenzie, il cui *core business* è proprio lo svolgimento dell'attività valutativa.

A contraddistinguere la valutazione delle politiche pubbliche negli USA è, infatti, la circostanza che quest'attività risulta largamente praticata anche nell'ambito della società civile. Ne è prova l'esistenza di molteplici organizzazioni private che si occupano professionalmente di valutazione. In particolare, meritano di essere menzionati i centri istituiti in seno alle Università, nei quali l'attività valutativa viene svolta con prevalente finalità di ricerca accademica; le organizzazioni a fine di lucro, che effettuano valutazioni sulla base di contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione o con i rappresentanti delle *Lobbies*; infine, i *think tanks*, definibili come associazioni private *non – profit* che si dedicano alla produzione di analisi e valutazioni in materia di politiche pubbliche, allo scopo di stimolare ed influenzare il dibattito politico.

La presenza di un così ampio numero di organizzazioni private dedite alla valutazione delle politiche pubbliche è segno di quanto quest'attività sia ormai radicata nella società e nella cultura statunitensi, nelle quali ha trovato fin dal principio terreno fertile, bene accordandosi con la mentalità pragmatica tipicamente americana, nonché con l'accesso interesse che la popolazione degli USA ha sempre mostrato nei confronti delle modalità di impiego delle sue risorse da parte delle pubbliche istituzioni. A sua volta, la diffusione del ricorso alle pratiche valutative ha innescato una significativa evoluzione dell'atteggiamento con cui la società americana affronta i problemi politici: è, infatti, riconducibile all'esercizio sistematico dell'attività valutativa la tendenza, anch'essa specifica degli Stati Uniti, a porre al centro del dibattito politico i dati fattuali, spesso tenuti più in considerazione delle convinzioni ideologiche.

Tuttavia, la valutazione non avrebbe mai assunto il ruolo di grande influenza che attualmente ricopre nel contesto della vita politico – istituzionale americana, né avrebbe mai ottenuto l'ampio consenso di cui gode presso la società civile, se, nel corso del tempo, non si fosse formata una comunità di professionisti del settore, compatta nel promuovere l'importanza e l'utilità della propria disciplina, e dotata di competenze tecnico – specialistiche idonee a farle acquisire autorevolezza e credibilità nei rapporti con i *law – makers* e con la collettività.

La *policy analysis community* è composta dall'insieme degli esperti, operanti nelle organizzazioni che, a vario titolo, si occupano di valutazione delle politiche pubbliche. Questi soggetti, infatti, pur facendo parte di organizzazioni nettamente differenziate l'una dall'altra sia sotto il profilo della natura istituzionale (pubblica o privata), sia dal punto di vista delle finalità perseguite e degli interessi rappresentati, possono essere considerati come una categoria sostanzialmente omogenea, il cui elemento unificante è la matrice culturale¹²⁵⁴ che tutti i valutatori condividono, per aver svolto il medesimo percorso

¹²⁵⁴ “Nonostante la diversità di vesti istituzionali e di forme giuridiche, l'insieme di queste organizzazioni è andato assumendo sempre più una matrice culturale comune, una fisionomia di comunità scientifica a sé stante, che

formativo e per essere depositari esclusivi di un patrimonio ben definito di conoscenze specialistiche.

Ciò che connota la comunità americana degli esperti di valutazione è innanzitutto l'elevata competenza dei suoi membri, i quali, oltre a padroneggiare tutte le tecniche valutative esistenti, forniscono un contributo essenziale allo sviluppo della disciplina, attraverso la costante elaborazione di nuovi approcci e pratiche¹²⁵⁵.

Va osservato che questo alto livello di competenza è del tutto indipendente dal tipo di istituzione presso cui i valutatori operano, o dall'orientamento teorico cui aderiscono. Infatti, un tratto distintivo della comunità americana della valutazione è proprio la forte apertura laterale delle carriere: gli esperti riescono a transitare agevolmente dal settore privato a quello pubblico e viceversa¹²⁵⁶, in un continuo ricircolo che favorisce il costante aggiornamento e la formazione di una cultura comune della valutazione. Nella stessa ottica, si registrano con frequenza trasferimenti reciproci dal settore della riflessione teoretica e metodologica intorno all'attività valutativa, a quello dell'applicazione pratica delle tecniche di valutazione a problemi realmente riscontrati.

L'altro elemento caratterizzante la *policy analysis community* è la notevole apertura verso l'esterno, da intendersi come partecipazione stabile e intensa al dibattito pubblico e come impegno a non scadere nell'autoreferenzialità. In particolare, i valutatori americani si mostrano molto interessati al grado di incisività e di influenza sulle decisioni politiche, che le loro opere riescono ad ottenere. Di conseguenza, tendono ad approfondire tematiche di stretta attualità, al contempo badando a predisporre i propri lavori in modo che, da un lato, la collettività possa coglierne facilmente l'utilità, e che, dall'altro, i *law – makers* possano agevolmente recepirli.

In definitiva, nonostante l'attività di valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti sia svolta a più livelli e in differenti sedi, per varie finalità e con atteggiamenti ideologici anche molto distanti l'uno dall'altro¹²⁵⁷, gli esperti del settore possono essere considerati come un gruppo unitario, riconoscibile perché dotato di proprie specifiche caratteristiche e tenuto insieme, in ultima analisi, dall'alto livello di professionalità e competenza raggiunto dai suoi componenti. Questa comunità scientifica non si è, tuttavia, formata spontaneamente: al contrario, la costituzione della *policy analysis community* è strettamente correlata alle vicende politiche che hanno interessato gli Stati Uniti durante il

rende legittimo parlare di policy analysis community" (MARTINI, A. P., "Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l'esperienza americana della policy analysis", 1996, Torino, pag. 13).

¹²⁵⁵ A dimostrazione dell'estrema rilevanza dell'apporto fornito dai valutatori statunitensi all'evoluzione dell'attività valutativa, preme sottolineare che praticamente tutte le principali teorie e tecniche oggi esistenti in materia di valutazione sono originarie degli Stati Uniti. Si può, pertanto, affermare che la maggior parte delle riflessioni dottrinarie elaborate nel corso del tempo intorno alla disciplina della valutazione delle politiche pubbliche, è opera della *policy analysis community*. Per questo motivo, nel paragrafo seguente saranno sinteticamente descritti i più importanti approcci alla valutazione e le relative tecniche valutative.

¹²⁵⁶ L'ingresso nelle pubbliche istituzioni di valutatori provenienti dalle organizzazioni private è agevolato dalla circostanza che negli Stati Uniti, all'insediamento di ogni nuovo Governo federale, è normativamente previsto un ricorso generalizzato allo *spoil system*, tale da assicurare l'integrale ricambio del personale dirigenziale di rango più elevato.

¹²⁵⁷ A causa della notevole quantità e della considerevole varietà tipologica delle organizzazioni che si occupano di valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti, MARTINI (op. cit., pag. 5) individua, quali tratti essenziali della *policy analysis* americana, l'evidente *policentrismo* dei soggetti coinvolti e il marcato *pluralismo* delle impostazioni concettuali ed ideologiche sottostanti allo svolgimento dell'attività valutativa.

900, ponendo le premesse per lo sviluppo dell'attività valutativa. Per questo motivo, in rappresentanza di quanto espresso dalla comunità dei valutatori nel corso del tempo, nel prossimo paragrafo saranno illustrate le principali teorie sulla valutazione delle politiche pubbliche, secondo l'ordine cronologico della loro elaborazione e parallelamente all'evoluzione delle tendenze politiche che si sono avvicinate al potere negli USA nel secolo scorso.

2. Storia ed evoluzione della valutazione delle politiche pubbliche negli USA

La nascita e lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche negli USA segue di pari passo i mutamenti di approccio alle problematiche sociali ed economiche, intervenuti negli Stati Uniti nel corso del XX secolo in conseguenza dell'avvicinamento al potere di tendenze politiche caratterizzate da una differente concezione del ruolo dello Stato nella società e dell'atteggiamento che i poteri pubblici devono assumere nell'affrontare le tematiche sociali.

L'esigenza di mettere a punto tecniche sempre più sofisticate per esprimere giudizi in merito al successo o al fallimento delle politiche, sorge infatti negli USA, e si rafforza, in concomitanza di ogni rilevante cambiamento dell'impostazione con cui i decisori politici trattano le questioni che, da un lato, hanno importanti ripercussioni sulla vita e sul benessere dei cittadini, e, dall'altro, comportano significative variazioni nell'entità della spesa pubblica.

In particolare, la necessità di porre in risalto l'efficacia delle politiche perseguite rendendone visibili i risultati, è avvertita dai law – makers statunitensi soprattutto nei periodi in cui vengono adottate grandi riforme del welfare implicanti un consistente aumento della spesa pubblica e, di riflesso, del carico fiscale, oppure, al contrario, nelle fasi di ridimensionamento dell'intervento pubblico nell'economia e di ristrutturazione dell'organizzazione amministrativa, con finalità di contenimento della spesa.

In questi momenti cruciali della storia politico – istituzionale americana, parallelamente al progressivo affinamento delle metodologie di valutazione, vengono elaborati dagli esperti del settore i paradigmi concettuali che fungono da presupposti teorici per l'applicazione delle tecniche valutative. Poiché dall'analisi di questi orientamenti si evince chiaramente sia l'elevato grado di concettualizzazione raggiunto negli Stati Uniti dall'attività valutativa, sia il significato complessivo ed il ruolo assunto dalla valutazione delle politiche pubbliche nel contesto sociale ed istituzionale americano, di seguito saranno sinteticamente passati in rassegna i principali approcci alla valutazione emersi nell'esperienza americana, ponendo in evidenza, per ciascuno di essi, i tratti distintivi e i fondamenti ideologici che li contraddistinguono.

Dal momento che, tuttavia, la riflessione scientifica sulla valutazione è legata a doppio filo con l'andamento delle politiche pubbliche statunitensi, la disamina delle più rilevanti teorie formulate su tale materia sarà effettuata in parallelo alla rievocazione delle tappe salienti dell'evoluzione delle politiche pubbliche americane, assumendo come punto di vista l'influenza che queste ultime hanno avuto nell'ideazione dei diversi approcci alla valutazione.

2.1 Dai primi esempi di valutazione al periodo dell'ottimismo

I primi tentativi di elaborazione ed applicazione di tecniche e metodologie specificamente volte a valutare l'efficacia delle politiche pubbliche, sono stati realizzati sotto la Presidenza Roosevelt a seguito dell'approvazione del New Deal, che prevedeva ingenti investimenti pubblici per l'adozione di politiche redistributive in settori come la previdenza sociale, il lavoro e l'istruzione. Analoghi esperimenti sono stati effettuati nell'immediato secondo dopoguerra contestualmente all'attuazione del Piano Marshall, che a sua volta prevedeva un ragguardevole incremento della tassazione per finanziare la ricostruzione post bellica.

In entrambi i casi rievocati, i decisori politici hanno sentito l'esigenza di giustificare le proprie scelte dinanzi agli elettori/contribuenti, mediante il ricorso a dati statistici e a tecniche econometriche, che apparivano utili a dimostrare l'efficacia, e quindi l'opportunità, delle politiche perseguite. Si può dunque notare che, laddove, per la prima volta negli USA, lo Stato ha inteso mettere in pratica politiche implicanti un ripensamento generale del proprio ruolo¹²⁵⁸, ma allo stesso tempo comportanti un massiccio impiego della leva fiscale, lo Stato stesso ha percepito di essere privo della legittimazione occorrente per porre in essere siffatti interventi: questa carenza, tuttavia, è stata ritenuta colmabile tramite l'espletamento di un'attività valutativa, che, ponendo gli elettori di fronte ai risultati ottenuti per mezzo di tali politiche, veniva considerata idonea a rendere manifesta la convenienza delle politiche medesime, e a rendere, di conseguenza, accettabile l'esborso necessario per finanziarle¹²⁵⁹.

Se nei casi appena riportati le valutazioni sono state compiute in maniera episodica e hanno avuto ad oggetto politiche di carattere eccezionale e temporaneo, la vera affermazione della valutazione come pratica costante, di generalizzato impiego e dotata di un autonomo apparato concettuale si verifica negli anni 60, con le Presidenze Kennedy e Johnson.

Questo periodo storico si contraddistingue infatti per la notevole fiducia nutrita nei confronti delle politiche di welfare, reputate in grado di porre rimedio ai grandi problemi sociali come la povertà e la disuguaglianza. Sull'onda di questo diffuso senso di ottimismo, nel 1965 viene varato dall'Amministrazione Johnson un ambizioso programma di interventi in campo sociale denominato *War on Poverty*. Il presupposto ideologico su cui poggia questo rilevante programma di investimenti pubblici è rappresentato dall'*idea che l'azione*

¹²⁵⁸ Ruolo che nella tradizione politico – istituzionale americana corrisponde al modello dello Stato mero regolatore dei rapporti economico – sociali. Con il New Deal e il Piano Marshall viene invece accolto il diverso modello dello Stato che in prima persona interviene nell'economia con pesanti investimenti, tesi a redistribuire la ricchezza per far ripartire la crescita economica.

¹²⁵⁹ La circostanza che la valutazione sia considerata dai decisori politici uno strumento con cui giustificare il proprio operato nei confronti degli elettori, e mediante il quale, di conseguenza, acquisire legittimazione, specialmente nei periodi di grandi riforme politiche e amministrative, rappresenta un tratto costante e peculiare dell'esperienza americana. Tale circostanza ha inoltre rilevanti ripercussioni sulla concezione che la comunità americana degli esperti di valutazione ha di sé stessa e del proprio ruolo: i membri di tale comunità, infatti, tendono a partecipare attivamente al dibattito politico e prestano molta attenzione a che il proprio lavoro sia tenuto seriamente in considerazione dai law - makers. Per questo motivo tendono a concentrare le proprie analisi su questioni di rilievo pratico e di stretta attualità, così da produrre informazioni e giudizi di più facile presa sui politici, in quanto immediatamente spendibili nella competizione politica.

*pubblica, se ben pianificata, accuratamente valutata e fondata su una conoscenza approfondita dei problemi, possa contribuire ad eliminare i mali sociali*¹²⁶⁰.

Nello stesso periodo in cui viene lanciato il programma in parola, viene adottato il *Planning Programming Budgeting System*, che impone all'amministrazione federale di predisporre una programmazione pluriennale di bilancio, basata sulla previa fissazione degli obiettivi di ogni attività pubblica, sulla stima dei risultati attesi e sulla quantificazione dei costi necessari per conseguirli, allo scopo di ridurre gli sprechi e le inefficienze della burocrazia americana¹²⁶¹.

Il rilancio delle politiche di welfare, che vengono perseguite sulla convinzione che la loro efficacia dipenda dallo svolgimento di una puntuale attività di pianificazione e valutazione, congiuntamente all'introduzione di una programmazione di bilancio fondata sul confronto costante tra costi, obiettivi e risultati, pone le basi per lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche, in quanto per la prima volta sorge l'esigenza di reclutare un consistente numero di esperti in tale disciplina.

In sintonia con il clima di fiducia che circonda le politiche di welfare, in questa fase si registra un notevole ottimismo anche intorno alla stessa attività di valutazione, ritenuta capace di esprimere giudizi oggettivi e definitivi in merito all'efficacia delle politiche pubbliche¹²⁶².

In particolare, nel periodo in parola si perfeziona e si diffonde l'approccio alla valutazione definito *positivista*. Il tratto distintivo di quest'orientamento è l'assunto che le politiche pubbliche possano essere analizzate mediante l'applicazione di tecniche tipiche del metodo scientifico – sperimentale. Ciò è ritenuto possibile in quanto, alla base di quest'approccio, vi è la convinzione che anche nelle scienze sociali possa essere conseguita una conoscenza oggettiva attraverso l'osservazione empirica. Con la conseguenza che, anche nel campo delle politiche pubbliche, possono essere praticati “*esperimenti ripetibili, con l'obiettivo di descrivere regolarità e leggi, basate su lineari rapporti di causa – effetto*”¹²⁶³, ragion per cui quest'orientamento è denominato anche *approccio sperimentale*¹²⁶⁴.

¹²⁶⁰ MARTINI, A. P., “*Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l'esperienza americana della policy analysis*”, 1996, Torino, pag. 3.

¹²⁶¹ Il PPBS in una prima fase, all'inizio degli anni 60, viene adottato dal Dipartimento della Difesa su iniziativa del Segretario alla Difesa Robert Mc Namara. Successivamente viene esteso a tutte le amministrazioni federali. Il PPBS “*nell'intenzione dei proponenti doveva portare all'eliminazione di sprechi e inefficienze, trasformando il bilancio da un ripetitivo processo per finanziare burocrazie permanenti a uno strumento per decidere le finalità e i programmi del governo. All'interno di questo approccio, l'efficienza viene identificata nel rapporto tra risorse utilizzate e output fornito dalle amministrazioni pubbliche*” (REGONINI, G., “*Innovazione istituzionale e accountability democratica*”, in “*Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano*”, n. 3/2004, pag. 12).

¹²⁶² VECCHI, G. (“*La valutazione delle politiche pubbliche*”, pag. 236-237, in “*Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione*”, a cura di MORISI, M. e LIPPI, A., Torino, 2001) parla di “*periodo dell'ottimismo sui programmi e sul ruolo della valutazione*”, con riferimento al decennio tra la metà degli anni 60 e la metà degli anni 70. Anche gli ulteriori due periodi identificati nel prosieguo del presente contributo si richiamano alla periodizzazione tripartita delineata da VECCHI nell'opera appena citata.

¹²⁶³ CICALI, A., (a cura di), “*Controfattuale e valutazione delle politiche per le imprese*”, Dossier di documentazione n. 2/2009 per la Giunta della Regione Toscana, 2009, pag. 8.

¹²⁶⁴ La teorizzazione dell'approccio sperimentale si deve all'opera di CAMPBELL e STANLEY, risalente al 1963. Per questi due studiosi, “*il focus andava collocato sui risultati degli interventi e sulla capacità della valutazione di*

In particolare, questa teoria tende a trattare l'attività valutativa alla stessa stregua della scienza medica¹²⁶⁵, utilizzando strumenti quali l'esperimento e il gruppo di controllo per capire se una determinata politica ha raggiunto gli obiettivi che si era posta.

Nello specifico, il principale tipo di valutazione riconducibile all'approccio positivista è la valutazione di impatto controfattuale, finalizzata a stabilire se e in che misura una politica ha funzionato, ponendo a confronto i risultati che la politica ha prodotto con gli obiettivi che si era prefissata¹²⁶⁶. Per comprendere se la politica si è rivelata efficace, questo tipo di valutazione ricorre alla logica controfattuale, in base alla quale *"l'effetto di un intervento è la differenza tra quanto si osserva in presenza dell'intervento stesso e quanto si sarebbe osservato in sua assenza"*¹²⁶⁷. Posto che, per definizione, il controfattuale, ossia ciò che sarebbe avvenuto se non fosse stata adottata la politica, non è osservabile, la valutazione di impatto controfattuale, per stimare lo scarto tra risultati e obiettivi di una politica, prevede che sia effettuato un esperimento, basato sull'impiego di un gruppo di controllo: una parte di popolazione viene esclusa dall'applicazione della politica, così da poter osservare se, presso di essa, si verificano gli stessi cambiamenti riscontrati nel gruppo che, invece, è stato destinatario della politica¹²⁶⁸.

Sia la tecnica del gruppo di controllo, sia le altre tecniche di cui l'approccio positivista contempla l'utilizzo, sono mutuare dal metodo scientifico – sperimentale, e hanno natura quantitativa.

L'approccio positivista, inoltre, ritiene che i valutatori, essendo del tutto indipendenti dal proprio oggetto di ricerca, siano in grado di mantenere un atteggiamento imparziale e distaccato da quest'ultimo. Ne consegue che l'intervento del valutatore non influisce in alcun modo sull'attendibilità dei risultati dell'analisi, che rimangono, dunque, improntati all'oggettività.

Per la loro capacità di fornire ai decisori politici informazioni oggettive, l'orientamento positivista *"asigna ai valutatori un ruolo chiave: quello di tecnici, i quali, esercitando un sapere, influenzano l'arena politica ad assumere decisioni oggettivamente razionali"*¹²⁶⁹. Secondo l'approccio positivista, dunque, i professionisti della valutazione, essendo depositari di competenze tecniche che consentono loro di pervenire ad una conoscenza

dimostrare, tramite una metodologia appropriata, la validità dei programmi rispetto agli obiettivi fissati dalle istituzioni" (VECCHI, G., op. cit., pag. 237).

¹²⁶⁵ Alla base di un approccio di questo tipo, *"vi è l'intento di sterilizzare la politica mediante la scienza, sostituendo l'arte incerta e soggettiva del giudizio di senso comune con la tecnica imposta dal metodo scientifico. [...] Il baricentro di quest'operazione è la superiorità del metodo scientifico rispetto al metodo negoziale della politica, il quale è ritenuto intrinsecamente subottimale"* (LIPPI, A., *"La valutazione delle politiche pubbliche"*, Bologna, 2007, pag. 63-64).

¹²⁶⁶ Nella valutazione di impatto controfattuale, *"il valutatore ha il compito di ricostruire la relazione causa – effetto che lega l'intervento alle modificazioni registrate sullo stato della situazione – problema, e di dimostrare che i risultati rilevati sono, in tutto o in parte, una conseguenza dell'intervento, e non invece di altre variabili"* (VECCHI, G., op. cit., pag. 239).

¹²⁶⁷ TRIVELLATO, U., *"La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche"*, in *"Politica economica"*, 2010.

¹²⁶⁸ Affinchè l'esperimento possa essere in grado di stabilire se la politica si è rivelata efficace oppure no, occorre che tra il gruppo sottoposto alla politica e il gruppo di controllo non vi sia alcuna differenza, al di là, per l'appunto, della circostanza dell'applicazione (o della mancata applicazione) della politica. L'esperimento perde, infatti, la sua attendibilità se è svolto senza mantenere invariate quelle situazioni che, pur essendo indipendenti dalla politica, possono determinare cambiamenti nei gruppi.

¹²⁶⁹ LIPPI, A., op. cit., pag. 63.

oggettiva della realtà sociale, hanno la responsabilità di impiegare il proprio sapere per migliorare la società, inducendo i decisori ad adottare le soluzioni in tema di *policy* che, all'esito delle loro analisi, risultino più razionali, e, quindi, di più sicuro rendimento.

2.2 Il periodo del pessimismo e della sfiducia

La fase dell'ottimismo si conclude all'inizio degli anni 70, quando l'economia americana è attraversata da una grave crisi, che provoca l'impoverimento di ampie fasce della popolazione. La recrudescenza del problema della povertà rende manifesto, agli occhi dell'opinione pubblica, che le politiche di welfare degli anni 60, alla prova dei fatti, si erano rivelate incapaci di conseguire gli obiettivi prefissati. La sopraggiunta consapevolezza del sostanziale fallimento delle politiche sociali induce il governo federale ad intraprendere una politica di progressiva contrazione della spesa pubblica. Tra le vittime dei tagli rientra anche l'attività valutativa, che i Presidenti di questo periodo non vedono di buon occhio, imputandole la colpa di non aver saputo stimare correttamente l'effettivo impatto sociale delle misure di welfare¹²⁷⁰.

In questo contesto di forte critica nei confronti della valutazione, destinato a perdurare fino ai primi anni 90, prende piede l'orientamento *costruttivista*, concepito in antitesi rispetto al più risalente approccio razionalista. Questa nuova teoria prende le mosse dalla negazione dell'assunto di base della tesi positivista: secondo i valutatori di indirizzo costruttivista, infatti, non è possibile esaminare le politiche pubbliche impiegando le tecniche proprie del metodo scientifico - sperimentale, attesa l'estrema complessità della realtà sociale, non riducibile ad un insieme di relazioni di causa - effetto, che possano essere osservate con forme di sperimentazione derivate dalle scienze naturali.

L'impossibilità di applicare il metodo sperimentale alle politiche pubbliche discende, in particolare, dalla circostanza che il funzionamento di queste ultime dipende dal comportamento tendenzialmente imprevedibile e, a volte, finanche irrazionale dei soggetti che le progettano e le attuano.

Per questo motivo, l'approccio costruttivista, piuttosto che chiedersi se una politica ha avuto successo, cerca di ricostruirne il meccanismo di funzionamento, a partire dall'analisi delle intenzioni di coloro che hanno avuto un ruolo nell'iter di definizione ed

¹²⁷⁰ L'apice della sfiducia nei confronti della valutazione delle politiche pubbliche si raggiunge con la Presidenza Reagan, che, proprio per questo motivo, è stata ribattezzata in dottrina con il nomignolo di "*anti - analytic Presidency*" (il riferimento è a WILLIAMS, W., "*Mismanaging America: the rise of the Anti - Analytic Presidency*", 1990). Per la verità, anche in questo periodo l'attenzione per l'attività valutativa non viene meno completamente: si deve, infatti, a Reagan l'introduzione, nel 1981, del "*Regulatory impact analysis program*", provvedimento "*che obbliga le agenzie regolative a dimostrare, dati alla mano, che i benefici per la società delle loro norme sono davvero superiori ai costi che vengono imposti, sotto forma di maggiori oneri e di perdita di competitività dei prodotti americani*" (REGONINI, G., op. cit., pag. 13). A ben vedere, proprio sotto la Presidenza Reagan si verificano i primi casi di valutazione impiegata per giustificare una politica di contenimento della spesa pubblica, in sintonia con una tendenza destinata a diventare predominante negli anni 90: "*l'obiettivo di una contrazione della sfera pubblica aveva come effetto non previsto un immediato aumento della domanda di analisi delle politiche pubbliche. Da un lato, ai sostenitori della svolta servivano dati che dimostrassero gli sprechi e le conseguenze negative delle politiche condotte negli anni precedenti. [...] Dall'altro lato, le obiettivi preoccupazioni per l'ammontare della spesa pubblica inducevano anche i sostenitori di nuovi interventi a cercare di dimostrare, dati alla mano, che ogni dollaro speso in più per il loro programma avrebbe prodotto risparmi altrove*" (REGONINI, G., "*Capire le politiche pubbliche*", Bologna, 2001, pag. 97-98).

implementazione della politica stessa. Tutto ciò allo scopo sia di individuare i motivi per cui la politica ha prodotto certi effetti e non altri, sia di comprendere il processo che ha generato tali effetti¹²⁷¹.

Peraltro, poiché gli attori coinvolti nella progettazione e nell'attuazione della politica possono essere portatori di interessi contrastanti, i valutatori costruttivisti prestano particolare attenzione a come questi soggetti interagiscono tra loro, dal momento che le relazioni che si instaurano tra costoro influenzano il processo di *policy* tanto da determinare il successo o il fallimento di ogni politica.

Per compiere analisi di questo genere, l'approccio costruttivista fa ricorso prevalentemente a tecniche qualitative, come le interviste e i *focus groups*, caratterizzate dall'osservazione diretta sul campo e dall'utilizzo di schemi di ragionamento di tipo induttivo.

A differenza di quanto rilevato con riferimento all'orientamento positivista, nell'approccio costruttivista il valutatore non è indipendente dall'oggetto di indagine, ma ne costituisce parte integrante¹²⁷².

Parimenti, concepisce la sua funzione in modo diverso: non ha più la pretesa di suggerire ai *policy - makers* le decisioni più razionali ai problemi di *policy*, atteso che nell'ottica costruttivista non esiste un'unica visione oggettiva della realtà da cui trarre le soluzioni migliori, esistendo, al contrario, tante visioni, tutte ugualmente degne di considerazione, quanti sono gli attori coinvolti nel processo di *policy*, compreso il valutatore stesso. Ciò posto, il valutatore rinuncia a proporre soluzioni definitive, dedicandosi piuttosto a svolgere, nei confronti della politica, “*un ruolo di coscienza critica, di stimolo e di pungolo verso i problemi, [...] incoraggiando il dialogo sociale, facendo emergere bisogni e contribuendo, attraverso il proprio ruolo di mediazione, alla loro risoluzione*”¹²⁷³.

2.3 Il periodo del pluralismo degli approcci

Il “*periodo del pessimismo*” termina all'inizio degli anni 90, quando l'attività valutativa torna ad essere valorizzata dai *law - makers* a tal punto che, con riferimento a questa nuova fase, tuttora in corso, si parla di “*una vera e propria rinascita che fa raggiungere l'apice delle pratiche di valutazione*”¹²⁷⁴. In particolare, la valutazione viene posta al centro del progetto politico a partire dalla Presidenza Clinton, durante la quale viene attuata una fondamentale riforma dell'attività amministrativa, delineata nei suoi tratti essenziali nella legge *GPRA*.

¹²⁷¹ Nell'approccio costruttivista, “*il valutatore deve cercare di comprendere una politica a partire dalla prospettiva dei partecipanti. L'esperienza può essere differente per i diversi attori in gioco: [...] l'idea è che non esiste una realtà oggettiva, ma, piuttosto, più realtà, frutto delle costruzioni sociali degli individui. Se quindi non esiste una singola realtà, la valutazione deve rappresentare le varie interpretazioni presenti. Al valutatore spetta il compito di sviluppare la propria posizione e negoziarla, discuterla con gli stakeholders e permettere loro una migliore comprensione del problema di policy*” (VECCHI, G., op. cit., pag. 289).

¹²⁷² Nell'orientamento costruttivista, “*il valutatore è un attore del cambiamento egli stesso. Ne consegue che non è indipendente dall'oggetto di indagine, ma parte integrante, cosicché egli promuove la riflessione attraverso il proprio contributo critico*” (LIPPI, A., op. cit., pag. 69).

¹²⁷³ LIPPI, A., op. cit., pag. 69.

¹²⁷⁴ LIPPI, A., op. cit., pag. 59.

Scopo dichiarato della riforma è rendere l'Amministrazione federale al contempo meno costosa e più efficiente, attraverso la creazione di un sistema di programmazione e controllo dell'attività amministrativa, volto all'eliminazione degli sprechi e all'ottimizzazione del rendimento¹²⁷⁵. In vista di ciò, si prevede un ampio ricorso alle tecniche valutative, cui è affidata la responsabilità di giudicare i risultati raggiunti dalle Amministrazioni, in termini di rapporto tra obiettivi centrati e risorse impiegate: tutto questo, al fine di evidenziare eventuali inefficienze e giustificare successive diminuzioni di budget. Si può, dunque, notare che anche in questa fase la valutazione è intesa come strumento di legittimazione di scelte politiche innovative e potenzialmente divisive. Con la differenza che, mentre in precedenza era impiegata per porre in risalto la convenienza di politiche di ampliamento della spesa pubblica, in questo periodo viene utilizzata per dimostrare l'opportunità di politiche di contenimento della medesima spesa.

In questo clima di rinnovata fiducia nei confronti della valutazione, si sviluppano molteplici nuovi paradigmi teorici, tanto che, con riferimento a quest'ultima fase, si è parlato di “*periodo del pluralismo degli approcci*”. Tra i vari orientamenti elaborati nel periodo in questione, spiccano l'approccio *realista* e quello *pragmatista*. Il primo, pur continuando ad inquadrare il meccanismo di funzionamento delle politiche pubbliche nel tradizionale schema logico di causa – effetto, si caratterizza per l'attenzione riservata al contesto socio – economico in cui le politiche vengono adottate. Secondo questa tesi, infatti, l'estrema complessità della realtà sociale incide sul funzionamento delle politiche al punto che, in presenza di situazioni di contesto differenti, politiche identiche possono produrre effetti significativamente diversi. Per questo motivo, i valutatori realisti prediligono analizzare il processo mediante il quale una politica ha generato determinati effetti, allo scopo di comprendere se il successo o il fallimento di quella specifica politica sia imputabile all'intervento di fattori esterni strettamente connessi al contesto di riferimento.

In quest'ottica, l'obiettivo della valutazione di matrice realista è comprendere se esistano politiche in grado di funzionare bene in differenti contesti, così da poterle suggerire ai *policy – makers*. Secondo l'approccio realista, dunque, la valutazione assolve una funzione

¹²⁷⁵ Principale promotore della riforma è il vicepresidente Al Gore, al cui impegno politico si deve l'istituzione nel 1993 della “*National Performance Review*”, una task force incaricata di porre al vaglio l'attività delle Amministrazioni federali, al fine di segnalarne le inefficienze e di elaborare soluzioni atte a migliorarne il rendimento. Dopo alcuni mesi di lavoro, la NPR, presieduta proprio da Gore, redige il rapporto intitolato “*Dagli incartamenti ai risultati: creare un governo che lavori meglio e costi meno*”. Questo documento, oltre a contenere molte proposte di modifica normativa destinate ad essere riprese dalla GPRA, ha il pregio di esplicitare con chiarezza i principi di base della riforma della Pubblica Amministrazione. È opportuno osservare che tutto l'impianto di questa riforma è fondato sui concetti di *performance* e di *result – based management*, i quali a loro volta costituiscono i principi cardine della dottrina del *New Public Management*. Questa teoria, formulata negli USA a cavallo tra gli anni 80 e 90 e diffusasi in seguito anche in Europa, sostiene che il problema dell'inefficienza dell'Amministrazione possa essere risolto mediante l'applicazione a quest'ultima dello stile di gestione tipico delle aziende private. Nello specifico, l'Amministrazione deve assumere come obiettivo principale la soddisfazione dei cittadini, visti come “*clienti*”. A tal fine, è chiamata a rimodulare la propria struttura organizzativa in funzione del perseguimento del *risultato*, da intendersi in termini di *outcome*, ossia come produzione di beni e prestazione di servizi effettivamente in grado di soddisfare le esigenze della collettività. Inoltre, nell'assolvere i propri compiti, l'Amministrazione è tenuta ad assumere un atteggiamento orientato alla *performance*, nel senso che deve costantemente tendere a migliorare la propria capacità di conseguire i risultati prefissati, attraverso l'ottimizzazione delle risorse disponibili. Nell'ottica del NPM, la *performance* deve rappresentare anche il criterio di giudizio dell'operato dell'Amministrazione: in base al livello di *performance* raggiunto, devono poi essere prese le decisioni relative alla conferma o alla riduzione dei fondi stanziati in favore dell'Amministrazione stessa.

pedagogica: “il valutatore non è chiamato a giudicare ciò che è stato fatto, ma a suggerire nuove proposte. La valutazione deve [...] educare idealmente i propri interlocutori ad adottare programmi e strategie maggiormente congruenti al contesto nel quale essi vogliono implementarli, ossia a cercare realisticamente di raggiungere un successo, date determinate condizioni”¹²⁷⁶

L’orientamento pragmatista, invece, vede la valutazione come un servizio reso da un esperto a un committente. In particolare, la domanda di valutazione proviene da uno *stakeholder* che, dovendo affrontare un problema, chiede al valutatore di chiarirne la natura in modo da poter elaborare in piena consapevolezza un’adeguata strategia di intervento. Di conseguenza, la valutazione deve essere svolta in funzione delle specifiche esigenze del committente, cui spetta stabilire obiettivi e criteri dell’attività valutativa¹²⁷⁷.

Il compito del valutatore consiste, dunque, nel far comprendere al committente se è in grado di raggiungere gli obiettivi che si è prefissato, e, in caso affermativo, in quale misura tali obiettivi possono essere conseguiti e limitatamente a quali aspetti.

Posto che la valutazione è effettuata ad uso e consumo del committente, il criterio in base al quale l’attività valutativa va giudicata è quello dell’utilità che il committente riesce a ritrarre da essa.

3. Criteri e metodi di valutazione in uso presso il GAO

Dopo aver passato in rassegna i più importanti orientamenti teorici di origine statunitense in materia di valutazione delle politiche pubbliche, pare opportuno focalizzare l’attenzione sulla metodologia valutativa concretamente impiegata dal *General Accountability Office*, dal momento che tale ente rappresenta il principale soggetto di cui si avvale il Congresso per l’esercizio dell’attività valutativa.

A tal fine, non può prescindersi da un rapido richiamo al contesto istituzionale in cui questo organismo si trova ad operare: il GAO è l’agenzia pubblica incaricata di effettuare, per conto del Congresso, analisi e valutazioni delle politiche perseguite dall’Amministrazione federale, affinché il Parlamento americano possa svolgere in piena consapevolezza la propria funzione di controllo politico sull’operato del Governo. Il GAO è, dunque, parte integrante del nucleo dell’ordinamento degli Stati Uniti, essendo chiamato a dare supporto all’assemblea legislativa nell’adempimento di una fondamentale funzione di rilevanza costituzionale.

Questo peculiare ruolo istituzionale non può non incidere sulla metodologia che il GAO adotta nell’espletamento della propria attività. L’Agenzia opera, infatti, su impulso e nell’interesse del Congresso, suo esclusivo committente. Di conseguenza, il GAO non può individuare liberamente le politiche da sottoporre a valutazione, dovendo occuparsi di quei settori per cui il Congresso manifesta interesse, o rispetto ai quali quest’ultimo formula specifiche richieste.

In ogni caso, le valutazioni dell’Agenzia non hanno ad oggetto tutti i provvedimenti governativi, singolarmente intesi. Al contrario, l’unità di analisi che il GAO prende a

¹²⁷⁶ LIPPI, A., op. cit., pag. 66.

¹²⁷⁷ “Abbandonando qualunque volontà di generalizzazione, il valutatore, alla stregua di un consulente, risponde a un bisogno cognitivo specifico esplicitamente espresso dagli stakeholders” (CICALA, A., op. cit., pag. 9).

riferimento per le sue valutazioni è il *program*, ossia un insieme di misure strettamente interconnesse, poiché varate in attuazione di un disegno politico unitario. Il *program*, dunque, si contraddistingue per il fatto di essere composto da una pluralità di interventi che, seppure apparentemente autonomi l'uno dall'altro, sono, in realtà, tutti preordinati alla realizzazione di uno stesso progetto politico. Il *program*, inoltre, si articola in più fasi, a partire dall'identificazione del problema o del bisogno sociale che si intende affrontare. Il passaggio successivo è la traduzione del problema in uno o più obiettivi specifici. Sulla base di questi, viene poi elaborata una strategia, che prevede l'adozione di una serie di misure, modellate in vista del conseguimento degli obiettivi fissati in precedenza e finalizzate, pertanto, alla risoluzione del problema. Se gli interventi del Governo non sono inquadrabili nello schema logico appena illustrato, (e se, in particolare, non risulta possibile considerarli una coerente attuazione di una strategia predefinita), allora non si è in presenza di un *program*, e non può farsi luogo a valutazione da parte del GAO.

Ciò posto, occorre rilevare che il GAO è tenuto ad impostare i propri lavori in funzione dell'utilità che il Congresso possa ritrarne, dovendo, quindi, scegliere l'approccio metodologico più confacente alle esigenze volta per volta manifestate dalla committenza. I prodotti dell'Agenzia devono, pertanto, essere concepiti e strutturati in modo che il Parlamento possa proficuamente impiegarli ai fini dell'esercizio del controllo sull'azione di governo¹²⁷⁸.

Peraltro, il GAO tratta quest'ultimo aspetto con grande cura, anche in ragione dell'autonomo interesse che nutre nei confronti della sorte delle sue opere: infatti, quanto più i *Congressmen* trovano utili ed interessanti i lavori del GAO, facendovi esplicito riferimento nel corso del dibattito parlamentare e ponendoli alla base di concrete decisioni politiche, tanto più l'Agenzia vede accrescere la propria autorevolezza e credibilità. A tale scopo, il GAO presta particolare attenzione a predisporre le sue opere in modo da renderle il più possibile rispondenti alle necessità del Congresso, nella consapevolezza che, con l'aumentare dell'aderenza alle esigenze dei *law – makers*, crescono anche le chances di effettivo recepimento delle opere stesse¹²⁷⁹.

Va, infine, premesso che l'Agenzia è posta al servizio del Congresso complessivamente inteso, e non della maggioranza del momento. Ne consegue che le opere del GAO devono conformarsi al rispetto di un ferreo canone di imparzialità, da intendersi come *nonpartisanship*, ovverosia come equidistanza rispetto ai contrapposti schieramenti politici. Ciò comporta che l'Agenzia deve assolvere con la stessa serietà e con il medesimo rigore scientifico tutte le richieste di valutazione, senza dare alcun peso all'appartenenza politica del soggetto istante.

Il concetto di *nonpartisanship* è ripreso dallo stesso GAO nella definizione che l'Agenzia dà di se stessa e della sua funzione. Nello specifico, in tale sede il GAO indica le caratteristiche essenziali che le sue opere devono possedere¹²⁸⁰. Da questo elenco si

¹²⁷⁸ “To ensure that the resulting information and analyses meet decision maker’s needs, it is particularly useful to isolate the tasks and choices involved in putting together a good evaluation design” (GAO, 2012, “Designing evaluations”, pag. 7).

¹²⁷⁹ “If program stakeholders perceive the questions as objective and reflecting their key concerns, they will be more likely to find the evaluations results credible and persuasive and act on them” (GAO, op. cit.).

¹²⁸⁰ “Noi forniamo al Congresso informazioni tempestive che sono oggettive, basate sui fatti, non di parte, non ideologiche, oneste e bilanciate” (tratto da “Conoscenza e democrazia: il Consiglio Regionale della Lombardia e le

ricavano fondamentali informazioni circa i criteri che l’Agenzia osserva nello svolgimento della sua attività. È importante evidenziare che tali parametri sono sempre seguiti dal GAO, a prescindere dalle tecniche valutative volta per volta impiegate.

Innanzitutto, le valutazioni del GAO devono essere improntate all’oggettività. Ciò implica che i giudizi dell’Agenzia devono essere quanto più possibile aderenti ai fatti osservati (*fact – based*), dovendo, inoltre, porsi, rispetto a questi, in un rapporto di stretta consequenzialità, sul presupposto che l’evidenza fattuale rende verificabili i risultati delle valutazioni, garantendone di riflesso la ragionevolezza e la condivisibilità: “*una caratteristica fondamentale del modo di operare del GAO è il ricorso alla cosiddetta hard evidence, cioè l’evidenza basata su fatti verificabili, che rappresenta una condizione per l’accuratezza dei risultati delle valutazioni*”¹²⁸¹.

Per rispettare il canone dell’evidenza fattuale, occorre che i dati posti alla base delle valutazioni provengano da una fonte attendibile. Per questo motivo, il GAO preferisce svolgere in prima persona anche la fase della raccolta e della selezione dei dati, facendo ricorso a metodologie standardizzate e controllabili dall’esterno. Nei casi in cui non risulta possibile ricercare le informazioni in via autonoma, il GAO tende a fare affidamento sui dati statistici contenuti nelle banche dati di altre pubbliche amministrazioni¹²⁸², evitando le informazioni già elaborate, come quelle ricavabili dal parere di esperti o da ricerche condotte da altre organizzazioni¹²⁸³.

Se il parametro dell’oggettività, da un lato, implica che il GAO adotti un metodo di valutazione fondato sulla stringente aderenza ai fatti, dall’altro, presuppone che l’Agenzia mantenga un atteggiamento del tutto distaccato nei confronti dell’oggetto di studio, ossia i *programs* del Governo federale. Per questo motivo, lo stesso GAO, nel cd. *Yellow Book*¹²⁸⁴, ricollega direttamente il criterio dell’oggettività al principio di indipendenza dall’Esecutivo¹²⁸⁵, il quale, essendo posto a fondamento dell’istituzione dell’Agenzia, deve

innovazioni della democrazia rappresentativa”, Rapporto IRER a cura di COLOMBO, A., Milano, 2010). Per completezza, si riporta anche il testo originale in inglese: “*information that is timely, objective, fact – based, nonpartisan, nonideological, fair and balanced*”.

¹²⁸¹ MARTINI, A. P., “*Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l’esperienza americana della policy analysis*”, 1996, Torino, pag. 24. Affinchè i fatti posti alla base delle valutazioni del GAO possano essere ricondotti al concetto di *hard evidence*, occorre che l’evidenza fattuale sia di grado sufficientemente alto da integrare il requisito dell’appropriatezza (*appropriateness*). Lo *Yellow Book* definisce l’appropriatezza come la misura della qualità dell’evidenza. Quest’ultima va stimata assumendo come parametri la rilevanza e l’affidabilità degli elementi fattuali.

¹²⁸² Le banche dati cui il GAO fa ricorso più di frequente sono quelle gestite dal BEA (“*Bureau of Economic Analysis*”), dal BLS (“*Bureau of Labour Statistics*”), dal NASS (“*National Agricultural Statistics Service*”), oltre a quelle istituite presso i vari Dipartimenti. Tra queste ultime, molto utilizzate sono le banche dati del Dipartimento dell’Educazione e del Dipartimento di Giustizia (informazioni tratte da KINGSBURY, N., “*The GAO and congressional uses of federal statistics*”, in “*The annals of the American Academy of Political and Social Science*”, 2010, vol. 631, pagg. 43-62). Chiaramente, il GAO non manca di impiegare, ai fini dello svolgimento della sua attività valutativa, anche l’ingente mole di dati che riceve periodicamente dalle Agenzie federali, in virtù del peculiare ruolo di supervisione attribuitogli dalla legge GPRA.

¹²⁸³ “*I dati su cui si basano le valutazioni sono sempre informazioni grezze, in alcuni casi raccolte direttamente dal personale interno, in altre elaborate usando banche dati esistenti*” (MARTINI, A. P., op. cit.).

¹²⁸⁴ Lo *Yellow Book* è la guida pratica in cui sono raccolti i criteri generali e le principali tecniche e prassi che l’Agenzia segue nello svolgimento delle sue attività, sia di controllo contabile che di valutazione. Lo *Yellow Book*, il cui nome ufficiale è in realtà “*Government auditing standards*”, è redatto dallo stesso GAO.

¹²⁸⁵ Il principio di indipendenza, osservato dal punto di vista dell’oggettività, si declina nell’obbligo del GAO di intraprendere l’attività valutativa assumendo un atteggiamento improntato all’onestà intellettuale, nonché nell’obbligo di astenersi dall’effettuare valutazioni in presenza di situazioni di conflitto di interessi con l’Esecutivo:

essere tutelato dalle lesioni potenzialmente derivanti dallo svolgimento dell'attività di valutazione¹²⁸⁶.

La rigida osservanza del parametro dell'oggettività è, inoltre, strumentale al rispetto dell'altro principale criterio di indirizzo dell'attività dell'Agenzia: la cd. *nonpartisanship*, ovvero la perfetta equidistanza e neutralità rispetto alle posizioni politiche espresse dai partiti del Congresso, sull'assunto che il committente dell'Agenzia è il Parlamento nella sua interezza, e non i singoli partiti che presenziano in quest'ultimo. La *nonpartisanship* impone che le opere del GAO siano basate esclusivamente su precisi riscontri fattuali e su evidenti inferenze causali. Ne deriva il divieto di immettere considerazioni politicamente o ideologicamente schierate nelle valutazioni dell'Agenzia. In quest'ottica, quanto più i giudizi del GAO risultano giustificabili con riferimento a osservazioni di natura fattuale, tanto più il canone della *nonpartisanship* può dirsi rispettato.

A questo punto, si può notare che il rapporto che il GAO intrattiene con il Congresso si sviluppa parallelamente lungo due direttrici, che possono essere viste come due facce della stessa medaglia: da un lato, l'Agenzia presta molta attenzione a produrre opere il più possibile soddisfattive dei bisogni del committente, cioè del Congresso; dall'altro, dedica altrettanta cura ad evitare che il suo giudizio venga inquinato da eventuali sollecitazioni e pressioni di stampo politico, sempre provenienti dal Congresso. A ricongiungere questi due profili, apparentemente in conflitto, è la considerazione che il vero committente del GAO è il Congresso complessivamente inteso, e non le sue componenti partitiche. Di conseguenza, il GAO è chiamato ad effettuare valutazioni che possano risultare utili ad entrambi gli schieramenti politici, in funzione dell'esercizio di un effettivo e consapevole controllo sulle politiche governative¹²⁸⁷.

“objectivity includes independence of mind and appearance, maintaining an attitude of impartiality, having intellectual honesty, and being free of conflicts of interest” (GAO, *“Government auditing standards”*, revision 2011). Con l'occasione, pare, peraltro, opportuno ricordare che la garanzia di piena indipendenza di cui il GAO beneficia, ha valore soltanto nei confronti del Governo federale. Per quanto riguarda i rapporti tra l'Agenzia e il Congresso, non può invece parlarsi di indipendenza, visto che il GAO è giuridicamente una *support agency* del Parlamento americano: le relazioni tra il GAO e il Congresso sono, piuttosto, disciplinate dalla regola della *nonpartisanship*, che implica l'indifferenza rispetto agli interessi facenti capo ai diversi partiti presenti nel Congresso. In forza di tale precetto, l'Agenzia è tenuta a svolgere la propria attività al servizio e nell'interesse dell'intero Congresso, avendo cura che i propri giudizi non vengano influenzati in alcun modo né dalla maggioranza, né dall'opposizione.

¹²⁸⁶ Lo stesso GAO precisa nello *Yellow Book* che, ai fini dell'osservanza del principio di indipendenza nell'ambito dell'attività valutativa, non è sufficiente che il giudizio dell'Agenzia sia stato formulato in assenza di condizionamenti esterni (cd. *independence of mind*). Occorre, altresì, che, nel corso della valutazione, non si siano verificate situazioni in grado di sollevare ragionevoli dubbi sull'effettiva indipendenza del GAO, atteso che, in tal caso, l'attendibilità dei risultati delle analisi dell'Agenzia sarebbe irrimediabilmente minata (cd. *independence in appearance*). Per approfondimenti sul punto si rimanda a GAO, *“Government auditing standards”*, revision 2011.

¹²⁸⁷ Dalla condotta che il GAO tiene nei confronti della committenza, possono trarsi indizi per comprendere come l'Agenzia concepisce la sua stessa attività e in che modo si pone in relazione con essa. Ad avviso di chi scrive, il GAO si rapporta alla valutazione delle politiche pubbliche con l'atteggiamento tipico del *objective technician* (il riferimento è alle categorie individuate da Martini in *“MARTINI, A. P., “Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l'esperienza americana della policy analysis”*, 1996, Torino, pag. 10), cioè a dire del valutatore che, anche quando opera su commissione, si attiene alle risultanze emergenti dall'impiego dei suoi strumenti analitici, anche qualora queste contrastino con gli interessi del committente: *“quando si comporta come objective technician, il policy analyst vede l'utilizzo degli strumenti analitici come fonte essenziale di legittimazione [...]. L'OT tende quindi a limitarsi ad affrontare quelle questioni che sono trattabili analiticamente, in cui cioè esista un'incertezza di tipo fattuale, e in cui tale incertezza possa essere ridotta o eliminata mediante l'applicazione di adeguati strumenti analitici. [...] L'OT tende a mettere in evidenza fino a che punto esista un consenso sull'interpretazione dei fatti e quali assunti non verificabili siano stati usati per raggiungere una certa conclusione”*.

Tenendo sempre presenti i suesposti criteri, il GAO elabora volta per volta la strategia più opportuna (detta *evaluation design*) per effettuare la valutazione di un determinato *program*. La strategia di valutazione si articola essenzialmente in cinque fasi¹²⁸⁸. Innanzitutto, l’Agenzia provvede ad individuare chiaramente gli obiettivi del *program*, nonché il processo mediante il quale il *program* prevede di conseguire tali obiettivi. Il passaggio successivo è la definizione delle *evaluation questions*, ossia le domande a cui la valutazione tenta di dare una risposta. Queste ultime coincidono con l’oggetto della valutazione stessa e rappresentano la traduzione in quesiti specifici delle esigenze della committenza. Questa fase è molto delicata: infatti, se le domande vengono formulate in termini non sufficientemente conformi alle richieste del Congresso, la valutazione non sarà ritenuta utile dai *law – makers* e non sarà, quindi, tenuta in considerazione nel momento in cui saranno prese le future decisioni politiche. Una volta determinati i quesiti, il GAO decide quale approccio valutativo seguire, sulla base delle caratteristiche del *program* da sottoporre a valutazione. In ogni caso, l’approccio va scelto tenendo sempre presenti i quesiti: in particolare, l’approccio selezionato deve essere in grado di fornire una risposta appropriata, ragionevole, completa ed esauriente a tutti i quesiti proposti¹²⁸⁹. Dopo aver individuato l’approccio più adeguato, il GAO provvede alla raccolta delle informazioni da porre a fondamento della valutazione finale. Questa fase può prevedere il compimento di attività di varia natura, come ad esempio la ricerca nelle banche dati e lo svolgimento di esperimenti e indagini sul campo, a seconda delle peculiarità del *program* e del tipo di approccio prescelto. L’ultimo passaggio consiste nell’elaborazione dei dati raccolti e nella conseguenziale formulazione del giudizio sul *program*, redatto in forma di risposta alle domande prefissate.

In conclusione, si segnala che il metodo solitamente adottato dal GAO, prevede che l’enunciazione della valutazione finale sia seguita dalle raccomandazioni dell’Agenzia. In questo spazio, collocato sempre alla fine delle sue opere, il GAO si sveste momentaneamente dei panni dell’osservatore imparziale per assumere il ruolo del consigliere politico. Infatti, in sede di raccomandazioni, l’Agenzia si spinge fino a suggerire ai *Congressmen* le modifiche da apportare al *program* per renderlo più efficiente ed efficace, sulla base di un giudizio di convenienza espresso dal GAO stesso. Tuttavia, anche siffatto giudizio, pur debordando nell’area dell’opportunità politica, poggia su una robusta base di evidenze fattuali. È, inoltre, formulato sulla scorta degli stessi criteri impiegati per la valutazione, e, infine, fa riferimento ai medesimi obiettivi di quest’ultima.

4. *La valutazione dal punto di vista dei valutatori: come i professionisti del settore concepiscono la propria attività ed il proprio ruolo*

Nei precedenti paragrafi si è illustrato come il peculiare contesto politico – istituzionale degli Stati Uniti abbia favorito la formazione e lo sviluppo di una comunità scientifica di *policy analysts*, che, pur essendo composta da organizzazioni e personalità molto diverse tra loro dal punto di vista soggettivo, risulta, in ultima analisi, sostanzialmente omogenea e

¹²⁸⁸ In proposito, si veda GAO, 2012, “*Designing evaluations*”, pag. 7.

¹²⁸⁹ “*A good evaluation design should be appropriate for the evaluation questions and context. The design should address all key questions, clearly state any limitations in scope, and be appropriate to the nature and significance of the program or issue*” (GAO, 2012, “*Designing evaluations*”, pag. 28).

coesa sotto il profilo della mentalità espressa dai suoi membri. A sua volta, l'impegno degli esponenti di questa comunità, diretto al perfezionamento teorico della disciplina valutativa e all'affinamento delle tecniche e dei metodi a tale disciplina afferenti, ha fornito un contributo decisivo ai fini dell'acquisizione, da parte della popolazione statunitense, di una particolare sensibilità nei confronti delle tematiche relative alla valutazione delle politiche pubbliche, tanto che, ad oggi, può dirsi radicata, in seno alla società americana, una vera e propria cultura della valutazione.

Alla luce di quanto sinora rilevato, in conclusione del presente contributo si intende esporre alcune osservazioni in merito alla considerazione che gli stessi valutatori americani mostrano di avere del proprio ruolo e della funzione della propria attività nell'ambito della società degli Stati Uniti.

Secondo i professionisti del settore, l'attività valutativa serve, in primo luogo, ad adempiere a una funzione di apprendimento: "*scopo della valutazione è aiutare i policy-makers a capire eventuali errori precedenti, scoprire ostacoli o vincoli imprevisti, esplorare nuove soluzioni*"¹²⁹⁰. La valutazione, pertanto, è concepita dai suoi cultori come un'attività di grande interesse pubblico, poiché svolge il cruciale compito di fornire ai *policy-makers* il supporto conoscitivo indispensabile per comprendere le ragioni del fallimento delle politiche perseguite in passato, e per poter, di conseguenza, progettare politiche maggiormente in grado di conseguire gli obiettivi prefissati. La valutazione, dunque, nell'opinione dei suoi esperti, è un'attività intimamente connessa con la politica, in quanto costituisce uno strumento di cui i *policy-makers* possono avvalersi per migliorare la qualità delle proprie scelte, in termini di efficienza e di efficacia.

A tale proposito, i *policy analysts* non mancano di evidenziare che l'attività valutativa dispiega al meglio i suoi effetti benefici sul processo decisionale, se svolta a stretto contatto con i *policy-makers*, senza, tuttavia, essere influenzata da questi ultimi.

Una situazione di questo tipo rappresenta, infatti, la condizione ideale affinché i valutatori americani riescano a compiere la missione che si sono assegnati, consistente nell'*enlightment*¹²⁹¹, ossia nell'"*illuminazione razionale delle coscienze mediante le evidenze empiriche della ricerca condotta, al fine di far scoprire retrospettivamente ai committenti qualcosa che anteriormente non era stato preso in considerazione e che, invece, potrebbe essere decisivo per qualificare o definire un intervento pubblico*"¹²⁹².

In particolare, l'*enlightment*, implicando il mutamento della percezione che i *policy-makers* hanno di un determinato problema sociale, non si ottiene a seguito dell'espletamento di una singola attività di valutazione. Al contrario, si verifica in modo graduale, per effetto di una progressiva aggregazione di conoscenze, provenienti da molteplici studi e ricerche. Queste informazioni si depositano lentamente nelle coscienze dei decisori politici, accumulandosi fino ad arrivare al punto di indurre l'*enlightment*¹²⁹³.

¹²⁹⁰ LIPPI, A., "La valutazione delle politiche pubbliche", Bologna, 2007, pag. 40.

¹²⁹¹ Assegna agli esperti di valutazione il compito di generare l'*enlightment* WEISS, C., in "Improving the linkage between social research and public policy" (in "Knowledge and policy: the uncertain connection", a cura di LYNN, L., Washington, 1978).

¹²⁹² LIPPI, A., op. cit., pag. 40-41.

¹²⁹³ Sempre WEISS descrive il meccanismo che produce l'*enlightment* come un processo di *knowledge creep*, ovverosia di lenta sedimentazione della conoscenza nelle coscienze dei decisori politici. La lentezza e la complessità di questo processo dipendono dalla circostanza che i *law-makers* sono destinatari di una quantità molto elevata di informazioni, provenienti da vari tipi di fonti. Non potendo assorbire tutte queste informazioni, i decisori politici

Quest'ultimo comporta da un lato la presa di coscienza, da parte dei *policy – makers*, dell'erroneità del modo con cui è stato fino a quel momento affrontato un certo problema sociale; dall'altro, la disponibilità a correggere la politica perseguita in precedenza, oppure finanche ad abbandonarla per intraprendere una politica di diversa natura. Come si può notare, dunque, *l'enlightment* genera l'apprendimento, consentendo alla valutazione di adempiere alla sua funzione primaria¹²⁹⁴.

Da quanto si è esposto in merito al funzionamento dell'*enlightment*, risulta evidente che le probabilità che questo processo abbia luogo (e che, quindi, si realizzi l'apprendimento, con il conseguenziale adempimento della funzione attribuita dagli esperti di valutazione alla loro attività) dipendono non solo dalla vicinanza del valutatore al centro del potere politico, ma anche dall'oggetto della valutazione stessa: infatti, tanto maggiori sono le chances che gli esiti di una valutazione vengano tenuti in considerazione dai decisori politici, quanto più la politica valutata sia già di per sé al centro del dibattito pubblico, per via del suo ingente impatto sociale.

Per questo motivo, i professionisti americani della valutazione, storicamente mossi dall'intento di introdurre nel confronto politico elementi che possano effettivamente incidere sul processo decisionale, preferiscono concentrarsi sulle tematiche al centro dell'agenda politica, piuttosto che occuparsi di politiche di minor rilievo sociale. Parimenti, prediligono trattare questioni concrete inerenti a specifiche politiche pubbliche, anziché indulgere a riflessioni e speculazioni puramente teoriche¹²⁹⁵. Questa attenta selezione degli oggetti di ricerca è finalizzata a far sì che dalle valutazioni possa ricavarsi una *usable knowledge*, cioè una mole di informazioni e di giudizi in grado di risultare davvero utile ai *policy – makers*, e, quindi, realisticamente impiegabile da costoro al momento dell'adozione delle decisioni.

La considerazione che l'attività valutativa è volta alla produzione di *usable knowledge*, aiuta a chiarire i termini del rapporto intercorrente tra decisori politici ed esperti di

“filtrano gli studi di cui vengono a conoscenza con una varietà di filtri impliciti. Se uno studio supera questi filtri, lascia dietro di sé un residuo che viene incorporato nel loro stock di conoscenze e di consapevolezza” (MARTINI, A. P., “Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l’esperienza americana della policy analysis”, Torino, 1996, pag. 98). A conferma di ciò, WEISS riscontra che “un modo molto più frequente di utilizzazione della ricerca è l’infiltrarsi della ricerca nel modo di vedere le cose dei decisori politici. Costoro riportano pochi casi di utilizzazione diretta e consapevole dei risultati di singoli studi. Piuttosto, essi assorbono nel tempo concetti e generalizzazioni da una molteplicità di studi e integrano le idee prodotte dalla ricerca con informazioni di fonte diversa” (WEISS, C. e BUCULAVAS, M., “Social science research and decision – making”, New York, 1980, pag. 263).

¹²⁹⁴ A scanso di equivoci, occorre precisare che “apprendimento non significa che esista una soluzione oggettivamente migliore da scoprire. [...] Apprendere vuol dire solo abbandonare la precedente posizione cognitiva per assumerne una nuova, attraverso una rielaborazione delle conoscenze in proprio possesso, che fanno modificare fini e mezzi dell’intervento sia sul piano della cogitazione sia su quello dell’interazione” (LIPPI, A., op. cit., pag. 41)

¹²⁹⁵ Nonostante la concettualizzazione della disciplina della valutazione delle politiche pubbliche abbia raggiunto negli Stati Uniti livelli molto elevati, per i quali si rimanda al paragrafo 2 del presente contributo, l’attività valutativa ha sempre avuto, e mantiene tuttora, una finalità eminentemente pratica, essendo volta all’analisi di problematiche concrete collegate all’adozione e all’attuazione di specifiche politiche pubbliche. È, perciò, naturale che i valutatori preferiscano occuparsi delle politiche su cui si concentra l’attenzione della collettività, atteso che gli studi e le ricerche condotti su tali politiche sono più facilmente percepiti come utili dai *policy – makers*, e tendono, quindi, ad essere posti più di frequente alla base delle decisioni politiche: “evaluation research is intended to be useful to decision – makers. Evaluation research is not primarily concerned with theory building and theory testing, but with practical real – world affairs” (HERMAN, R., “Anti – poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation”, in “Journal of Sociology and Social Welfare”, 1975, pag. 289).

valutazione, consentendo di comprendere in che modo queste due categorie di soggetti condizionano ciascuna l'operato dell'altra. Nello specifico, i *policy – makers* influenzano l'attività dei *policy analysts*, determinandone di fatto l'oggetto di studio, attraverso l'indicazione delle proprie priorità politiche: segnalando le politiche di cui intendono occuparsi, infatti, i decisori implicitamente suggeriscono ai valutatori cosa, a loro avviso, è utile valutare e, di conseguenza, quali valutazioni possono essere effettivamente utilizzate nel corso del processo decisionale. D'altro canto, così come le scelte dei *policy – makers* influiscono sull'attività valutativa comportando una selezione delle tematiche da porre sotto esame, allo stesso modo le risultanze delle valutazioni finiscono per assumere un peso privilegiato nel dibattito politico, essendo particolarmente avvalorate dalla circostanza di essere state elaborate in un ambiente qualificato e di poter essere, quindi, considerate come sapere di rango scientifico. Con la conseguenza che i *policy – makers* preferiscono optare, nei limiti del possibile, per decisioni che trovano conforto in informazioni ricavabili dalle valutazioni. Tutto ciò si verifica dal momento che “*se il valore della valutazione è la produzione di usable knowledge, il giudizio circa ciò che è effettiva conoscenza è in larga misura monopolio della comunità epistemica di riferimento, mentre il giudizio sull'utilizzabilità è monopolio dell'organo politico*”¹²⁹⁶.

Affinchè l'attività valutativa possa far scattare *l'enlightment* e possa, in conseguenza di ciò, generare l'apprendimento, non è, tuttavia, sufficiente che essa sia volta alla produzione di *usable knowledge*. Occorre, infatti, che la valutazione sia inserita stabilmente e sistematicamente nel processo di *policy – making*. Inoltre, nell'ambito di quest'ultimo, deve essere collocata in una posizione che le consenta di produrre i propri risultati. In particolare, la valutazione deve posizionarsi all'esito della fase di implementazione di una *policy*, ma prima dell'adozione di una nuova decisione politica, in modo da poter trasformare il processo di *policy* da lineare a ciclico. L'effetto di questo mutamento è la formazione di un circolo virtuoso in cui le disfunzioni e le inefficienze collegate all'applicazione di una determinata politica pubblica inizialmente vengono poste in evidenza dall'attività valutativa, per essere poi affrontate e risolte per mezzo di un nuovo intervento di *policy*, congegnato tenendo presente quanto emerso dalla valutazione¹²⁹⁷. Ne consegue che, ad ogni ripetizione del ciclo, si accresce il livello complessivo di efficienza ed efficacia della *policy*, per effetto del graduale apprendimento derivante dal costante esercizio dell'attività valutativa, combinato con il continuo recepimento, da parte dei decisori politici, delle risultanze di tale attività¹²⁹⁸. In quest'ottica, secondo gli esperti del settore, la valutazione

¹²⁹⁶ REGONINI, G., “*Innovazione istituzionale e accountability democratica*”, in “*Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano*”, n. 3/2004, pag. 24.

¹²⁹⁷ “*Evaluation comes at the end of the line of a cycle and provides feedback in the form of objective or disinterested evidence about the outcomes of a policy decision. This evidence is then to be used in the following cycle*” (HERMAN, R., op. cit., pag. 290).

¹²⁹⁸ Occorre, peraltro, tenere presente che l'apprendimento non si ottiene semplicemente per effetto del recepimento, da parte dei decisori politici, di quanto evidenziato dai *policy analysts* nelle loro ricerche. Infatti, l'eventualità che si verifichi l'apprendimento, cioè che siano adottate decisioni politiche migliori delle precedenti in termini di efficacia ed efficienza, in conseguenza della presa di coscienza (*enlightment*) degli errori commessi in passato, dipende anche dal contesto concreto in cui l'attività valutativa viene svolta. A seconda delle situazioni contestuali in cui si trova ad operare, infatti, la valutazione può essere più o meno in grado di identificare le ragioni del mal funzionamento di una *policy*, con la conseguenza che, in quest'ultimo caso, anche i *policy – makers* incontrano maggiori difficoltà nel porre rimedio ai problemi riscontrati. Sul punto si veda LIPPI: “*non è detto che certi rapporti di valutazione facciano comunque scattare l'enlightment. Se ciò accade, dipende dalle condizioni materiali*

svolge una “funzione di integrazione del sistema politico, poiché permette di alimentare la fase di immissione con i risultati dell’emissione”¹²⁹⁹.

LE SUPPORT AGENCIES DEL CONGRESSO DEGLI STATI UNITI D’AMERICA: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE E CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE

di *Martino Francesco Canini*

SOMMARIO: 1. L’organo legislativo statunitense e la burocrazia: uno sguardo d’insieme - 2. Gli apparati informativi del Congresso: il *Congressional Research Service* - 2.1 Segue: il *Congressional Budget Office*

1. L’organo legislativo statunitense e la burocrazia: uno sguardo d’insieme

La forma di governo presidenziale statunitense può essere definita dalla formula «*separated institutions sharing power*»¹³⁰⁰, non potendo essere oggetto di contestazione, a giudizio di autorevole dottrina, che il punto nevralgico del sistema americano è localizzato propriamente nelle zone di contatto tra la presidenza degli Stati Uniti e le assemblee legislative, o meglio nella necessità assoluta di riassorbire la spinta centrifuga della separazione stabilita dalla Costituzione, coordinando unitariamente gli organi del sistema¹³⁰¹. In altre parole, la separazione strutturale si rovescia nella «compartecipazione» all’esercizio delle potestà (legislativa ed esecutiva, in senso convenzionale) attinenti all’indirizzo politico ed amministrativo, non risolvendosi il ruolo del Congresso in un «*pouvoir d’empêcher*» rispetto ai progetti preparati alla Casa Bianca, ma svolgendosi, in talune circostanze, come autonomo «*pouvoir de statuer*»¹³⁰². L’organo legislativo statunitense è considerato infatti uno degli esempi più efficaci di Parlamento «trasformativo», capace di incidere in profondità sul *policy making* attraverso proprie proposte di legge o modifiche ad iniziative presidenziali¹³⁰³. Nella seconda metà del secolo scorso, un illustre studioso osservava che mentre in altri Paesi il potere di proporre e di realizzare l’indirizzo politico si era nettamente spostato verso l’esecutivo, riducendosi il Parlamento a sede solenne di interinzioni da parte della maggioranza e di critica, più o

e immateriali all’interno delle quali gli stakeholders agiscono. L’apprendimento, allora, è il frutto dell’interazione che scaturisce tra aspetti mentali e contesto» (LIPPI, A., op. cit., pag. 44).

¹²⁹⁹ LIPPI, A., op. cit., pag. 42. La concezione della valutazione delle politiche pubbliche come un’attività che, per risultare efficace, deve inserirsi nel processo di *policy* rendendolo ciclico, ha origini americane, risalendo alla teoria sistemica del *policy - making* di LASSWELL e EASTON. Secondo questa teoria, la valutazione è una “funzione sistemica che trasforma il processo lineare in uno ciclico, mediante la retroazione, che chiude idealmente il ciclo e trasforma l’attività politica in un circuito” (LIPPI, A., op. cit., pag. 42).

¹³⁰⁰ R.E. NEUSTADT, *Presidential power: the politics of leadership*, John Wiley & Sons, New York, 1960, p. 33.

¹³⁰¹ G. NEGRI, *Il sistema politico degli Stati Uniti d’America. Le istituzioni costituzionali*, Nistri-Lischi, Pisa, 1969, p. 43.

¹³⁰² L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 663 ss.

¹³⁰³ G. REGONINI, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, in www.consiglio.regione.lombardia.it, 2010, p. 27.

meno aspra, da parte della minoranza, negli Stati Uniti questa evoluzione non era avvenuta per necessità strutturali, ovvero la «confusione di funzioni» relative all'indirizzo politico, se non prodotta, quanto meno garantita dalla separazione dei poteri¹³⁰⁴. Per l'esistenza di un indirizzo politico di maggioranza è necessaria la «fusione» dell'indirizzo di governo con l'orientamento politico della maggioranza parlamentare, cosicché il medesimo indirizzo ispiri l'attività legislativa e l'azione governativa. Negli Stati Uniti, la presidenza è diventata sempre più organo di elaborazione di un unitario indirizzo di governo, ma il raggiungimento della fusione di quest'ultimo con gli indirizzi parlamentari in un unico indirizzo di maggioranza si è dimostrata irrealizzabile e, dunque, l'indirizzo governativo non raramente resta paralizzato nel momento della sua traduzione in provvedimenti legislativi¹³⁰⁵.

Il Congresso ha inoltre, fin dalla sua nascita, sempre considerato l'informazione come la chiave di volta del proprio potere e del proprio ruolo di contrapposizione attiva al potere presidenziale. Questa convinzione si è progressivamente accentuata a mano a mano che la funzione di controllo sull'esecutivo si veniva ad estendere, prevalendo in quantità e qualità sulla produzione legislativa, rendendo il Parlamento americano l'organo rappresentativo meglio informato del mondo¹³⁰⁶. E' questo un aspetto caratteristico della «concorrenza» tra Presidente e Congresso, per cui ognuno dei *partners* tende a disporre di un proprio apparato, che non si limita per il potere legislativo (come avviene nelle forme di governo parlamentari) a funzionari di segreteria o ad esperti di procedura parlamentare, ma ha acquisito personale specializzato nei diversi rami della legislazione e dell'amministrazione. Del resto la burocrazia di esperti (e non di amministratori «attivi» in senso stretto) di cui abbisognano i legislatori assomiglia singolarmente a quella di cui dispone, sia pure in misura ben più ampia, il Presidente, il quale, in quanto organo di indirizzo politico, deve circondarsi di personale che sappia consigliare la linea da seguire in un determinato settore, essendo in grado, all'occorrenza, di stendere il testo di un disegno di legge. Con ciò, dunque, il Congresso non passa solo dalla fase artigianale a quella scientifica del lavoro legislativo, ma, soprattutto, si mette in grado di meglio competere con il Presidente nella funzione di indirizzo politico¹³⁰⁷.

I c.d. «bracci analitici» o *support agencies* del Congresso sono: il *Congressional Research Service*, il *Congressional Budget Office* ed il *General Accounting Office* (per quest'ultimo v. Cap. IV). Queste organizzazioni di ricerca e documentazione hanno la funzione di produrre analisi a sostegno dell'attività normativa, nonché di fornire al legislativo gli strumenti per valutare nel merito come il governo federale spenda i propri fondi. Una caratteristica di fondo che le accomuna è lo stile di lavoro ispirato alla *non-partisanship*, cioè l'equidistanza rispetto alle diverse tendenze ideologiche presenti nel Congresso, dovendo fornire la migliore informazione possibile ai membri del Parlamento¹³⁰⁸. In particolare, gli studi del CRS non sono pubblici per garantire libertà di

¹³⁰⁴ L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 30 ss.

¹³⁰⁵ F. BASSANINI – S. MERLINI, *Introduzione*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 16.

¹³⁰⁶ E. CHELI, *Prefazione*, in S. VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1978, p. 3 ss.

¹³⁰⁷ L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 21.

¹³⁰⁸ A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1996, p. 16 ss.

giudizio ai ricercatori, evitare strumentalizzazioni politiche e preservare la fiducia e la confidenzialità nelle relazioni con i *lawmakers*¹³⁰⁹.

2. Gli apparati informativi del Congresso: il Congressional Research Service

Il maggior strumento di ricerca politica e di supporto informativo a disposizione del Congresso è il *Congressional Research Service*, divisione di ricerca legislativa della *Library of Congress* e, a differenza di quest'ultima che è pubblica¹³¹⁰, ad esclusiva disposizione delle *committees*, dei *congressmen* e dei loro *staffs*¹³¹¹. Istituito nel 1914 come *Legislative Reference Service* all'interno della *Library* e costituito da bibliotecari e giuristi, ebbe da allora una funzione di primo piano come strumento di consulenza del Congresso, svolgendo fundamentalmente un duplice compito: da una parte forniva, su richiesta del Parlamento, informazioni fattuali (dati non necessari di ulteriori elaborazioni) e dall'altra curava la pubblicazione di raccolte legislative (ad esempio *State Law Index*, *Digest of Public General Bills and Resolutions*)¹³¹².

Nel 1946 il Congresso, con il *Legislative Reorganization Act*, riorganizzò il Servizio (nell'ambito del primo tentativo di riequilibrare i rapporti di potere con l'esecutivo, reagendo alla supremazia presidenziale richiesta dalle necessità belliche)¹³¹³ stabilendo formalmente la presenza del *Legislative Reference Service* come dipartimento separato della *Library*; ne rafforzò l'organico introducendo, oltre ai bibliotecari ed ai giuristi, personale con un *background* specialistico - rompendo il pregiudizio secondo cui il parlamentare doveva essere l'esperto di se stesso, avendo bisogno soltanto di funzionari di segreteria¹³¹⁴ -

¹³⁰⁹ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2012, p. 37.

Questo aspetto è fonte di molte contestazioni da parte delle organizzazioni civiche, che si battono per la totale trasparenza delle ricerche finanziate con denaro pubblico (oltre cento milioni di dollari all'anno). Sui loro siti sono dunque messi a disposizione dei cittadini la quasi totalità di questi studi, ottenuti grazie alla collaborazione dei parlamentari. Valga per tutti l'esempio di «open CRS».

¹³¹⁰ Istituita nel 1800, la *Library of Congress* si sviluppò velocemente raccogliendo materiale librario e documentario di ogni genere, tentando di anticipare le necessità informative del Congresso. A partire dal 1840 furono stipulati accordi di scambio di documentazione con governi stranieri, con gli Stati della federazione, con le autorità locali e le università; per questo vanta tuttora la più completa collezione nel mondo di leggi, codici, giornali, censimenti e serie continue di documenti statunitensi e stranieri. La crescita del materiale, risultando ben presto incontenibile, costrinse la *Library* ad abbandonare *Capitol Building* (di cui occupava un'ala) per spostarsi in un edificio adiacente, costruito per rispondere alle nuove esigenze di spazio e funzionalità. Questa «separazione» fisica dal Congresso avvenne nel 1897, contemporaneamente all'apertura al pubblico delle risorse librarie e documentali, divenendo la biblioteca nazionale, punto di riferimento e di coordinamento di tutte le biblioteche pubbliche e private del Paese (S. VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 35).

¹³¹¹ S. VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 34.

¹³¹² S. VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 37 ss.

L'idea di costituire uno strumento di documentazione a disposizione del potere legislativo non nacque a *Washington*. Nello stato del *Wisconsin* all'inizio del secolo scorso era già stato istituito il *Legislative Reference Service*, un apparato di raccolta di informazioni collegato con il Congresso statale e formato da uno *staff* di scienziati politici, economisti ed avvocati provenienti dall'Università del *Wisconsin* che si appoggiavano, per le necessità bibliografiche e di documentazione, alla *Wisconsin State Library*. Questa piccola organizzazione ebbe tanto successo nel liberare il legislativo dalla dipendenza informativa nei confronti dell'esecutivo che, nell'arco di breve periodo, ben venticinque Congressi statali istituirono il loro *Legislative Service*. I membri di questi Congressi statali, in seguito eletti al Congresso federale, sollevarono la necessità di istituire presso la *Library* un simile servizio ad esclusiva disposizione delle esigenze congressuali.

¹³¹³ L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 19.

¹³¹⁴ L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 20.

in particolare ingegneri, specialisti in tassazione, politica estera, agricoltura, educazione; inoltre i suoi compiti non restarono limitati al reperimento di dati esistenti, ma compresero la preparazione di analisi comparative tra opzioni legislative diverse, lo studio degli elementi a favore e contro una proposta, la proiezione dei costi e la preparazione di relazioni su specifici argomenti. La qualità e la coordinazione della ricerca erano garantite da un gruppo interdisciplinare di esperti (*senior specialists*), dovendo assicurare all'organo legislativo un *pool* di consulenza con un livello di qualificazione competitivo rispetto a quello a disposizione dell'esecutivo¹³¹⁵.

La vera trasformazione «da centro di documentazione a produttore di analisi»¹³¹⁶ avvenne tuttavia con il *Legislative Reorganization Act* del 1970 che rafforzò il Servizio di supporto informativo del Congresso sul piano della ricerca e del rapporto diretto con il legislativo. Queste nuove funzioni furono sottolineate dal cambiamento del nome in quello attuale di *Congressional Research Service* e dalla maggiore indipendenza accordata al Servizio che da allora presenta un bilancio autonomo¹³¹⁷.

La funzione di «fabbrica di informazione» non venne abolita (la gran parte delle richieste di informazioni è estremamente semplice, e due terzi di esse vengono espletate entro ventiquattro ore)¹³¹⁸, ma vennero potenziate le funzioni di *policy analysis*, dovendo il CRS, evitando atteggiamenti di parte, prestare supporto a tutte le commissioni ed ai membri del Senato e della Camera in termini di analisi e valutazione delle proposte legislative, stimando i risultati possibili di tali proposte, valutando metodi alternativi per ottenere gli stessi risultati, nonché provvedere a qualsiasi servizio di tipo analitico che le commissioni ritengano opportuno¹³¹⁹.

Il *Congressional Research Service* agisce anzitutto come *think tank* con una produzione che si traduce in rapporti scritti, realizzata su tempi medio-lunghi, e soggetta ad un complesso e accurato processo di revisione interna per garantirne sia l'equidistanza che la qualità. Il Servizio ha dato vita ad una serie di prodotti *standard*, tra cui i più conosciuti sono gli *Issue Brief*, documenti di dieci-quindici pagine destinati a mettere in luce i principali aspetti di un certo tema di politica pubblica, le principali posizioni emerse in passato su quel tema tra le forze politiche e le opinioni dominanti tra gli esperti in materia sulle questioni più tecniche. Estrema attenzione viene dedicata alla leggibilità e semplicità degli argomenti presentati, una preoccupazione costante in un ambiente dove la produzione di studi e rapporti ha assunto dimensioni enormi, e quindi la probabilità che un documento sia letto dipende in modo cruciale dalla sua concisione e concretezza. L'equidistanza è inoltre un valore di fondo per questa *support agency* e ne condiziona l'attività: la pratica che prevale è quella di non raccomandare mai un particolare approccio ad un problema,

¹³¹⁵ S. VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 38 ss.

¹³¹⁶ A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 24.

¹³¹⁷ S. VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 38.

¹³¹⁸ Si tratta solitamente di risposte date «*while the asker waits*», ovvero mentre il richiedente aspetta, di norma all'altro capo del telefono. Le altre richieste si riferiscono a copie di documenti, articoli, materiale stampato di ogni genere posseduto negli archivi e consegnato direttamente nell'ufficio del richiedente (S. VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 43).

¹³¹⁹ A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 24.

limitandosi a presentare pro e contro, nel modo più distaccato possibile¹³²⁰. In altre parole, il CRS fornisce al Congresso il vitale supporto analitico che gli serve per affrontare i più complessi problemi di *policy* che la nazione ha davanti e la tipica struttura dei suoi studi prevede una documentata definizione del problema sul tappeto ed una franca discussione dei costi e dei benefici delle varie alternative, compreso il mantenimento dello *status quo*¹³²¹.

Questo apparato informativo del Congresso opera anche come *policy consultant*, ovvero produce *policy analysis* mediante la consultazione diretta con i membri del Parlamento ed i loro *staffs* nel corso del processo legislativo¹³²². I servizi offerti in quest'ambito assumono varie forme: testimonianze di esperti davanti al Congresso, *memorandum* confidenziali e consultazioni su misura del richiedente, *briefing*, seminari e *workshop* (come il corso di aggiornamento sulla legislazione federale), corsi di formazione per gli *staffs* sulle procedure per l'approvazione delle leggi e del bilancio¹³²³. A seguito della riforma del 1970 si è andata accumulando all'interno della *support agency* una mole notevole di *expertise* sugli aspetti più disparati delle politiche pubbliche, esistendo su ogni area di possibile intervento legislativo degli specialisti di primo livello, paragonabili per statura e prestigio a quelli presenti nell'esecutivo. Questi analisti non hanno solo conoscenze tecniche ma anche un'importante memoria storica, cioè la conoscenza di come un tema è stato affrontato in passato, di quali iniziative sono state prese e che successo hanno avuto, quali reazioni hanno suscitato nell'opinione pubblica e tra gli altri membri del Congresso¹³²⁴.

Il *Congressional Research Service* ha circa settecento dipendenti e comprende più di quattrocentocinquanta analisti di politiche, giuristi, informatici ed esperti in una varietà di discipline: l'economia, gli affari esteri, la difesa, la sicurezza interna, l'amministrazione pubblica, l'istruzione, la sanità, l'immigrazione, l'energia, la protezione dell'ambiente, la scienza e la tecnologia¹³²⁵. Al centro del CRS stanno cinque divisioni di ricerca: Legislazione Americana; Politiche Sociali Interne (suddivisa in sei sezioni di ricerca: infanzia e famiglia; sicurezza interna ed immigrazione; istruzione e lavoro; assicurazione sanitaria e finanziamento; servizi sanitari e di ricerca; sicurezza sociale); Affari Esteri, Difesa e Commercio (articolata in sette sezioni, delle quali tre organizzate per area geografica (Asia; Europa ed America centrale e meridionale; Medio Oriente ed Africa) e le rimanenti per materia (politica di difesa e controllo sulle armi; bilancio, personale e gestione della difesa; gestione della politica estera e questioni globali; commercio internazionale e finanza)); Governo e Finanza (composta da sei sezioni: banche, assicurazioni, valori mobiliari e politica macroeconomica; Congresso e ordinamento

¹³²⁰ A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 24 ss.

¹³²¹ G. REGONINI, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 28 ss.

¹³²² A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 25.

¹³²³ G. REGONINI, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 28.

¹³²⁴ A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 25.

¹³²⁵ G. REGONINI, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 28.

giudiziario; operazioni *executive branch*; federalismo e gestione dell'emergenza; finanza pubblica e tassazione; processo legislativo e di bilancio); Risorse, Scienza e Industria (articolata in sei sezioni: agricoltura e approvvigionamento alimentare; energia e risorse minerarie; politica ambientale; risorse naturali e scienze della terra; politica scientifica e tecnologica; trasporti e industria)¹³²⁶. Il direttore del *Congressional Research Service* è nominato dal direttore della *Library of Congress*, sentita la *Joint committee on the Library*: la procedura sottolinea la dipendenza del CRS dal Congresso e la sua natura di struttura di supporto tecnico¹³²⁷.

2.1 Segue: il Congressional Budget Office

Istituito nel 1974, a completamento del processo con cui il Congresso si è dotato di autonomi strumenti di analisi ed informazione, colmando il *gap* informativo che poneva l'organo legislativo in una condizione d'inferiorità rispetto all'esecutivo¹³²⁸, è la più recente tra le *support agencies* e può essere definita una quasi magistratura tecnico-informativa del Congresso in materia di spesa pubblica¹³²⁹. Il mandato del *Congressional Budget Office* – molto più limitato rispetto a quello del *Congressional Research Service* e del *General Accounting Office* – è cioè quello di fornire supporto informativo alle scelte di politica fiscale del legislativo¹³³⁰, dovendo soddisfare le richieste delle commissioni Bilancio e, nell'ordine, delle commissioni finanziarie, di merito e dei singoli parlamentari¹³³¹. Il CBO ha un organico di circa duecentotrenta funzionari, composto essenzialmente da economisti ed analisti di politiche pubbliche; il direttore di questa *support agency* è nominato dai Presidenti delle Camere e rimane in carica per quattro anni, al termine dei quali può essere riconfermato¹³³².

Uno dei settori in cui il collegamento tra competenza del Congresso e autorità del Presidente assume particolare importanza è quello della legge di bilancio. La Costituzione americana non disciplina in modo esauriente gli ambiti delle rispettive competenze, limitandosi a disporre all'art. I, sez. 8, che l'organo legislativo ha il potere di *tax and spend*, ed all'art. II, sez. 3, che il Capo dello Stato ha l'autorità di raccomandare al Congresso l'esame dei provvedimenti ritenuti necessari e convenienti¹³³³.

Il *Budget and Accounting Act* del 1921, interpretando estensivamente quest'ultima disposizione costituzionale, attribuì al Presidente la funzione di presentare annualmente in Parlamento un bilancio preventivo, contenente una dettagliata esposizione delle entrate e

¹³²⁶ www.loc.gov/crsinfo.

¹³²⁷ A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 26.

¹³²⁸ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini, Pisa, 2000, p. 77.

¹³²⁹ F. BASSANINI – S. MERLINI, *Introduzione*, cit., p. 21.

¹³³⁰ A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 26.

¹³³¹ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 87.

¹³³² G. REGONINI, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 30.

¹³³³ G. CARVALE, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 148.

delle spese necessarie, secondo il proprio giudizio, per il funzionamento dello Stato, mentre affidò al Congresso il potere di emendare sia le previsioni globali di entrata e di spesa, sia le singole previsioni¹³³⁴.

Il Presidente aveva cioè la capacità di controllare e coordinare dal centro le specifiche richieste di stanziamenti che giungevano dai vari dipartimenti e di formulare una proposta di bilancio che riflettesse pienamente le priorità definite dell'Amministrazione. Il Capo dello Stato presentava ogni anno al legislativo un prospetto contabile che, riportando un quadro dei totali e dei saldi finanziari, nonché un insieme di proposte su specifici programmi di spesa e d'entrata, esprimeva la propria scala di priorità¹³³⁵. La proposta presidenziale, dunque, non era unitaria, ma divisa in una pluralità di leggi finanziarie. L'esame delle commissioni parlamentari riguardava ciascuna di queste leggi e mancava, necessariamente, della visione globale del bilancio. L'intervento del Congresso, pur attento e puntuale, risultava privo di un significativo coordinamento, e questa carenza finiva per favorire il ruolo di guida del Presidente che aveva presentato quelle leggi nel quadro del proprio programma unitario¹³³⁶.

Per circa cinquant'anni, il potere di indirizzo politico in materia di bilancio fu effettivamente esercitato dalla presidenza ed il sistema sembrò complessivamente funzionare, fino al confronto tra esecutivo e legislativo degli anni 1973-74, quando il presidente Nixon fece ricorso, in una misura sconosciuta nel passato, al potere di *impoundment*, cioè di ritardare o di non dare addirittura seguito alle spese deliberate nel documento contabile¹³³⁷.

Il conflitto tra i due poteri fu risolto con il *Congressional Budget Impoundment and Control Act* del 1974 che ridusse significativamente i poteri della presidenza in tutto il processo di bilancio.

Anzitutto, per quanto riguarda l'*impoundment*, la legge afferma un principio importante anche circa il rapporto tra esecutivo e legislativo: l'attività di spesa dell'Amministrazione non si differenzia dalla restante attività esecutiva ed è perciò interamente soggetta alla volontà legislativa espressa nel *budget*, costituendo una decisione da seguire sia nell'*an* che nel *quantum*¹³³⁸.

¹³³⁴ F. BASSANINI – S. MERLINI, *Introduzione*, cit., p. 19.

¹³³⁵ A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., p. 60 ss.

¹³³⁶ G. CARAVALE, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, cit., p. 150.

Nel 1946 l'*Employment Act* istituì la *Joint economic committee* con il compito di esprimere un punto di vista unitario sulla politica fiscale, sui livelli di spesa, di entrata e sul *deficit*. La commissione, non avendo potestà legislativa, non riuscì tuttavia a condizionare l'azione delle altre commissioni parlamentari (S. VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 71).

¹³³⁷ Tra le iniziative più controverse del presidente Nixon si possono rammentare l'impiego, per bombardare in segreto la Cambogia nel marzo 1969, dei fondi stanziati dal Congresso per operazioni aeree in Vietnam; il finanziamento dell'invasione di quel paese nell'aprile 1970 con fondi destinati al sostegno economico di Taiwan, Turchia, Filippine e Grecia; il congelamento del cinquanta per cento della spesa preventivata per l'implementazione del *Clean Water Project* e l'*impoundment* di altri cospicui stanziamenti destinati al settore agricolo, osteggiati dalla Casa Bianca, ma strenuamente difesi dall'organo legislativo (A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 74).

¹³³⁸ F. BASSANINI – S. MERLINI, *Introduzione*, cit., p. 19 ss.

L'obiettivo della riforma era quello di consentire al Congresso un più efficace controllo della legge di bilancio, assicurandogli da un canto l'esame unitario e complessivo della proposta presidenziale, dall'altro l'acquisizione completa ed autonoma dei dati relativi alla gestione finanziaria dell'esecutivo¹³³⁹, chiudendo così la fase di predominio dell'esecutivo designata *Imperial Presidency* e reintegrando la sovranità congressuale in un settore strategico quale la finanza pubblica¹³⁴⁰.

Il *Congressional Budget Act* sovrappose al preesistente sistema di procedure di decisione finanziaria, una nuova fase preliminare: la decisione congressuale sui totali di bilancio e sulle priorità funzionali, cioè una fase di decisione macrofinanziaria quale garanzia di coerenza di tutta la successiva attività legislativa. Il veicolo giuridico di tale decisione fu individuato in una risoluzione (*concurrent resolution on the budget*) adottata dal Congresso prima della considerazione della legislazione di spesa e di entrata¹³⁴¹ (tanto è vero che, quando vi è stato il rischio di mancata approvazione si è parlato di *shut-down*)¹³⁴².

La riforma del 1974 intervenne anche sul piano delle strutture decisionali e tecniche dell'organo legislativo, affiancando alla complessa articolazione in commissioni e sottocommissioni nuovi soggetti istituzionali. Accanto alle tradizionali *authorizing committees* (commissioni di merito) ed *appropriations committees* (commissioni di stanziamento) furono istituite le commissioni Bilancio (*Budget committees*) della Camera e del Senato, incaricate specificamente dell'elaborazione e dell'approvazione in sede referente della risoluzione di bilancio. Il *Congressional Budget Act* ritenne inoltre che l'azione delle nuove commissioni ed, in generale, il successo del ridisegnato processo parlamentare di bilancio fossero strettamente connessi alla possibilità, da parte del Congresso, di far affidamento sul supporto di un apparato analitico e conoscitivo, specializzato in materia di bilancio ed autonomo rispetto all'esecutivo, superando così la dipendenza informativa nei confronti dell'Amministrazione. Fu quindi istituito un ufficio di bilancio, il *Congressional Budget Office*, agenzia congressuale a carattere non partitico, a cui sono stati assegnati compiti di elaborazione di un'ampia gamma di prodotti informativi in tema di finanza federale: dalle previsioni macroeconomiche e di bilancio alle analisi di specifici programmi di spesa, alle valutazioni sugli oneri delle iniziative legislative di spesa all'esame del Congresso¹³⁴³.

¹³³⁹ G. CARAVALE, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, cit., p. 150.

¹³⁴⁰ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 76.

¹³⁴¹ A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., p. 61.

¹³⁴² C. FASONE, *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea*, Roma, 2011, p. 446.

¹³⁴³ A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., p. 66.

Nel 1926 il *Revenue Act* istituì la commissione bicamerale per la tassazione (*Joint committee on taxation*) con il compito di fornire consulenza al Congresso in materia fiscale. Questa commissione avvia inchieste sulle imposte riscosse e le modalità con cui sono amministrare, studia e raccomanda metodi di semplificazione del sistema fiscale, trasmette pareri e relazioni alle commissioni per le finanze delle due Camere, inoltre, a seguito della riforma del 1974, predispone una relazione tecnico-finanziaria (con il supporto di un cospicuo *staff* di economisti e di statistici) per tutti i disegni di legge all'esame del Congresso che comportino variazioni nelle entrate e nelle spese (C. FASONE, *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea*, cit., p. 257 ss.).

Il ciclo di bilancio inizia con la presentazione all'organo legislativo, non più tardi del primo lunedì di febbraio, della proposta (non essendo un vero e proprio progetto di legge) di bilancio del Presidente relativa all'anno fiscale che inizia il primo ottobre. Nella fase iniziale il *budget* viene esaminato dalle commissioni Bilancio di Camera e Senato per ciò che concerne le sue linee generali, dalle *authorizing committees* per i profili di merito e dalle *appropriations committees* per quelli finanziari¹³⁴⁴.

La proposta presidenziale è cioè sottoposta ad un molteplici scrutinio, che produce un alto tasso di informazione e di approfondimento sia sui singoli programmi che sui profili generali della manovra¹³⁴⁵, prendendo avvio, da questo momento, una serie di adempimenti che hanno lo scopo di far acquisire alle commissioni Bilancio gli elementi informativi necessari alla formulazione della risoluzione sul bilancio, che fissa la cornice delle compatibilità macrofinanziarie per la successiva approvazione della legislazione di spesa¹³⁴⁶. Questo lavoro di preparazione consiste anzitutto nella presentazione, entro il quindicesimo febbraio, da parte del CBO di tre documenti indirizzati alle *Budget committees*: le *Fiscal policy choices* contengono sia la previsione sull'andamento dell'economia nell'anno corrente e nell'esercizio finanziario successivo, sia le conseguenti manovre correttive a livello di politica di bilancio che si raccomandano al Congresso; le *Five-year budget projections* contengono proiezioni quinquennali, a legislazione vigente, delle entrate, delle spese e dei saldi, suddivisi per funzioni e riferiti altresì ad alcuni programmi di particolare rilievo; infine una *Analysis of the President's budgetary proposals* recante un esame per funzioni e programmi del bilancio presidenziale, che mette a raffronto le stime dell'esecutivo con quelle del CBO e fornisce le informazioni necessarie per mettere a fuoco il significato e gli effetti della proposta presidenziale¹³⁴⁷. Le commissioni Bilancio esaminano inoltre il documento contabile mediante *hearings*, convocando i rappresentanti delle *lobbies*, esperti in materia fiscale, funzionari dell'esecutivo e singoli parlamentari¹³⁴⁸.

Le *authorizing committees* e le *appropriations committees* iniziano nel frattempo l'elaborazione dei propri programmi legislativi¹³⁴⁹. In questa fase di valutazione, un

¹³⁴⁴ A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., 76 ss.

¹³⁴⁵ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 88.

¹³⁴⁶ A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., 77.

¹³⁴⁷ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 88.

¹³⁴⁸ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 80.

¹³⁴⁹ In virtù del *Congressional Budget Act*, l'effettivo uso di fondi pubblici necessita di due leggi, una di autorizzazione, che indica il programma federale da finanziare e le modalità di finanziamento, esaminata dalle commissioni di settore, ed una con cui si opera materialmente il trasferimento di denaro pubblico, la legge di trasferimento, esaminata dalle commissioni sugli stanziamenti. Il doppio procedimento, che si conclude perciò con due leggi, ritarda notevolmente i tempi di utilizzo effettivo dei fondi e pertanto talvolta si preferisce, aggirando la lettera della legge, che il provvedimento, esaminato dalle commissioni sugli stanziamenti, conferisca provvisoriamente l'autorizzazione di spesa ed operi il trasferimento dei fondi, rimettendo ad una legge successiva, di «sanatoria», che sarà esaminata dalla commissione competente per materia, l'autorizzazione *ex post* (o meglio la convalida) della spesa effettuata. Si comprende quindi come l'*escamotage* seguito rafforzato notevolmente i poteri delle commissioni sugli stanziamenti (C. FASONE, *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea*, cit., p. 445).

elemento prezioso di informazione e responsabilizzazione finanziaria è rappresentato dalle stime predisposte dal CBO sui costi preventivati dalle proposte di legge all'esame delle commissioni, calcolati con riferimento ai primi cinque anni di vigenza. Le prime conclusioni di questo esame (c.d. *views and estimates*) sono presentate dalle singole commissioni di merito alle commissioni Bilancio entro il quindici marzo e contengono le indicazioni (contenuto normativo, effetti finanziari, tempi) delle iniziative legislative che le varie commissioni prevedibilmente assumeranno nei mesi successivi, a partire dalle proposte presidenziali rientranti nelle loro competenze¹³⁵⁰. Queste analisi non si concludono con raccomandazioni di *policy*, ma si limitano a registrare le conseguenze in termini di entrate/uscite per le casse dello Stato: si tratta cioè di stime indipendenti che rappresentano quale sarebbe il bilancio se i programmi legislativi dovessero proseguire con meri adeguamenti delle entrate e delle uscite indotti dalle condizioni economiche generali, quali la disoccupazione e l'inflazione¹³⁵¹.

Tutti questi elementi informativi, unitamente alla proposta di bilancio del Presidente, conducono alla formulazione della risoluzione in sede referente da parte delle *Budget committees* e quindi alla sua approvazione entro il quindici aprile, chiudendo così la prima fase del processo di decisione congressuale sul bilancio¹³⁵². Con questo atto giuridico, il Congresso dà alla propria attività legislativa una regola complessa: si vincola infatti la legislazione complessiva ad un tetto totale di impegni finanziari e l'attività di ciascuna commissione con potere di spesa ad un massimale coerente con quello della risoluzione, ripetendosi l'operazione da ciascuna commissione nei confronti delle proprie sottocommissioni¹³⁵³.

Da questo momento inizia la verifica della tenuta della *concurrent resolution on the budget*: la realizzazione delle compatibilità finanziarie definite nella risoluzione dipenderà dall'azione che il Congresso svilupperà nei mesi successivi in materia di legislazione di entrata e di spesa. In particolare, entro il dieci giugno, le *appropriations committees* della Camera devono riferire all'Assemblea circa tutti i progetti di legge di stanziamento annuali e l'Aula deve approvarli entro il trenta giugno, per poi trasmetterli al Senato.

Allo scopo di garantire la vincolatività dei totali generali fissati dalla risoluzione, il Congresso dispone di una molteplicità di strumenti, tra cui le informazioni sullo stato e l'impatto della legislazione proposta ed il *reconciliation process*.

La riforma del 1974 ha provveduto anzitutto affinché il legislativo, congiuntamente all'impiego del meccanismo dell'allocatione dei totali vincolanti tra le commissioni, disponesse, nel momento della considerazione della legislazione di entrata e di spesa, di analisi tempestive e non partitiche fornite dal *Congressional Budget Office* circa gli effetti finanziari derivanti da singoli atti legislativi in corso di approvazione (*bill cost*

¹³⁵⁰ A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., p. 77 ss.

¹³⁵¹ G. REGONINI, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 30.

¹³⁵² A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., p. 78.

¹³⁵³ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 89.

estimates)¹³⁵⁴. Le stime di costo sono diventate parte integrante del processo legislativo, e sono tenute in considerazione sia dalla maggioranza sia dall'opposizione, rafforzando l'immagine di imparzialità ed autorevolezza della *support agency*¹³⁵⁵.

Per evitare che la *concurrent resolution on the budget* si trasformi in un *wishful thinking*, il CBO ha inoltre il compito di seguire, in modo assiduo ed analitico, l'attività legislativa del Congresso avente riflessi sul bilancio e di confrontarne gli stanziamenti con i totali determinati dalla risoluzione, con conseguenze, in caso di violazioni, sia legali (inefficacia delle leggi prive di *budget authority*) sia politiche. Questa attività prende il nome di *scorekeeping* poiché con essa l'apparato informativo *keeps the score*, cioè tiene il conteggio degli addendi di bilancio via via accumulati con le singole leggi¹³⁵⁶.

Vi è infine un sottoprocedimento che segue a quello sul bilancio e che è definito *reconciliation*: la legislazione di settore entro un certo termine (di norma diversi mesi) deve adeguarsi, qualora vi siano scostamenti ai saldi previsti nel *budget*¹³⁵⁷. Il *reconciliation process* si inaugura con la definizione, nell'ambito della *concurrent resolution*, di direttive specifiche indirizzate dalle commissioni Bilancio alle altre commissioni, di merito e finanziarie, affinché formulino emendamenti alla legislazione esistente di spesa o di entrata tali da garantire la compatibilità con i totali approvati nella risoluzione stessa. Queste direttive identificano le commissioni che dovranno intervenire sulla legislazione di loro competenza, indicano l'ammontare totale del risparmio da conseguire (usualmente articolato su un arco triennale) e fissano un limite di tempo entro cui le commissioni dovranno riferire al Congresso gli emendamenti proposti. Sebbene le direttive non indichino i particolari interventi legislativi che dovranno essere adottati, esse fanno comunque riferimento a specifiche assunzioni circa le riduzioni del *deficit* che risulterebbero dai tagli di determinati programmi di spesa o da revisioni di specifiche leggi d'entrata e sulla base di queste indicazioni le commissioni svolgono la loro azione legislativa. Nel caso in cui più di una commissione sia soggetta alla *reconciliation*, gli emendamenti proposti al voto delle Assemblée vengono raccolti dalle *Budget committees* in un unico *omnibus reconciliation bill*¹³⁵⁸ per far collimare i totali di spesa, di entrata ed i saldi di bilancio con gli obiettivi

¹³⁵⁴ A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., p. 79 ss.

¹³⁵⁵ A.P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 26 ss.

Un esempio di cosa significhi analisi obiettive, non partitiche e tempestive è rappresentato dalla vicenda che nell'estate del 2009, nel pieno di un durissimo scontro politico riguardante la proposta di riforma della sanità avanzata dal presidente Obama, con un Congresso a maggioranza democratica in entrambi i suoi rami e un'Amministrazione democratica, condusse il *Congressional Budget Office* a criticare il progetto dell'esecutivo poiché esposto al rischio di una lievitazione incontrollata dei costi, come per altro denunciava l'opposizione repubblicana. Questo intervento indusse la Casa Bianca a ricalcolare ed a presentare con maggiore precisione le stime sui risparmi collegati all'implementazione della riforma (G. REGONINI, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 31).

¹³⁵⁶ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 90.

¹³⁵⁷ C. FASONE, *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea*, cit., p. 447.

¹³⁵⁸ A. ZANARDI, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in F. BASSANINI – S. MERLINI (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., p. 81 ss.

contenuti nella risoluzione ed una volta approvato dai due rami del Congresso e firmato dal Presidente, suggella in modo definitivo la manovra di bilancio¹³⁵⁹.

GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE ESTERNI AL CONGRESSO: IL GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE E IL GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULT ACT

di *Gabriele Pazzaglia*

SOMMARIO: 1. Origine e evoluzione del *Government Accountability Office*: l'agenzia istituzionale di valutazione – 2. L'attività di valutazione dal GAO e i suoi prodotti: le raccomandazioni e le audizioni – 3. Organizzazione e poteri del GAO – 4. Indipendenza: caratteristica essenziale del GAO – 5. Il *Government performance and result act*: l'autovalutazione dell'amministrazione – 6. Allegato n.1: Questionario del Congresso sottoposto ai candidati al GAO – 7. Allegato n.2: Tabella con risorse assegnate e numero funzionari GAO dal 1995 al 2014

1. Origine e evoluzione del Government Accountability Office: l'agenzia istituzionale di valutazione

Parallelamente alle agenzie analizzate nel capitolo precedente, il Congresso si avvale anche dell'attività svolta da un'altra struttura, il principale organo istituzionale di valutazione delle politiche pubbliche, il *Government Accountability Office* (GAO). Anche questo è al servizio dell'organo legislativo federale ma a differenza delle prime non ne dipende gerarchicamente ma è in posizione di indipendenza.

Il GAO, oggi, ha il compito di valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa dei fondi federali e se e quanto i programmi e le politiche pubbliche raggiungano i loro obiettivi.

Per capire ed apprezzare il ruolo del GAO nel sistema statunitense e la precisa estensione dei suoi compiti è utile riassumere le tappe più importanti della sua evoluzione. Questa agenzia è stata istituita nel 1921 al fine di fornire maggiori informazioni al Congresso relativamente alla allora disordinata finanza federale, a causa dell'aumento incontrollato delle spese durante la 1a guerra mondiale e, per questo, gli è stato attribuito il compito di investigare «ogni questione relativa alle entrate, spese e impiego di fondi pubblici». Il GAO intese questa potenzialmente ampia definizione in senso riduttivo, di revisore dei conti, di mero controllore della legittimità delle spese del Governo con obbligo di produzione di raccomandazioni per migliorare la legislazione contabile¹³⁶⁰. Considerò determinante, probabilmente, che ad esso venivano attribuiti i compiti che erano precedentemente affidati

¹³⁵⁹ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 92.

¹³⁶⁰ Così stabilisce la Sec. 312 *Budget and Accounting Act of 1921* (42 Stat. 20). «The Comptroller General shall investigate all matters relating to the receipt, all matters relating to the receipt, disbursement, and application of public funds...and shall make a report».

all'ufficio del *Comptroller*¹³⁶¹ presso il Dipartimento del Tesoro, che con la stessa legge veniva soppresso, e del quale, quindi, si riteneva sostanzialmente il successore. L'unica innovazione nel primo periodo di esistenza del GAO, benché importante, era dunque il solo fatto che le competenze precedentemente in capo di un organo gerarchicamente subordinato all'Esecutivo, venivano trasferiti ad uno indipendente. Caratteristica, questa, non solo affermata per legge, ma garantita attraverso il procedimento di nomina: il *Comptroller General* del GAO era, ed ancora oggi è, nominato per 15 anni dal Presidente federale, scelto fra una lista di candidati proposti da una commissione *bipartisan* del Congresso, con successivo avviso e approvazione del Senato, e con divieto di rielezione. Non può essere rimosso dal Presidente ma solo dall'organo legislativo: o tramite il procedimento di *impeachment*, messa in stato d'accusa da parte della *House of Representatives* e giudizio del *Senate*, previsto dalla Costituzione, o con risoluzione congiunta delle due camere. Quest'ultima è possibile, oltre che nei casi previsti per lo stesso *impeachment*, anche per «incapacità permanente, inefficienza, inosservanza del dovere, abuso dell'ufficio, ogni altro reato implicante condotta immorale»¹³⁶²

Il suo ruolo ha iniziato ad espandersi alla fine della seconda guerra mondiale quando è stato incaricato di controllare anche le imprese partecipate dal Governo federale che, durante il conflitto, erano notevolmente aumentate superando il centinaio. Emerse evidente la necessità di un cambio di modalità di lavoro essendo impossibile verificare milioni di documenti, e già a livello legislativo si stabilì che fossero usati «i principi e le procedure applicabili alle società commerciali» e, inoltre venne attribuito al vertice del GAO, il *Comptroller General*, il potere di dettare ulteriori «regole e regolamenti» ai fini del suo controllo¹³⁶³. Questa possibilità fu subito colta dal vertice dell'agenzia che intuì che poteva essere una sorta di «laboratorio»¹³⁶⁴ nel quale sviluppare tecniche per fornire al Congresso informazioni migliori quanto all'uso di fondi pubblici, approfittandone per smettere di prendere in esame tutte le transazioni e concentrarsi sull'esame della qualità dei controlli interni e della gestione finanziaria. Questa innovazione fu ratificata dalla legislazione immediatamente successiva che formalizzò l'obbligo per l'amministrazione (per le *executive agencies*) di collaborare «nello sviluppo dei loro sistemi di contabilità» (*accounting system*) con il GAO, al quale è riconosciuta una chiara preminenza dato che è ad esso riservato tanto il potere di dettare regole in materia quanto quello di giudicarne il rispetto da parte delle agenzie¹³⁶⁵. Dunque, se esso svolgeva il suo compito ancora nella materia contabile, l'oggetto non era più limitato alla diretta revisione dei conti delle varie agenzie ma riguardava anche (e sempre più) l'efficacia dei sistemi di controllo della

¹³⁶¹ *Comptroller* nel linguaggio tecnico-finanziario vuole specificamente indicare quello che in italiano è il revisore dei conti. Come indicato nei dizionari etimologici è una variante del comune *controller*, controllore, dovuta alla derivazione dal francese *compte*.

¹³⁶² Così stabilisce la Sec. 301 del *Budget and Accounting Act cit.*

¹³⁶³ Così stabilisce il Government Corporation Control Act of 1945 (59 Stat. 597) alla Sec. 202 «in accordance with the principles and procedures applicable to commercial corporate transactions and under such rules and regulations as may be prescribed by the Comptroller General of the United States».

¹³⁶⁴ Come emerge da una lettera dell'allora *Comptroller General* Warren del 17 agosto 1946, GAO records-B47810.

¹³⁶⁵ Così stabilisce la Sec. 112 (b) del *Budget and Accounting Procedures Act of 1950* P. L. 784-81st Congress: «The General Accounting Office shall cooperate with the executive agencies in the development and establishment of their accounting system [that] shall be approved by the Comptroller General when deemed by him to be adequate and in conformity with the principles, standards, and related requirements prescribed by him».

contabilità interni alle stesse agenzie: affiorava dunque il primo nucleo di quella che è poi diventata l'odierna attività valutativa.

Questo nuovo tipo di attività si concentrò soprattutto sull'attività del Dipartimento della Difesa, per la sua rilevanza politica e di bilancio, e sin dall'inizio degli anni '50 emerse la tendenza del GAO ad intendere in senso espansivo il suo ruolo, non limitandosi alla sola revisione contabile delle spese ma anche nel «cercare eccessi, sprechi e stravaganze nel programma di difesa»¹³⁶⁶: si pensi che durante la guerra del Vietnam aprì un ufficio a Saigon per monitorare le spese della missione¹³⁶⁷.

Negli anni successivi, fino alla metà degli anni '60, infatti convissero tanto l'aspetto del controllo di legalità della spesa quanto quello della valutazione della loro opportunità: in questo periodo, nei rapporti annuali dell'agenzia, accanto a giudizi di «illegalità» di certi addebiti o conferimenti, iniziarono a comparire anche quelli di «uso antieconomico», «approvvigionamento eccessivo», «costi non necessari» o «eccessivi»¹³⁶⁸ che dimostravano un altro piano di analisi, la cui competenza non era formalmente attribuita ma veniva esercitata di fatto. E fu evidentemente apprezzata dal Congresso che, invece di scoraggiarla, la promosse: nel 1967 venne approvata la prima legge che espressamente ordinava al GAO di andare oltre l'esame della legalità dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria: era la legge di rifinanziamento dell'insieme dei programmi di giustizia sociale comunemente conosciuti come la «Guerra alla povertà» voluta dal Presidente Johnson, che consistevano in servizi pubblici per le famiglie a basso reddito ed un'apposita amministrazione per la loro gestione, l'*Office of Economic Opportunity*¹³⁶⁹. Il GAO fu incaricato proprio di verificare sia «l'efficienza» di questa struttura sia «la misura in cui tali programmi e attività raggiungano gli obiettivi fissati» dalla legge istitutiva¹³⁷⁰. Complessivamente soddisfatto il Congresso generalizzò tale competenza stabilendo, con una legge del 1970¹³⁷¹, che l'agenzia dovesse «riesaminare e analizzare (review and analyze) i risultati di programmi governativi e delle attività svolte in attuazione delle leggi esistenti inclusa l'elaborazione di studi costi-benefici». E dopo quattro anni, venne superata ogni residua remora e il termine *analizzare* fu sostituito con *valutare* (evaluate) stabilendo inoltre che, quando richiesto dalle commissioni del Congresso, il GAO dovesse aiutarle a «dichiarare gli obiettivi e gli scopi legislativi e i metodi per stimare e relazionare sulle concrete prestazioni dei programmi in relazione agli stessi obiettivi e scopi». E introdusse anche l'obbligo di assistenza alle stesse commissioni «nell'analisi e stima dei riesami e studi valutativi preparati» da e per ogni agenzia federale¹³⁷².

Nel 2004 il *Capital Reform Act*¹³⁷³ ha provveduto, su richiesta dell'agenzia a cambiarle il

¹³⁶⁶ Lettera del *Comptroller General Warren* al Congresso del 1951 citata in W.F. FRESE, *Early History of the Joint Financial Management Improvement Program*, Washington: JFMIP, 1980., p. 317.

¹³⁶⁷ R.R. TRUSK, *GAO History 1921-1991*, Washington, *U.S. General Accounting Office*, 1991.

¹³⁶⁸ Sono esemplificativi gli *Annual Reports* del 1963 e 1964 disponibili sul sito web del GAO.

¹³⁶⁹ Si tratta dell'*Economic Opportunity Act of 1964*, in P. L. 88-452.

¹³⁷⁰ Così stabilisce la Sec. 201 del *Economic Opportunity Amendments of 1967* in P. L. 90- 222. Una critica sull'importanza di tale studio per la futura indipendenza del GAO, e per alcune acute considerazioni sulle interferenze reciproche tra politica e valutazione è contenuta in R.D. HERMAN, *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, in *Journal of Sociology & Social Welfare*, n 2, 1975, p. 289 ss.

¹³⁷¹ Sec. 204 del *Legislative Reorganization Act of 1970* in P.L. 91-51.

¹³⁷² Sec. 702 del *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974* P.L. 93-344.

¹³⁷³ P.L.108-271.

nome: l'acronimo "GAO" è rimasto invariato ma l'originario nome, *General account Office* (*Ufficio generale della revisione contabile*) è stato cambiato e reso più aderente alle attuali funzioni dell'agenzia che adesso si chiama *Government accountability Office* (traducibile come *Ufficio della responsabilità*, nel senso del *rendere conto, governativa*).

Si può dunque affermare che, maturata una piena volontà politica, derivante dal duplice interesse alla valutazione dei costi delle spese militari (da parte dei *liberals*, i democratici) e delle conseguenze delle politiche sociali (da parte dei *conservatives*, i repubblicani)¹³⁷⁴, si è affermato definitivamente il duplice ruolo del GAO, da un lato, come autonomo valutatore delle politiche pubbliche e, dall'altro, come consulente dell'organo legislativo. Sono i due aspetti che compongono l'attività che lo stesso GAO riassume nella formula che sovente utilizza per descriversi: «revisore, valutatore e braccio investigativo del Congresso per supportarlo nell'adempimento delle sue responsabilità costituzionali»¹³⁷⁵. L'aspetto valutativo, cioè di produzione delle informazioni sarà analizzato in questo paragrafo, la consulenza contabile, rientrando nella scrittura del bilancio, nel paragrafo successivo. Non sarà invece approfondita una differente attività del GAO, quello di decisore dei ricorsi amministrativi di privati contro decisioni relative a contratti pubblici. L'attività infatti, anche se rilevante, è comunque accessoria e non attiene alla valutazione ma alla differente logica del controllo di conformità dell'attività amministrativa alla legge e dunque non attiene al tema di questo scritto.

2. L'attività di valutazione dal GAO e i suoi prodotti: le raccomandazioni e le audizioni

Chiarita la missione istituzionale dell'agenzia è possibile approfondire come l'attività di valutazione, la più rilevante dal punto di vista qualitativo, sia concretamente adempiuta. L'obiettivo che il GAO si è sempre prefissato è di fornire al Congresso tempestive informazioni che fossero «oggettive, basate sui fatti, imparziali, non ideologiche, eque e bilanciate»¹³⁷⁶. Ciò avviene con due tipi di raccomandazioni: quelle per così dire generiche e i rapporti a cadenza periodica.

Le prime sono prodotte su impulso delle commissioni o sottocommissioni del Congresso (circa il 95%) o su iniziativa autonomia del GAO (circa il 5%) o, raramente e solo compatibilmente con le risorse dell'agenzia, da singoli parlamentari. In questi casi l'agenzia ha dieci giorni per rifiutare l'incarico, motivando o, come di solito avviene, per accettarlo. Seguirà una negoziazione con la quale verranno stabiliti i quesiti. Nello svolgere l'indagine, l'agenzia instaura con l'amministrazione una cooperazione che prevede una individuazione degli elementi rilevanti ai fini dell'indagine, inviando un documento ai responsabili della valutazione interna della struttura. Agli stessi sarà inviato anche il documento finale per poter esprimere un parere sull'analisi e, in caso di disaccordo, per poter aprire un confronto il quale farà parte del documento finale che sarà inviato al Congresso. I tempi di produzione dello studio sono di circa 9 mesi (quando l'indagine è su impulso dell'organo legislativo, maggiori in altri casi) e, una volta ricevuto dal Congresso questo può tenerlo riservato per soli 30 giorni, alla fine dei quali dovrà comunque essere pubblicato sul sito del GAO, tranne

¹³⁷⁴ J.T. ROURKE, *The GAO: An Evolving Role in Public Administration Review* Vol. 38, No. 5 (Sep. - Oct., 1978), pp. 455.

¹³⁷⁵ v. il GAO *Fiscal Year 2015 Performance Plan* p. 1.

¹³⁷⁶ v. il GAO *Strategic plan 2014-2019* p. 7 <http://www.gao.gov/products/GAO-14-1SP>.

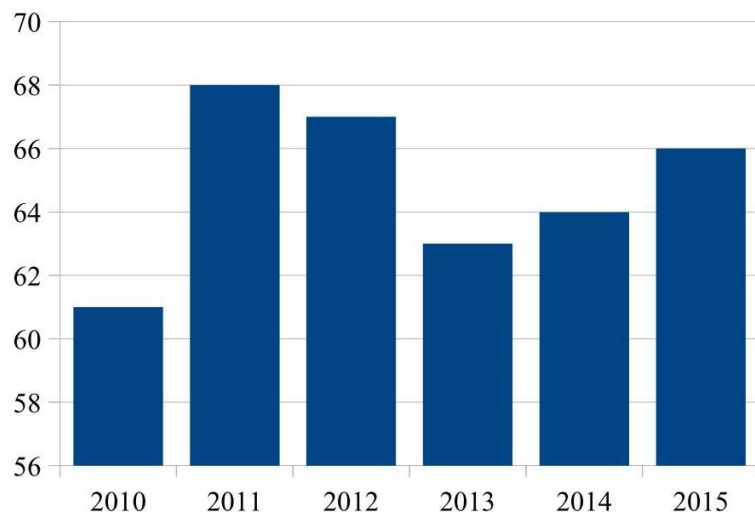
che contenga informazioni classificate¹³⁷⁷. Per tutti gli altri materiali prodotti dal GAO ma non pubblicati è possibile richiedere copia: benché non rientrano nell'ambito di applicazione del *Freedom of Information Act*¹³⁷⁸ l'agenzia ammette l'accesso in base ad un proprio regolamento¹³⁷⁹ valutando il tipo di atto (*the spirit of the act*) in relazione ai doveri, funzioni e responsabilità nei confronti del Congresso.

In ogni caso produrrà un *report* che conterrà sicuramente una parte di analisi della policy e una, eventuale, di raccomandazioni le quali sono formulate come rappresentato nella *figura 1* nel 60/70% dei casi. Generalmente sono considerate un metodo per sottolineare il bisogno di un intervento e per indicare quale potrebbe portare ai migliori risultati; quando sono omesse invece il gruppo di valutatori ha ritenuto che il Congresso (o le agenzie destinatarie) potessero trarre la stessa utilità dalla semplice esposizione dei dati e dei problemi¹³⁸⁰.

Figura 1

Percentuale di nuovi prodotti con raccomandazioni

Anno	Percentuale di prodotti con raccomandazioni
2010	61
2011	68
2012	67
2013	63
2014	64
2015	66



Tra i *report* a cadenza periodica i più importanti sono il rapporto sulle *Azioni necessarie*

¹³⁷⁷ D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office* in p. 125 e 126 *Riv. It. Pol. Pub.*, Fascicolo 1, Aprile 2012.

¹³⁷⁸ La nota legge (5 U.S.C. 552) approvata durante la presidenza Johnson che attribuisce a tutti i cittadini il diritto di accedere ad ogni documento dell'amministrazione federale e di estrarne copia salve le esclusioni previste in base al tipo di informazioni contenute.

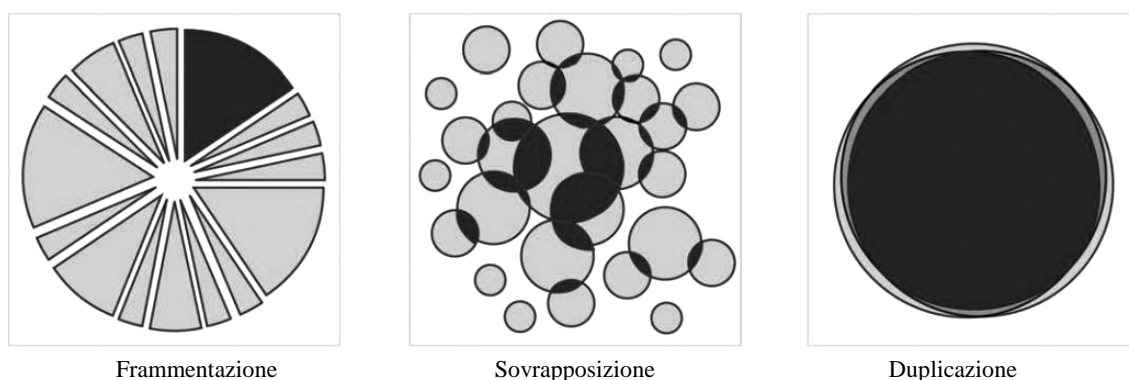
¹³⁷⁹ *Code of Federal Regulations* 2012 title 4 part 81 - *Public availability of government accountability office records*.

¹³⁸⁰ Questi dati e quelli rappresentati dalle figure successive sono tratti dai *Performance and Accountability Report* del 2015 <http://www.gao.gov/products/GAO-16-3SP> e del 2009 <http://www.gao.gov/products/GAO-10-234SP>.

per ridurre la frammentazione la sovrapposizione e la duplicazione dei programmi governativi, elaborato annualmente¹³⁸¹, e la *Lista pericolo elevato (High Risk List)* non previsto espressamente dalla legge ma sviluppato autonomamente dal GAO e fornito, aggiornato, all'inizio di ogni legislatura, quindi ogni due anni.

Il primo informa il Congresso delle azioni che può intraprendere, direttamente cambiando la legge o, se il problema non è legislativo, utilizzano il suo potere di *oversight* sull'amministrazione, per evitare che inefficienze della macchina statale portino a spreco di denaro: precisamente segnala, analizza, e propone una soluzione a tutti i casi dei quali viene a conoscenza di frammentazione (ovvero di più di una agenzia che si occupano di una singola area di interesse nazionale) di sovrapposizione (più agenzie hanno gli stessi obiettivi e scopi) e duplicazione (due agenzie fanno la stessa cosa). Le situazioni in questione sono ben rappresentate dalla *figura 2* tratta dal report 2013.

Figura 2



Il secondo è una lista consolidata e periodicamente aggiornata contenente un'indicazione dei programmi che devono essere oggetto di particolare attenzione perché maggiormente a rischio di «frodi, sprechi, abusi o malagestione di fondi federali o che sono in trasformazione». Il GAO opera una prima selezione in base alla attenzione che ad essi danno lo stesso Congresso e l'Esecutivo, all'interesse pubblico, all'importo del finanziamento o a precedenti valutazioni del GAO o ai “*report* di performace e risultato” che l'amministrazione deve produrre per legge (e dei quali parleremo nel paragrafo 5). Tra questi programmi vengono poi selezionati quelli più meritevoli di attenzione in cooperazione con il Congresso, l'Ufficio della Gestione e del Bilancio (l'*Office of Management and Budget* che è una struttura della Casa Bianca), i vertici delle agenzie federali e i loro organi di controllo. È bene precisare che non viene necessariamente messa sotto questa speciale osservazione *tutta* un'amministrazione ma ci si può limitare a un singolo programma: attualmente tra i 32 i settori in questa speciale lista, ve ne sono alcuni molto generali, quali i programmi sanitari *Medicare* e *Medicaid* (che saranno specificamente approfonditi nel *case study* affrontato *infra*, cap. 5), altri più specifici, come *la gestione delle risorse di olio e gas*, oppure molto particolari come *l'accesso al sistema*

¹³⁸¹ Introdotta dalla legge di aumento dei limiti del debito pubblico P.L. 111–139 Sec. 21.

sanitario dei veterani¹³⁸².

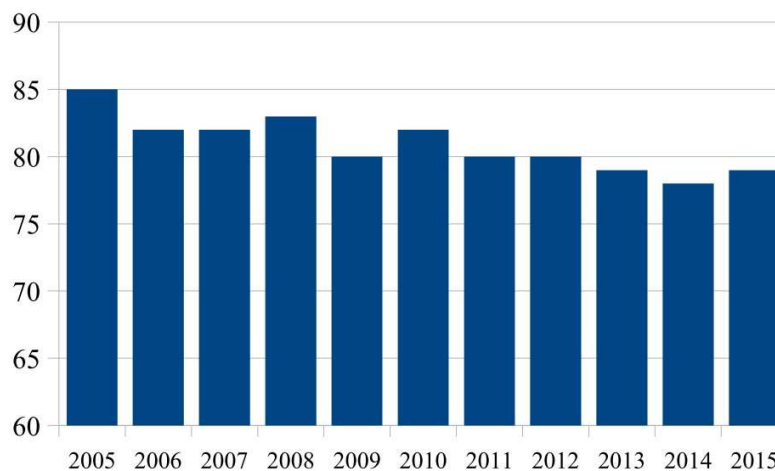
Quest'ultimo è un documento molto interessante perché mostra che questa agenzia non produce solo un *flusso* di informazioni ma che queste sono anche progressivamente accumulate e, grazie all'uso delle moderne tecnologie informatiche, sono classificate nella banca dati dell'agenzia e rese fruibili, a parlamentari, giornalisti, e comuni cittadini, grazie al proprio sito internet¹³⁸³ così come avviene per la banca dati con i principali indicatori macroeconomici delle federazione¹³⁸⁴. Il GAO stesso, oltre che fornitore di informazioni può essere il destinatario di segnalazioni di «frodi, sprechi, abusi o malagestione di fondi federali» grazie al servizio *FraudNet*, segnalazioni che può usare come spunto per avviare ulteriori approfondimenti per il suo compito istituzionale di valutazione¹³⁸⁵. Altre leggi, sparse nell'ordinamento, possono richiedere una valutazione all'Agenzia dopo un certo numero di anni.

L'attività del GAO è seriamente presa in considerazione tanto dal potere legislativo, il destinatario del rapporto, quanto dall'Esecutivo, soggetto che è stato valutato. Lo dimostra l'alto numero di raccomandazioni, circa l'80%, alle quali è stato dato un seguito (*implemented*, nella terminologia anglosassone) rappresentato dalla *figura 3*.

Figura 3

Anno	Perc. sul totale delle raccomandazioni
2005	85
2006	82
2007	82
2008	83
2009	80
2010	82
2011	80
2012	80
2013	79
2014	78
2015	79

Percentuale di attuazione delle raccomandazioni entro 4 anni



Il GAO monitora l'esito delle sue raccomandazioni e le considera "non-adempiute" se non vengono attuate entro 4 anni. La scelta di questo termine è dovuta al fatto che, per

¹³⁸² per la lista completa v. <http://www.gao.gov/highrisk/overview#t=0>.

¹³⁸³ http://www.gao.gov/key_issues/overview#t=0.

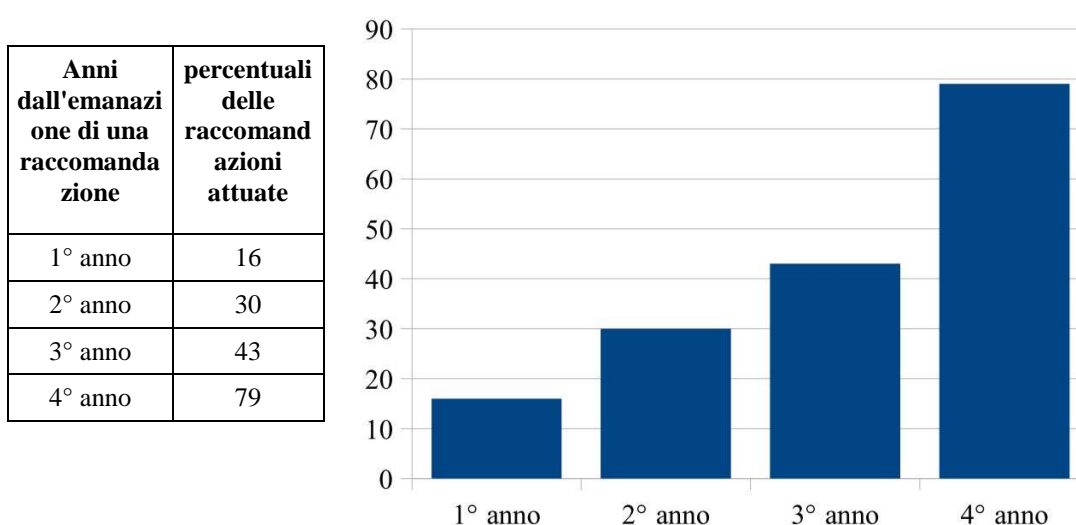
¹³⁸⁴ http://www.gao.gov/fiscal_outlook/measuring_the_federal_deficit/overview#t=0.

¹³⁸⁵ <http://www.gao.gov/fraudnet>.

l'esperienza dell'agenzia, tale attuazione necessita di tempo variabile a seconda della complessità dei problemi o degli interventi ma se il soggetto di volta in volta competente, il Congresso o le agenzie, non provvedono entro questo termine è praticamente certo che non lo faranno nemmeno negli anni successivi. Come è rappresentato nella *figura 4*, entro il primo anno viene attuato meno di $\frac{1}{4}$ delle raccomandazioni, entro il secondo circa $\frac{1}{3}$, entro il terzo anno quasi la metà, al quarto si raggiunge circa l'80%. Tali dati si riferiscono al 2011 ma essendo costanti da vari anni possono essere considerati attuali.

Figura 4

Percentuale delle raccomandazioni attuate



Il contenuto delle figure 3 e 4 dimostra che l'attività di valutazione è un rapporto equilibrato risultante da due elementi complementari: da una parte l'alta presa in considerazione delle deduzioni del GAO, organo tecnico, per la qualità del suo lavoro e la capacità di presentarlo nei tempi previsti (rispettati in media nel 95% degli studi, il 98% nel 2015¹³⁸⁶), dall'altra la riserva da parte del potere politico, organo democratico, di decisore di ultima istanza. E il filo comune è il rifiuto tanto della *logica dell'emergenzialità* quanto della cieca ratifica. Si predilige invece l'impiego del tempo necessario per un approfondimento delle questioni e per l'elaborazione delle relative riflessioni.

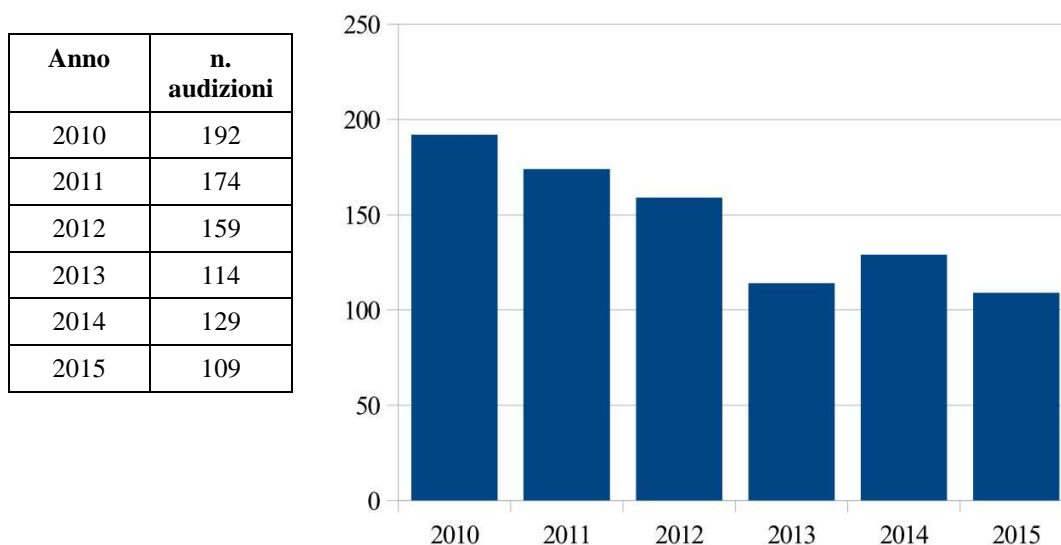
Oltre alle raccomandazioni il GAO considera molto importanti le audizioni (*testimonies*). È una modalità di trasmissione delle informazioni che non è nella disponibilità dell'agenzia la quale invece si limita a rispondere ad una "chiamata" dell'organo legislativo. Esso, come emerge dall'analisi dei dati, è particolarmente interessato alle materie incluse nella *Lista pericolo elevato* dato che a questa si è fatto riferimento nel 30% dei casi (mentre la percentuale di queste materie rispetto al totale delle valutazioni è di circa il 10%). Dall'esperienza pregressa emerge inoltre che negli anni

¹³⁸⁶ v. *GAO Performance and Accountability Report 2015* p. 5.

elettorali (uno ogni due, per la *House of Representative* il Congresso svolge meno audizioni, e ancora meno nei mesi successivi alle elezioni. Nella *figura 5* è rappresentata la quantità delle audizioni il cui declino è percepito dal GAO come una mancata opportunità per l'istituzione di far sentire la propria opinione¹³⁸⁷.

Figura 5

Audizioni alle quali il GAO ha partecipato



È opportuno precisare che, quale che sia il mezzo di trasmissione delle valutazioni al Congresso, la loro presa in considerazione dipenderà molto dalla professionalità con la quale è stato condotto il compito. Per un prodotto di qualità è ovviamente pregiudiziale scegliere dei corretti metodi di analisi. Innanzi tutto il quesito, dato che il Congresso può oscillare tra richieste vaghe di stimare se una politica è nel complesso efficace o, all'opposto caricare il valutatore di microquestioni: per questo è risulta opportuno il procedimento di negoziazione che abbiamo trattato all'inizio di questo paragrafo, altrimenti la qualità della valutazione sarebbe inficiata sin dai primi passi e in alcuni casi non sarebbe materialmente possibile.

Inoltre sono importanti i criteri di giudizio: per deciderli devono essere presi in considerazione le norme professionali e scientifiche, gli standard comunemente accettati, ma anche le precedenti performance del soggetto valutato e gli obiettivi e gli scopi della politica pubblica. Perché la valutazione ha un ineliminabile componente di relatività: l'efficacia e l'efficienza sono sempre relativi a degli obiettivi prefissati¹³⁸⁸.

¹³⁸⁷ v. *ult. op. cit* pp. 24 e 40.

¹³⁸⁸ GAO, *DESIGNING EVALUATIONS 2012 Revision*, United States Government Accountability Office p. 26-26.

3. Organizzazione e poteri del GAO

Come tutte le strutture, anche l'organizzazione del GAO dipende dai suoi obiettivi; per questo è necessario elencare quali sono. Il GAO redige, ogni tre anni, un *Piano strategico* che espone i suoi scopi ed oggetti di studio (*goals and objectives*). È un documento che l'agenzia non è obbligata a redigere perché la legge che lo regola lo impone solo alle agenzie che fanno parte del ramo esecutivo, mentre essa espressamente rientra in quello legislativo. Nondimeno, per massimizzare la trasparenza, la qualità del proprio lavoro e dunque la sua capacità persuasiva, adempie comunque alle relative prescrizioni ed oltre a tale piano triennale redige anche i conseguenti *Piano di prestazione* e *Report di prestazione* annuali. Grazie a questi documenti emerge chiaramente che il GAO ha 4 scopi e che a questi sono collegati vari oggetti di studio che, data la chiarezza con la quale sono formulati, è opportuno riportare integralmente¹³⁸⁹:

Scopi	Obiettivi di intervento	
<p>Fornire un tempestivo e qualificato servizio al Congresso e al Governo Federale per...</p> <p>Affrontare le sfide attuali ed emergenti del benessere e della sicurezza finanziaria del popolo americano in relazione a...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bisogni di assistenza sanitaria • Formazione permanente • sfide rivolte all'invecchiamento della popolazione • Sistema giudiziario effettivo • Sistema di finanziamento a fini residenziali e vivibilità e sostenibilità delle comunità locali (<i>viable communities</i>) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Stabilità del sistema finanziario e protezione dei consumatori 2) Risorse naturali e ambiente 3) Infrastrutture nazionali 4) Sussidi e protezioni per i lavoratori, le famiglie e la gioventù
<p>Reagire ai cambiamenti dalle minacce alla sicurezza e alle sfide dell'interdipendenza implicanti...</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Sicurezza interna • Capacità e prontezza militari 	<ol style="list-style-type: none"> 5) Politica estera e interessi economici internazionali
<ul style="list-style-type: none"> • Aiutare la trasformazione del Governo Federale per affrontare le sfide nazioni stimando... 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Posizione e strategie del governo per affrontare l'attuale e prevista sostenibilità del debito (<i>fiscal gap</i>) 2. Standard della revisione contabile governativa e dei controlli interni 	<ul style="list-style-type: none"> • Principali sfide nella gestione e previsione dei rischi • Frodi, sprechi e abusi e miglioramento dei controlli interni
<p>Valorizzazione del ruolo del GAO nel rendere</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Efficienza, effettività e qualità 2) forza lavoro diversificata e ambiente di lavoro inclusivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Reti, collaborazioni e partenariato • risorse umane, informative,

¹³⁸⁹ La legge che obbliga le agenzie a produrre questi tre documenti è la *Government performance and result act* (P.L. 103-62). Dal sito web del GAO è possibile tutti e tre i documenti. La tabella di seguito riprodotta è, per motivi cronologici, inserita nello *strategic plan* v. nota 15, dal quale è tratta. Successivamente può essere riprodotta nel *performance plan* v. <http://gao.gov/products/GAO-16-3SP> e per il *performance report* v. nota 19.

<p>possibile un tempestivo e qualificato servizio al Congresso ed essere una guida per l'attività concreta delle agenzie federali focalizzandosi su...</p>		<p>fiscali, tecnologiche e fisiche</p>
--	--	--

Questi sono elaborati in base ad un esame della «letteratura» sul tema della valutazione, al confronto con consulenti e esperti, e a contributi provenienti dagli stessi gruppi di analisi e dal dialogo di questi con i componenti del congresso e i loro esperti¹³⁹⁰.

Da questi scopi deriva l'organizzazione interna dell'agenzia: fino alla fine degli anni '70, cioè fino a che il GAO si è limitato al controllo di legalità contabile, esso era organizzato specularmente alle agenzie da controllare, un settore per ogni agenzia. Con l'affermazione della funzione valutatoria è stata riconosciuta più razionale la strutturazione delle varie squadre di lavoro (*teams*) per funzioni che ad oggi sono 14 ed ognuna di esse può essere ricondotta ad uno, ed uno solo, dei quattro scopi¹³⁹¹.

Per gestire il personale che compone le varie squadre, il vertice del GAO ha ampi poteri discrezionali attribuitigli da una legge del 1980¹³⁹² che ha istituito un sistema di gestione personale separato da quello degli altri funzionari pubblici. Il cambiamento fu considerato necessario dal Congresso per evitare il rischio di conflitto di interessi che altrimenti si sarebbe verificato per il fatto che il GAO, senza la legge in questione, sarebbe stato soggetto alla regolazione di quelle agenzie che avrebbe dovuto valutare. E con norme già all'epoca considerate rivoluzionarie, si stabilì che il personale deve essere «nominato, pagato, valutato e diretto...come il *Comptroller General* reputasse necessario per adempiere i compiti e le funzioni del *General Accounting Office*». Dunque gli si attribuì il potere di decidere della propria struttura, organizzazione e composizione della forza-lavoro e la possibilità di trattare diversamente gli impiegati in base al loro ruolo, responsabilità e risultati. Un sistema quindi differente rispetto alla tipica gestione del personale nel settore pubblico che è incardinato sul trattamento più uniforme possibile. La flessibilità è successivamente aumentata: se infatti le innovazioni appena descritte erano comunque inserite in un tipico sistema retributivo “per scatti” nel 2004¹³⁹³ si introducono due ulteriori novità: in primo luogo le retribuzioni sono commisurate ad indici superiori rispetto ai soli prezzi di consumo prendendo in considerazione anche gli importi del settore privato e, in secondo luogo, gli importi così individuati sono inseriti in un sistema di “banda”, in base al quale all'interno di un livello massimo o minimo l'importo concreto viene stabilito con un

¹³⁹⁰ v. *ult. op. cit.* p. 13.

¹³⁹¹ Il collegamento è messo in evidenza da N. KINGSBURY, *The Government Accountability Office and Congressional Uses of Federal Statistics*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 631, *The Federal Statistical System: Its Vulnerability Matters More Than You Think* (September 2010), pp. 43-62 p. 45.

¹³⁹² *The General Accounting Office Personnel Act of 1980* (P.L. 96-191, 94 Stat. 27).

¹³⁹³ In via provvisoria il sistema viene introdotto con una legge del 2000 (P.L. 106-303, 114 Stat. 1063-1070) e poi viene reso definitivo con la cd. *GAO Human Capital Reform Act of 2004* (P.L. 108-271).

sistema di misurazione dei risultati¹³⁹⁴.

Relativamente ai poteri del GAO, è necessario premettere che per adempiere alla sua missione istituzionale, esso ha bisogno di accedere ai documenti delle agenzie esaminate. Fin dall'inizio della sua attività il GAO ha sempre fondato la sua pretesa sulla legge istitutiva del 1921 (v. *supra* par. 1) benché questa non prevedesse, in caso di rifiuto dell'amministrazione, alcuno strumento legale per obbligare alla consegna dei dati. Nel 1980 il Congresso approvò la norma che prevedeva il generale diritto di accesso in favore del GAO, tranne che ai documenti: a) relativi all'attività di spionaggio o controspionaggio; b) a quelli che se rivelati «ragionevolmente ci si potrebbe aspettare che compromettano sostanzialmente le operazioni del Governo»; e c) altre singole disposizioni di legge¹³⁹⁵. E ha stabilito anche il relativo procedimento: il *Comptroller General*, da quel momento ha dovuto, in caso di rifiuto, formulare una richiesta scritta al capo dell'agenzia descrivendo i motivi e il fondamento giuridico della stessa. Dopo venti giorni è prevista la possibilità di coinvolgere il Presidente, il direttore dell'Ufficio della gestione del bilancio, l'*attorney general* (un consulente istituzionale del Governo) e il Congresso. In caso di ulteriore diniego il valutatore potrà agire in giudizio affinché un giudice verifichi se il documento ricade in una delle categorie escluse.

Ovviamente ai fini della funzionalità del GAO il contenzioso non può essere un fenomeno fisiologico ma deve essere raro: infatti «la maggioranza dei dipartimenti e delle agenzie è molto collaborativa nel fornire accesso a tutte le informazioni» delle quali il GAO ha bisogno¹³⁹⁶. Il caso più noto di contrapposizione, unico nel quale si è aperta una controversia giudiziaria, del 2001, riguardava il Vice-Presidente degli USA Cheney che era stato designato per presiedere un gruppo di ministri (una entità somigliante al Comitato interministeriale italiano) per formulare una proposta di politica energetica. Alcuni esponenti di minoranza del Congresso, però, manifestarono perplessità sui metodi poco trasparenti con i quali il gruppo agiva, soprattutto nella scelta dei collaboratori e nelle relazioni con rappresentanti e lobbisti delle grandi aziende energetiche. Il GAO chiese i documenti ma il Vice-Presidente oppose il diritto di mantenerli riservati. Il giudice interpellato rispose però la causa con una decisione di rito affermando la mancanza di legittimità ad agire dell'agenzia stessa dato che non aveva il supporto del Congresso al quale invece avrebbe potuto chiedere un ordine di esibizione dei documenti oppure il Congresso stesso avrebbe dovuto iniziare il procedimento giudiziario¹³⁹⁷. Eventi che però il GAO sapeva che non sarebbero avvenuti dato che la maggioranza era contraria all'indagine stessa¹³⁹⁸. È stata una controversia che ha anche indotto a discutere una proposta di aumento

¹³⁹⁴ Per ulteriori dettagli v. *The Transformation of the Government Accountability Office: Using Human Capital to Drive Change*, IBM Center for The Business of Government, Washington, 2006.

¹³⁹⁵ Venne modificato il titolo 31 par. 716 dello *United States Code*. La lettera b) testualmente stabilisce: «*reasonably could be expected to impair substantially the operations of the government*».

¹³⁹⁶ v. lettera del *Comptroller General* ai rappresentanti dell'opposizione delle commissioni finanze e giustizia del Senato www.fas.org/sgp/gao/access.pdf.

¹³⁹⁷ *WALKER v. CHENEY* United States District Court, District of Columbia. December 9, 2002. 230 F.Supp.2d 51 (2002) nella quale si legge nella parte III - conclusioni: «the Comptroller General has suffered no personal injury as a private citizen, and any institutional injury exists only in his capacity as an agent of Congress—an entity that itself has issued no subpoena to obtain the information and given no expression of support for the pursuit of this action» e, alla nota 19: «The three-judge panel concluded that the House had standing to pursue its claims».

¹³⁹⁸ D.L. FELDMAN, D.R. EICHENTHAL, *The art of the watchdog: Fighting fraud, waste, abuse and corruption in government*. Albany: State University of New York Press, 2014, p. 95.

dei poteri del GAO, approvata dalla *House of Representatives* ma non dal *Senate*, per permettere all'agenzia di conoscere qualunque tipo di documento governativo e di creare un meccanismo automatico di segnalazione al Congresso di mancata collaborazione del Governo¹³⁹⁹.

4. Indipendenza: caratteristica essenziale del GAO

La controversia appena raccontata è stato il conflitto più intenso tra il GAO e l'amministrazione mai registrato. Conflitti di questa gravità, per quanto eccezionali, sono una possibile - naturale - conseguenza di un sistema valutativo che ha la sua essenza nell'indipendenza dell'organo valutatore. Infatti in un sistema di separazione dei poteri come quello statunitense (i cui caratteri rilevanti ai fini di questo studio sono stati descritti *infra* cap. 1), la creazione di un organo indipendente da entrambi i poteri politici, ma al servizio di uno di essi, determina una naturale tensione tra interessi potenzialmente contrapposti. Da una parte l'Esecutivo può voler mantenere la non conoscibilità di certi documenti; dall'altra l'organo legislativo può volere o no il loro disvelamento a seconda che sia animato da una pura volontà di conoscenza o voglia usare tali dati per finalità elettorali (elemento, questo, con il quale si deve sempre fare i conti) oppure, per quest'ultimo motivo, può volere che certi documenti rimangano segreti; tra i due, il valutatore, che ha un dovere istituzionale e deve adempierlo tra due opposti pericoli: quello di apparire prone al potere politico o, al contrario, di strumentalizzare la sua azione tecnica per aiutare un certo gruppo.

Questa tensione nel sistema statunitense si ricompone normalmente con una collaborazione: se così non fosse la valutazione non potrebbe concretamente avvenire. Nella logica circolare della valutazione il *Comptroller General* si incontra regolarmente con i presidenti e i rappresentanti dell'opposizione delle commissioni del Congresso per raccogliere pareri su come è percepito il lavoro di valutazione. E non ha remore nello scrivere tanto ai capi dei 19 dipartimenti dell'amministrazione federale, per sollecitarli a prendere in considerazione le raccomandazioni, quanto ad informare su ciò le stesse commissioni per permettergli di esercitare in modo consapevole la funzione di sorveglianza (*oversight*) attribuita all'organo legislativo. Inoltre «la maggioranza dei dipartimenti e delle agenzie sono molto collaborativi nel dare accesso alle informazioni» richieste dal GAO il quale opera in un contesto di «relazioni lavorative costruttive».

I casi di non collaborazione, infatti, sono relativamente pochi¹⁴⁰⁰ ma possono avvenire; il caso più comune è proprio la negazione di alcuni documenti o dati argomentata nella maggior parte dei casi dal fatto che essi sarebbero segreti. Ma questo inficia la valutazione che non può portare a risultati soddisfacenti se sono persi in considerazione solo dati parziali: e se ovviamente in alcuni casi il segreto è necessario il GAO si è trovato davanti a limitazioni considerate infondate perché relative a campi che per quanto sensibili non avevano a che fare con scopi militari: «impatto ambientale, tasso di errore medico, effetti

¹³⁹⁹ H.R. 6388 (110th) *Government Accountability Office Improvement Act of 2008*.

¹⁴⁰⁰ Per una lista esemplificativa dei dipartimenti meno collaborativi e dei relativi motivi v. la lettera del 5 giugno 2010 del *Comptroller General* ai rappresentanti dell'opposizione della Commissione finanze e della Subcommittee al commercio del Senato, lettera dalla quale sono tratte le frasi citate.

collaterali dei farmaci, risultati scolastici»¹⁴⁰¹. A fronte di queste resistenze passive vi possono essere anche dei veri e propri tentativi di influenzare la valutazione verso il risultato gradito. Ciò può avvenire innanzi tutto nella fase di progettazione dello studio nella quale il Congresso può suggerire al GAO il quesito o addirittura un possibile esito come, ad esempio, domandando di quantificare l'entità di uno spreco di un Ministero (e non se questo si fosse verificato) o addirittura fornendo l'elenco dei consulenti da intervistare e le risposte alle quali arrivare¹⁴⁰². Per questo l'agenzia di valutazione ha il potere di "negoziare" la progettazione della valutazione ed addirittura può rifiutarsi di eseguirla. E influenze possono essere esercitate anche da gruppi di pressioni interessati ad un esito favorevole alla propria attività commerciale affinché sia legittimata una certa spesa pubblica. Tentativi dello stesso tipo possono poi verificarsi anche alla conclusione della valutazione: il GAO può ricevere richieste dal destinatario dello studio di modificarlo cambiando la metodologia o i dati rilevanti. E influenze possono venire da gruppi di pressione che possono, se non insabbiare, quanto meno ritardare l'analisi del *report* oppure contrarre al massimo l'analisi parlamentare¹⁴⁰³.

In questo panorama l'unica arma formale della quale il Congresso dispone al fine di dirigere l'azione del GAO è la possibilità di ridurre il finanziamento. Per questo è stato discusso, in passato, senza mai giungere ad un atto formale, di rafforzare ulteriormente l'indipendenza dell'agenzia blindando il finanziamento per periodi più lunghi (si parlò di 8 anni). Ma attualmente la decisione è ancora annuale.

Nonostante queste tensioni, data la loro saltuarietà, si può dire che il sistema abbia comunque trovato un suo equilibrio dato dalla coesistenza di due elementi strutturali: la legittimazione politica dell'organismo che applica un sapere tecnico, grazie al procedimento di nomina politica del vertice del GAO; e la sua indipendenza formale concretizzata dal lungo termine del mandato, non rinnovabile, e dalla possibilità di rimozione riservata al Congresso e solo per casi tassativamente previsti. Questa indipendenza infatti è un valore irrinunciabile perché presupposto necessario affinché il valutatore sia considerato imparziale e dunque affidabile. Solo in questo caso il suo lavoro sarà preso seriamente in considerazione. Ne consegue che nonostante l'attività ordinaria debba essere svolta in cooperazione tra i vari organi, il valutatore deve attrezzarsi per resistere ad ogni tipo di pressione, soprattutto politica.

Ovviamente l'indipendenza è presupposto necessario ma non sufficiente perché se non vi è volontà politica, per mancanza di cultura della qualità della spesa pubblica o per altri motivi non chiaramente spiegabili agli elettori, la valutazione sarà una macchina che girerà a vuoto e produrrà sapere inutilizzato.

5. Il *Government performance and result act*: l'autovalutazione dell'amministrazione

Per una trattazione esaustiva del del GAO è necessario esaminare anche le importanti disposizioni contenute nel *Government performance and result act (GPRA)*, una legge del

¹⁴⁰¹ E. CHELIMSY, *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society* in *American Journal of Evaluation*, 2008, vol. 29, p. 408.

¹⁴⁰² *ult. op. cit. p. 407*. L'autrice si riferiva ad uno studio dell'uso di ormoni nei bovini.

¹⁴⁰³ *ult. op. cit. p. 409*. Era un caso influenza dalla potente lobby delle armi.

1993 modificata nel 2010¹⁴⁰⁴. Con essa si è introdotto l'obbligo per ogni agenzia di porsi alcune domande fondamentali: «Quale è la mia missione?»; «Quali sono i miei scopi e come posso misurare la mia prestazione?»; «Come posso raggiungere quegli scopi?»; «Come posso usare le informazioni sulla mia prestazione per migliorare?». Queste domande, apparentemente banali, rappresentano un cambiamento radicale avvenuto nel sistema valutativo degli Stati Uniti che dall'inizio degli anni '90 ha iniziato ad introdurre strutture e metodi di amministrazione basata-sul-risultato (*result-based management*)¹⁴⁰⁵. Tali questioni devono essere affrontate in tre documenti che ogni *agenzia* (cioè ogni dipartimento, azienda di Stato o, comunque pubblica benché indipendente)¹⁴⁰⁶ dovrà inviare al Congresso e al Presidente:

- un piano strategico (*Strategic plan*)¹⁴⁰⁷ quinquennale, con una descrizione:
 - della missione complessiva (*comprehensive mission*) dell'agenzia, cioè le funzioni e operazioni principali;
 - degli scopi e degli obiettivi di intervento generali (*general goals and objectives*) ai quali si riferisce, precisando i risultati che si prefigge; indicando come contribuiscano al raggiungimento dei scopi del Governo
 - i processi (*operation processes*), le capacità, le tecnologie, e le risorse umane, di capitale e delle conoscenze necessari
 - come lavora con altre agenzie per il raggiungimento degli obiettivi
 - come gli scopi e gli obiettivi attuano le indicazioni ottenute nelle consultazioni con il Congresso
 - come ai presenti scopi e obiettivi generali contribuiscono gli scopi dell'attività (*performance goal*) del piano di prestazione annuale [v. punto 2] e quali fattori chiave esterni e fuori dal controllo dell'agenzia possono significativamente comprometterne il raggiungimento
 - il sistema di valutazione usato per stabilire o correggere gli scopi e oggetti generali e un piano per le future correzioni.
- un piano annuale di performance¹⁴⁰⁸ (*Performance plan*), cioè una valutazione *ex ante*, adattando gli elementi del piano strategico alla prospettiva annuale che, a tal fine deve:
 - stabilire degli scopi dell'attività (*performance goal*) che definiscano il livello di prestazione (*level of performance*) che deve essere raggiunto entro l'anno, esprimendoli in modo «oggettivo, quantificabile e misurabile», e descrivere come contribuiscano al raggiungimento di quelli strategici dell'agenzia e del Governo
 - indicare tra tali scopi quelli prioritari e descrivere, ai fini del loro raggiungimento, i processi, le capacità, le tecnologie, e le risorse umane,

¹⁴⁰⁴ Gli estremi della versione originale sono P.L. 103-62. Nel 2010 è stato approvato il *GPRA Modernization Act*, P. L. 111-352.

¹⁴⁰⁵ Using GPRA to Assist Congressional and Executive Branch Decision-making, Statement of James F. Hinchman Before the Committee on Government Reform and Oversight House of Representatives.

¹⁴⁰⁶ In base al rinvio al titolo 5 sec. 105 del codice degli Stati Uniti che stabilisce che per «Executive agency» deve essere inteso «Executive department, a Government corporation, and an independent establishment».

¹⁴⁰⁷ Le disposizioni che regolano questo documento si trovano nel *Title 5, Sec. 306* dello *United States Code*.

¹⁴⁰⁸ Le disposizioni che regolano questo documento si trovano nel *Title 31, Sec. 1115*, dello *United States Code*.

- di capitale e delle conoscenze necessari,
 - indicare per ogni scopo le relative organizzazioni, le attività, regole e politiche pubbliche, sia interne che esterne all'agenzia,
 - descrivere come lavora con altre agenzie per il raggiungimento degli obiettivi
 - identificare un responsabile del raggiungimento di ogni obiettivo
 - stabilire una bilanciata serie di indicatori per misurare o stimare i progressi verso ogni obiettivo
 - fornire le basi per comparare i dati previsti con quelli finali.
 - Descrivere come l'agenzia assicura la precisione dei dati indicando i mezzi per verificare e misurare i dati, la loro fonte, il livello di precisione necessario in relazione all'uso previsto degli stessi, ogni mancanza di precisione dei dati richiesti e come l'agenzia intende compensare a ciò
 - le principali sfide gestionali (*management challenges*) dell'agenzia e le relative azioni per affrontarle, gli obiettivi e gli indicatori per misurare il progresso verso il loro superamento
 - indicare le attività a bassa priorità in base all'analisi del loro contributo alla missione e agli obiettivi inserendo una giustificazione di tale classificazione basata su elementi concreti.
- e un rapporto annuale di performance¹⁴⁰⁹ (*Performance report*), cioè una valutazione *ex post*, una comparazione con il piano del punto precedente (presentato all'inizio dell'anno) e deve contenere:
- controllare il raggiungimento degli scopi dell'attività includendo i risultati dei 5 anni precedenti e spiegare, quando non è avvenuto, perché, quali azioni l'agenzia ha intenzione di intraprendere e se lo scopo è ancora realizzabile.
 - Eseguire lo stesso controllo relativamente alla gestione delle risorse umane
 - gli esiti dei programmi di valutazione valutazione completati nell'anno

Questo procedimento di impostazione di scopi diretti al risultato è molto difficile perché per indicarli, e verificarne il raggiungimento, le agenzie devono andare oltre a quello che controllano, cioè le loro attività, e considerare quello che possono solo influenzare: il risultato. Ma proprio perché difficile è un'attività che deve essere svolta dall'amministrazione, altrimenti, senza il suo apporto tutte le relative informazioni non arriverebbero all'organo legislativo.

Questa attività ha portato come prima conseguenza ad un riassetto dell'amministrazione che, per adempiere agli obblighi informativi preposti, è stata obbligata ad autovalutarsi e quindi a ripensare il motivo stesso della sua esistenza e se questo è evoluto rispetto agli anni precedenti (ad esempio per l'impatto di nuovi valori quali l'ambiente, la concorrenza, la salute, etc...), se i modelli organizzativi sono ancora validi e se i procedimenti e gli

¹⁴⁰⁹ Le disposizioni che regolano questo documento si trovano nel *Title 31, Sec. 1116* dello *United States Code*.

strumenti di intervento sono idonei a raggiungere i risultati.

In secondo luogo, fornire al Congresso in modo enciclopedico i dati delle politiche pubbliche (*program performance*) e dei relativi costi ha permesso una concreta e consapevole elaborazione delle politiche stesse. Questa consapevolezza è rappresentata dall'integrazione delle informazioni dei piani con il bilancio federale giungendo al documento che negli USA è chiamato *performance budget*. Si tratta di un bilancio «che collega chiaramente gli scopi strategici e annuali (risultati) con i costi delle specifiche attività per influenzare tali risultati, relativamente ai quali le decisioni di bilancio sono prese»¹⁴¹⁰. Infatti ad ogni agenzia, all'atto di elaborare la proposta di bilancio che sarà inviata al Presidente e, da questo, al Congresso, è richiesto di «allineare le voci di bilancio con i programmi, (*budget accounts with programs*) distinguendo tra gli elementi che contribuiscono a differenti obiettivi strategici», o se non possibile preparando «una tabella per programmi con le relative voci di bilancio o parti di esse mostrando le risorse in milioni di dollari e il numero dei funzionari». E se ritenuto utile, una breve descrizione¹⁴¹¹. Inoltre al Congresso arriverà anche una elaborazione da parte dell'OMB (Ufficio di gestione del bilancio, afferente al Presidente) che contiene una valutazione dei programmi in base ad un sistema denominato PART (*Program Assessment Rating Tool*, Strumento di valutazione a punteggio dei programmi)¹⁴¹².

In terzo luogo, ha dato un ulteriore impulso all'attività del GAO: la legge in questione lo ha obbligato ad assistere le agenzie nell'elaborazione dei tre documenti analizzati. Il GAO ha potuto così garantire che fossero omogenei nella struttura, nei concetti e nel linguaggio e di qualità nei contenuti. Ed ha quindi indirettamente ottenuto la raccolta ed elaborazione di una quantità notevole di dati ed informazioni pronti per essere utilizzati, a supporto della propria autonoma attività di ricerca.

6. Allegato n.1: questionario del Congresso sottoposto ai candidati al GAO

CANDIDATE QUESTIONNAIRE	QUESTIONARIO CANDIDATO
COMPTROLLER GENERAL, GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE	COMPTROLLER GENERAL, GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE
BIOGRAPHICAL INFORMATION	INFORMAZIONI BIOGRAFICHE
1. Name: (Include any former names used.)	Nome
2. Address: (List current place of residence	Indirizzo (Elenco dell'attuale residenza e

¹⁴¹⁰ «a performance budget links goals (outcomes) with the costs of specific activities to influence these outcomes about which budget decisions are made». p. 92 OMB Circular No. A-11 (2015).

¹⁴¹¹ Altrettanto importante per il *performance budgeting* è la ancor più dettagliata spiegazione che l'agenzia deve fornire all'OMB, l'Ufficio della gestione del bilancio del Presidente. Prescrizioni che non vengono trattate in questo scritto, in quanto afferente agli strumenti di conoscenza del solo organo legislativo, ma comunque esistenti ed importanti.

¹⁴¹² Viene esaustivamente trattato in F. ARCHIBUGI, *Da burocrate a manager*, Rubettino, 2008, p. 58-68.

and office addresses.)	luogo di lavoro)
3. Date and place of birth:	Data e luogo di nascita
4. Marital status: (Include maiden name of wife or husband's name.)	Stato civile (indicare il nome del coniuge)
5. Education: List secondary and higher education institutions, dates attended, degree received and date degree granted.	Studi: elenchi gli istituti di educazione secondaria e superiore che ha frequentato, i periodi, i titoli ricevuti e le date di rilascio degli stessi.
6. Employment record: List all jobs held since college, including the title or description of job, name of employer, location of work, and dates of employment.	Curriculum lavorativo: elenchi tutti gli impieghi avuti fin dal tempo del college, specificando il tipo o la descrizione del lavoro, nome del datore di lavoro, località, e periodo di impegno.
7. Military Service: List any military service, including dates, rank, and type of discharge.	Servizio militare: elenchi ogni servizio militare, includendo i periodi, il grado ed il tipo di incarico
8. Government experience: List any advisory, consultative, honorary or other part-time service or positions with federal, state, or local governments, other than those listed above, and the dates of such positions.	Esperienze nell'amministrazione: elenchi ogni incarico o posizione di consulenza, consultivo, onorario con l'amministrazione federale, statale, locale o con qualunque altra oltre quelle elencate, e le date di ognuno di essi.
9. Security Clearance: Have you ever held a U.S. government security clearance? If so, please provide details on the dates and type of clearance.	Informazioni classificati: ha mai avuto un'autorizzazione all'accesso a informazioni governative classificate? Se così, per favore fornisca dettagli sui periodi ed il tipo di autorizzazione
10. Previous Appointments: Have you ever been nominated for a position requiring confirmation by the Senate? If so, please list each such position, including the date of nomination, Senate confirmation, and Committee hearing, if any.	Nomine precedenti: è mai stato nominato per una posizione che richieda la conferma del Senato? Se sì per favore dica quale posizione, indicando la data di nomina, della conferma del Senato, e dell'audizione presso una commissione, se prevista.
11. Business relationships: List all positions held as an officer, director, trustee, partner, proprietor, agent, representative, or	Rapporti d'affari: elenchi tutti ruoli avuti come funzionario, direttore, amministratore, partner, agente, rappresentante o consulente

<p>consultant of any corporation, company, firm, partnership, or other business enterprise, educational or other institution, and the dates of such positions.</p>	<p>di ogni società, azienda, ditta, cooperativa o altra impresa d'affari, di formazione od altre istituzioni, ed i periodi di tali posizioni</p>
<p>12. Memberships: List all memberships and offices held in professional, business, fraternal, scholarly, civic, public, charitable, and other organizations.</p>	<p>Iscrizioni: elenchi tutte le iscrizioni e gli incarichi presso organizzazioni professionali, d'affari, confraternite, scolastiche, civiche, pubbliche, di carità, ed di ogni altro genere</p>
<p>13. Political affiliations and activities:</p> <p>(a) List all offices with a political party which you have held or any public office for which you have been a candidate.</p> <p>(b) List all memberships and offices held in and services rendered to all political parties or election committees during the last five years.</p> <p>(c) Itemize all political contributions to any individual, campaign organization, political party, political action committee, or similar entity of \$50 or more for the past five years.</p>	<p>Appartenenze e attività politiche</p> <p>Elenchi tutti gli incarichi svolti con un partito politico o tutti gli incarichi pubblici per i quali ha concorso</p> <p>Elenchi tutte le adesioni e gli incarichi svolti in, o in favore di, un qualunque partito politico o nei comitati elettorali negli ultimi cinque anni</p> <p>Dettagli tutti i contributi dai 50 dollari in su versati ad ogni personaggio politico, organizzazione elettore, partito, comitato politico o simili entità degli ultimi cinque anni</p>
<p>14. Honors and awards: List all scholarships, fellowships, honorary degrees, honorary society memberships, military medals and any other special recognitions for outstanding service or achievements.</p>	<p>Onorificenze e riconoscimenti: elenchi tutte le borse di studio, borse di dottorato, titoli onorifici, le nomine onorifiche, le decorazioni militari ed ogni altro riconoscimento per i riconoscimenti ottenuti per i risultati in uffici ed incarichi</p>
<p>15. Published writings: List the titles, publishers, and dates of books, articles, reports, or other published materials which you have written.</p>	<p>Pubblicazioni: elenchi i titoli, gli editori, le date di edizione di libri, articoli, relazioni ed altro materiale pubblicato da lei scritto.</p>
<p>16. Congressional testimony: Have you ever testified before a Committee of the Congress? If so, please provide details, including date(s).</p>	<p>Testimonianze al Congresso: ha mai testimoniato prima davanti ad una commissione del Congresso? Se sì, fornisca gentilmente i dettagli, date incluse</p>

<p style="text-align: center;">B. FINANCIAL INFORMATION</p> <p>The position of Comptroller General is subject to the disclosure requirements of the Ethics in Government Act, P.L. 95-521. Accordingly, the nominee for this office will be required to make extensive financial disclosures pursuant to that Act. As the Commission proceeds with its work, you may be asked to provide a financial disclosure statement.</p>	<p style="text-align: center;">INFORMAZIONI FINANZIARIE</p> <p>La posizione del Controllore Generale è soggetta alle esigenze di trasparenza previste dal <i>Ethics in Government Act</i>, P.L. 95-521. Conseguentemente, al candidato a questo ufficio sarà richiesto fornire, in forza a tale norma, la informazione più completa riguardo ai suoi interessi finanziari. Nel prosieguo dei lavori della Commissione, le potrebbe essere richiesta una documentazione finanziaria.</p>
<p style="text-align: center;">C. POTENTIAL CONFLICTS OF INTEREST</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Indicate any investments, obligations, liabilities, or other relationships which could involve potential conflicts of interest in the position to which you have been nominated. 2. Describe any business relationship, dealing or financial transaction which you have had during the last ten years, whether for yourself, on behalf of a client, or acting as an agent, that could in any way constitute or result in a possible conflict of interest in the position to which you have been nominated. 3. Describe any activity during the past ten years in which you have engaged for the purpose of directly or indirectly influencing the passage, defeat or modification of any legislation or affecting the administration and execution of law or public policy. 4. Explain how you will resolve any potential conflict of interest, including any that may be disclosed by your responses to the above items. 	<p style="text-align: center;">CONFLITTI DI INTERESSE POTENZIALI</p> <p>Indichi ogni investimento, obbligazione, debito, o altre relazioni che potrebbero implicare potenziali conflitti di interesse nella posizione nella quale è stato candidato.</p> <p>Descriva ogni relazione d'affari, operazione commerciale o transazione finanziaria che ha effettuato negli ultimi 10 anni, sia per sé stesso, sia per conto di un cliente, o in qualità di agente, che possa in alcun modo costituire o risultare in possibile conflitto di interesse per la posizione per la quale Lei è stato nominato.</p> <p>Descriva ogni attività dei passati dieci anni nella quale Lei sia stato impegnato con lo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'approvazione, la bocciatura o la modificazione di qualsiasi legge e di qualsiasi attività che abbia influenzato l'operato dell'amministrazione o l'esecuzione di leggi o di politiche pubbliche.</p> <p>Spieghi come intenderebbe risolvere ogni potenziale conflitto di interesse, compresi quelli che potrebbero essere stati rivelati dalle risposte alle domande precedenti.</p>

D. LEGAL MATTERS	QUESTIONI LEGALI
<p>1. Have you ever been disciplined or cited for a breach of ethics for unprofessional conduct by, or been the subject of a complaint to any court, administrative agency, professional association, disciplinary committee, or other professional group? If so, provide details.</p> <p>2. Have you ever been investigated, arrested, charged, or held by any federal, state, or other law enforcement authority for violation of any federal, state, county or municipal law, regulation or ordinance, other than a minor traffic offense? If so, provide details.</p> <p>3. Have you or any business of which you are or were an officer ever been involved as a party in interest in any administrative agency proceeding or civil litigation? If so, provide details.</p> <p>4. Have you ever been convicted (including pleas of guilty or nolo contendere) of any criminal violation other than a minor traffic offense?</p> <p>5. Please advise the Committee of any additional information, favorable or unfavorable, which you feel should be considered in conjunction with your candidacy.</p>	<p>È mai stato sanzionato o citato per violazione dell'etica professionale, o per condotte non professionali, o è stato il soggetto di reclami presso una qualsiasi corte, agenzia amministrativa, associazione professionale (albo), comitato disciplinare o altri gruppi professionali? Se sì, fornisca i dettagli.</p> <p>È stato mai indagato, arrestato, incarcerato, accusato o trattenuto da alcuna autorità esecutiva federale, statale o da altre autorità competenti per legge, per violazione di qualsiasi legge federale, statale, di contea, o legge municipale, regolamenti o ordinanze, a parte piccole infrazioni del traffico di guida?</p> <p>Lei, o una ditta nella quale lei è o era stato funzionario, è stato mai coinvolto come parte in causa in procedimento amministrativo o in una causa civile? Se sì, fornisca dettagli</p> <p>È mai stato sottoposto a condanna (compresi i riti alternativi, ovvero i corrispondenti statunitensi dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, ed il rito abbreviato), escluse violazioni minori del traffico?</p> <p>Gentilmente, renda nota alla Commissione ogni informazione addizionale, favorevole o sfavorevole, che lei ritenga possa essere presa in considerazione riguardo la sua candidatura.</p>
AFFIDAVIT	FORMULA DI IMPEGNO
<p>William J. Arnone being duly sworn, hereby states that he/she has read and signed the foregoing Candidate Questionnaire and that the information provided therein is, to the</p>	<p>Il candidato, sotto vincolo di giuramento, dichiara di aver letto e firmato il presente Questionario del Candidato, e che le informazioni fornite in esso sono le più</p>

best of his/her knowledge, current, accurate, and complete.	accurate, aggiornate, e complete secondo la sua conoscenza
Subscribed and sworn before me this _____ day of _____, 2016_.	Sottoscritto e giurato davanti a me questo _____ giorno di _____, 2016_.
_____ Notary Public	_____ Il pubblico ufficiale
POLICY QUESTIONS	QUESTIONI POLITICHE
How would you describe the mission of the Government Accountability Office?	Come descriverebbe lo scopo del Government Accountability Office?
What do you believe are the most important functions and role of the Comptroller General?	Quali pensa che siano le più importanti funzioni e ruoli del Comptroller General?
Why are you interested in serving as the Comptroller General, and what would you hope to accomplish?	Perché Lei è interessato a coprire la carica di <i>Comptroller General</i> , e quali risultati spera di raggiungere?
What do you believe in your background or employment experience affirmatively qualifies you for this particular appointment?	Cosa crede che ci sia, nella sua formazione o esperienza lavorativa che la qualifica positivamente per questa particolare carica?
Some analysts have suggested the next Comptroller General be well-versed in business management practices and information technology. Others maintain that the position demands a thorough background in auditing and accounting. What are your views?	Alcuni analisti hanno consigliato che il prossimo <i>Comptroller General</i> sia preparato, ferrato, esperto in pratiche di gestione aziendale ed tecnologie informatiche (<i>information technology</i> è tutto quello che riguarda la raccolta, la conservazione e la trasmissione di dati). Altri sostengono che la posizione richieda un'approfondita conoscenza di revisione dei conti e amministrazione. Quale è il suo punto di vista?
How do you envision the relationship and	Quale è la sua visione della relazione e della

<p>responsibilities of GAO to (a) the President, (b) the Congress, and (c) other executive branch agencies?</p>	<p>responsabilità del GAO nei confronti del Presidente, del Congresso e di e altre agenzie del settore esecutivo?</p>
<p>GAO's reputation for integrity through the years has depended upon its objectivity, independence, and non-partisanship. How will you carry on this tradition, and what specifically in your background demonstrates your ability to do so?</p>	<p>La reputazione del GAO negli anni è dipesa dalla sua obiettività, indipendenza e assenza di partigianeria. Come intende continuare questa tradizione, e cosa nella sua formazione dimostra specificamente la sua capacità di agire in tal senso?</p>
<p>What do you believe are the most important accomplishments of GAO in the recent past, from an organizational and operational perspective?</p>	<p>Quali crede che siano state le realizzazioni più importanti del GAO nel recente passato, dal punto di vista organizzativo e operativo?</p>
<p>Where do you see the greatest need for improvement with respect to GAO's organization and operations? How would you propose they be addressed?</p>	<p>Dove vede la maggiore necessità di miglioramento rispetto alla organizzazione e funzionamento del GAO? Come propone debbano essere affrontati?</p>
<p>What would your top priorities be as Comptroller General? How would you maintain GAO's vitality while attracting and retaining a competent work force?</p>	<p>Quali sarebbero le sue maggiori priorità in quanto <i>Comptroller General</i>? Come manterrebbe la vitalità del GAO nell'attrarre e mantenere una forza (squadra) di lavoro competente?</p>
<p>In recent years, there have been several bills introduced which would make changes to GAO's statutory authority. What, if any, statutory modifications do you think Congress should give serious consideration to at this time?</p>	<p>Negli ultimi anni, ci sono stati diversi disegni di legge presentati per apportare modifiche alle autorità statutaria del GAO. Quali, se del caso, pensa che il Congresso dovrebbe prendere seriamente in considerazione in questo momento?</p>
<p>If nominated and confirmed, do you expect to serve out the full 15-year term?</p>	<p>Se nominato e confermato, ritiene di rimanere in servizio per l'intero quindicennio del mandato?</p>

7. Allegato n.2: tabella con risorse assegnate e numero funzionari GAO dal 1995 al 2014

Anno	Totale risorse assegnate (in mln. di dollari)	Numero funzionari (calcolati in FTE, equivalenti a tempo pieno)
2014	543,3 €	2,945
2013	519,1 €	2,849
2012	583,1 €	3,245
2011	584,6 €	3,250
2010	599,2 €	3,347
2009	545,5 €	3,251
2008	507,2 €	3,100
2007	488,6 €	3,152
2006	488 €	3,194
2005	475 €	3,215
2004	468 €	3,224
2003	458 €	3,269
2002	436 €	3,210
2001	405 €	3,110
2000	380 €	3,275
1999	368 €	3,275
1998	358 €	3,245
1997	359 €	3,341
1996	379 €	3,677
1995	448 €	4,342

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEI SINGOLI STATI

di Matteo Di Gregorio

SOMMARIO: 1. Il consolidamento del potere legislativo negli Stati federati. - 2. *Policy analysis, policy evaluation e oversight* nell'ottica statale. - 3. Il Wisconsin: lo stato precursore. - 4. Il modello virtuoso della Florida. - 5. Il potere di review dell'Assemblea Generale dell'Ohio. - 6. La *policy evaluation* in Arizona.

1. Il consolidamento del potere legislativo negli Stati federati.

Il potere legislativo ha avuto bisogno di un vero e proprio processo di consolidamento nei singoli stati dell'Unione, con tempi e risultati diversi.

Ed invero, fino agli anni Settanta, ogni sistema politico statale era caratterizzato dalla preminenza del ruolo del governatore e dell'esecutivo. I parlamenti statali venivano convocati molto poco e avevano staff poco professionalizzati, composti da personale reclutato prevalentemente su base *partisan*.

Attraverso la *Citizens Conference* sui parlamenti statali, ossia una organizzazione *nonprofit* privata costituita nel 1964, si cercò di migliorare i legislativi degli stati federati. Grazie a un finanziamento della Ford Foundation, nel 1969 la conferenza realizzò uno studio sui 50 parlamenti statali grazie al quale per i decenni successivi i parlamenti statali si impegnarono a ridisegnare e ricostruire queste istituzioni rafforzandone notevolmente il loro ruolo rispetto agli esecutivi¹⁴¹³.

Di primaria importanza è stata anche l'attività svolta in questa direzione dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL), organizzazione *bipartisan* istituita nel 1975 al servizio dei legislatori degli stati federati, delle loro comunità e dei loro territori¹⁴¹⁴.

Questo processo di professionalizzazione degli staff dei legislativi ha richiesto un allargamento delle competenze degli staff parlamentari.

Pertanto, oltre ai funzionari reclutati su base *partisan*, si cominciò ad assumere un crescente numero di personale *non partisan*, in particolare mediante la fondamentale attività di formazione e organizzazione svolta dalla NCSL.

Un tipico *Legislative Service Office* di uno stato è articolato in tre strutture: una dedicata al *drafting* e alla documentazione giuridica, una relativa all'analisi del budget e delle questioni fiscali e un'ultima finalizzata alla ricerca e alla analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Per istituire queste strutture tecniche è stato necessario approvare specifiche leggi o, addirittura, modificare le carte costituzionali dei singoli stati.

È evidente, dunque, come forte e convinto sia stato il contributo dei *lawmakers*, insoddisfatti del loro debole ruolo all'interno delle geometrie costituzionali statali¹⁴¹⁵.

2. *Policy analysis, policy evaluation e oversight nell'ottica statale.*

Le strutture di *policy analysis* all'interno dei legislativi dei singoli stati differiscono tra loro in termini di collocazione e di ampiezza, in quanto in alcuni casi si appoggiano ai servizi di documentazione forniti dalle biblioteche congressuali, in altri sono ricomprese all'interno degli uffici per l'analisi dei bilanci, in altri ancora sono il risultato di una fusione tra funzioni di analisi *ex ante* e funzioni di valutazione *ex post*.

Quest'ultimo è il modello organizzativo più incisivo e in esso rientra il *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA) del Parlamento della Florida¹⁴¹⁶.

¹⁴¹³ K. KURTZ – B. WEBER, *What legislatures need now*, in <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/what-legislatures-need-now.aspx>, luglio/agosto 2010, pp. 47-50.

¹⁴¹⁴ La NCSL fornisce ricerche, assistenza tecnica e occasioni per scambi di idee tra i *policymakers* sui problemi più rilevanti degli stati; a tal proposito v. <http://www.ncsl.org/aboutus.aspx>. Essa è finanziata sia con denaro pubblico, sia con i proventi di donazioni provenienti da imprese e associazioni private. Tale conferenza bipartitica ha ancora oggi il ruolo di fornire ricerche e assistenza tecnica ai legislatori e al loro staff, garantendo l'indipendenza di giudizio dei funzionari che si occupano di questi servizi.

¹⁴¹⁵ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012, pp. 37-40.

¹⁴¹⁶ Questa struttura conta circa 70 ricercatori i quali hanno il compito di: assistere e rendere pareri davanti alle commissioni parlamentari; incontrare i singoli parlamentari e i loro staff per identificare i problemi di loro interesse;

È stato dimostrato che le ricerche *non partisan* realizzate dalle agenzie parlamentari degli stati hanno prodotto un notevole impatto sulle scelte dei congressi, in particolare relativamente alla formazione dell'agenda e alla riduzione del peso delle documentazioni fornite dalle organizzazioni di interessi¹⁴¹⁷.

Quest'influenza cresce negli stati in cui sono presenti limiti temporali di mandato per i parlamentari, nei quali il ruolo degli staff tecnici è quindi più forte¹⁴¹⁸.

Difatti, anche nei legislativi dei singoli stati sono state rafforzate le funzioni di *oversight* nei confronti dell'esecutivo mediante l'istituzione di organismi che prendono come modello il GAO¹⁴¹⁹.

Analogamente a quanto avviene in ambito federale, in questi casi l'attività di *policy analysis* e di *policy evaluation* all'interno dell'esercizio dell'*oversight* è nettamente prevalente rispetto all'*audit* finanziario¹⁴²⁰.

Per mantenere un carattere *non partisan*, queste agenzie prevedono per i loro funzionari il divieto assoluto di partecipare attivamente alla vita politica: essi non possono neanche sostenere indirettamente un partito¹⁴²¹.

Normalmente, è una commissione parlamentare a indicare i programmi o le organizzazioni pubbliche da sottoporre a valutazione e a fungere da destinatario di tali prodotti.

Un ruolo centrale lo esercita la *National Legislative Program Evaluation Society* (NLPES), sezione della NCSL composta da esperti impegnati in *program evaluation* e in *performance auditing* per le assemblee legislative dei singoli stati¹⁴²².

Questa *society* si occupa di condurre indagini tra tutti i legislativi dei singoli stati al fine di verificare l'effettivo grado di sviluppo delle agenzie che si occupano di *oversight* alle dipendenze dei singoli congressi statali.

Da questi studi è emerso che quasi la totalità dell'attività svolta da queste agenzie è dedicata alla *program evaluation*¹⁴²³.

realizzare tempestivamente ricerche accurate su diversi temi; verificare concretamente il funzionamento dei programmi pubblici; intervistare i funzionari delle agenzie e i loro *stakeholders*; analizzare dati complessi usando metodologie sofisticate; sviluppare politiche e strategie fiscali volte a migliorare il governo statale; produrre ricerche e raccomandazioni che rendano più veloce e più economico il governo; v. <http://www.oppaga.state.fl.us/shell.aspx?pagepath=careers/ourwork.htm>.

¹⁴¹⁷ M. BERKMAN, *Legislative professionalism and the demand for groups: the institutional context of interest population density*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, n. 4, 2002, pp. 661-679; C. S. WEISSERT – W. G. WEISSERT, *State legislative staff influence in health policy making*, in *Journal of health policy law*, vol. 25, 2000, pp. 1121-1148.

¹⁴¹⁸ T. KROUSSER, *Term limits and the dismantling of state legislative professionalism*, in *Cambridge University Press*, Cambridge, 2005.

¹⁴¹⁹ J. E. ALT – R. C. LOWRY, *Transparency and accountability: empirical results for US states*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 22, n. 4, 2010, pp. 379-406.

¹⁴²⁰ Cfr., ad es., i report dell'OPPAGA contenuti nell'archivio online <http://www.oppaga.state.fl.us/ReportMain.aspx>.

¹⁴²¹ Cfr. l'indagine condotta dal NCSL nel 2001, in <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/surveyreform-A.pdf>.

¹⁴²² L'attività di questa associazione è sopravvissuta ai tagli alle spese dei parlamenti, conseguenti alla crisi finanziaria, grazie alla pubblicazione su internet della sua intera attività.

¹⁴²³ V. NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, *Ensuring The Public Trust 2015: Program Policy Evaluation's Role In Serving State Legislatures*, in <http://www.ncsl.org/legislators-staff/legislative-staff/program-evaluation/survey-ensuring-the-public-trust.aspx>, pp. 1-19.

Tuttavia, la necessità di reclutare personale altamente qualificato e le ingenti risorse richieste da ricerche e valutazioni fanno sì che solo le assemblee legislative statali con un considerevole budget complessivo a disposizione possa “permettersi” di avviare questi servizi. In particolare, a pesare è la ripartizione dei costi tra le indennità degli eletti e le funzioni di staff¹⁴²⁴.

3. Il Wisconsin: lo stato precursore.

Lo Stato del Wisconsin ha una commissione parlamentare bicamerale (*Legislative Council*) con il compito di coordinare, in modo *non partisan*, le strutture incaricate di svolgere analisi all’interno del parlamento.

Inoltre, detta commissione svolge direttamente la funzione di *policy analysis* e di *policy recommendation*, producendo rapporti che tuttavia non sono resi pubblici.

Il Wisconsin ha anticipato lo stesso Congresso federale nell’istituzione di un’autonoma agenzia con il compito di assistere i parlamentari nella redazione e nell’esame delle proposte di legge¹⁴²⁵.

Difatti, la nascita del *Legislative Reference Bureau* ha preceduto di qualche anno quella del *Congressional Research Service*, e in un certo senso ha rappresentato anche il modello cui il Congresso si è ispirato: anche il *Bureau* si è formato all’interno della *Library* del Congresso del Wisconsin¹⁴²⁶.

Tuttavia, la suddetta struttura fornisce un servizio esclusivamente rivolto all’attività del parlamento.

Ma le analogie con le agenzie congressuali federali non finiscono qui.

Il Congresso del Wisconsin, infatti, è dotato di un *Legislative Fiscal Bureau*, agenzia “bicamerale” *nonpartisan*, strutturata in modo analogo al *Congressional Budget Office*, con il compito di analizzare varie questioni fiscali e diversi programmi, rivolgendosi esclusivamente al Parlamento¹⁴²⁷.

Inoltre, quest’agenzia riferisce al *Joint Committee on Finance*, commissione congressuale di cui costituisce la struttura di analisi e di ricerca.

Il *Legislative Audit Bureau* (LAB) è l’agenzia del parlamento del Wisconsin che corrisponde grossomodo al GAO.

¹⁴²⁴ AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa - Programma delle Ricerche 2010 Consiglio Regionale*, in http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=3b72343d-8516-4ffd-9c9e-ad9db0e1799e&groupId=38960, Milano, novembre 2010, pp. 67-71.

¹⁴²⁵ AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., pp. 33-34.

¹⁴²⁶ Quella che venne definita la *Wisconsin Idea*, che diede vita agli inizi del XX secolo al *Legislative Reference Bureau*, ispirò, nel 1914, anche la nascita del *Congressional Research Service*, attraverso una stretta cooperazione tra tre attori principali: Robert M. La Follette, prima governatore del Wisconsin e poi senatore degli Stati Uniti; Charles Van Hise, presidente della *University of Wisconsin-Madison*; Charles McCarthy, prima responsabile del centro di documentazione della Biblioteca del Parlamento del Wisconsin e poi ideatore e primo direttore dell’agenzia. L’obiettivo era creare una struttura *non partisan* di alto livello, in grado di produrre ricerche di alta qualità, elaborate da dipendenti totalmente al servizio del Legislativo; cfr. J. STARK, *The Wisconsin Idea: The University's Service to the State*, in <http://www.uwec.edu/CIGE/about/upload/1995-Wisconsin-Idea.pdf>, pp. 1-71.

¹⁴²⁷ V. la descrizione dell’agenzia contenuta in <http://legis.wisconsin.gov/lfb>.

Istituito nel 1965, ad esso è attribuito il compito di effettuare in modo obiettivo (*non partisan*) controlli e valutazioni sulle operazioni delle agenzie statali “per garantire che le transazioni finanziarie siano state fatte in modo legale e appropriato e per accertare che i programmi siano gestiti in modo efficace, efficiente e in accordo con le politiche del legislativo e del governatore”.

Il LAB indirizza le proprie valutazioni al Congresso del Wisconsin accompagnandole a raccomandazioni per migliorare il funzionamento delle agenzie.

Il direttore di questa agenzia viene nominato dalla commissione bicamerale sull'organizzazione del legislativo ed è al tempo stesso il garante dei conti dello Stato (*State Auditor*).

È lui a nominare direttamente il personale del suo staff, scegliendolo al di fuori dei funzionari di ruolo dell'amministrazione.

I due terzi dello staff si occupa di *audit* finanziario finalizzato alla certificazione dei conti pubblici, mentre il terzo rimanente si dedica interamente alla *program evaluation*.

La *Program Evaluation Division*, istituita nel 1979, ha lo specifico compito di esaminare le performance e i risultati dei programmi delle amministrazioni statali; avviare autonomamente la valutazione di delle prestazioni di un programma quando vengono individuati settori problematici; esaminare il funzionamento di tutte le tipologie di governo locale del Wisconsin; diffondere le informazioni che riguardano il controllo delle prestazioni¹⁴²⁸.

Il destinatario delle indagini del LAB è la *Joint Legislative Audit Committee*, commissione bicamerale che esamina i rapporti dell'agenzia ed eventualmente attua le sue raccomandazioni.

Pertanto, solo dopo la loro eventuale approvazione, le valutazioni del LAB vengono pubblicate attraverso il web.

4. Il modello virtuoso della Florida.

Esemplare è il caso della Florida, il cui statuto prevede, sin dal 1969, che sia il potere legislativo ad avere l'ampia finalità di determinare le politiche e i programmi, verificando il funzionamento di questi ultimi, mentre il potere esecutivo deve perseguire l'obiettivo di eseguire i programmi e le politiche adottate dal legislativo, formulando oltretutto raccomandazioni di *policy* al legislativo¹⁴²⁹.

Il caso della Florida è uno dei più interessanti anche perché affida a due organismi le principali funzioni legate all'*oversight* legislativo.

Difatti, da una parte, l'*audit* della spesa pubblica fa capo all'*Auditor General*, mentre, dall'altra, l'attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche è attribuita al *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA)¹⁴³⁰.

¹⁴²⁸ Per un ulteriore approfondimento sul LAB v. WISCONSIN STATE LEGISLATURE, *Legislative Audit Bureau*, in <http://www.legis.state.wi.us/lab/agencyInfo.htm>.

¹⁴²⁹ V. art. 20, comma 2 Statuto della Florida, in <http://www.flsenate.gov/Laws/Statutes/2011/20.02>, il quale è conseguenza della *Declaration of Policy* del 1969 che fa da premessa all'*Executive Reorganization Act*.

¹⁴³⁰ Secondo uno studio della NCSL, un terzo degli stati americani ha scelto di attribuire queste due funzioni a due diversi enti, e non solo a due diverse sezioni dello stesso ente. La metà degli stati, invece, continua a mantenere

L'*Auditor General* lavora a stretto contatto con una commissione bicamerale, il *Joint Legislative Auditing Committee*, che a sua volta lo designa, ne indirizza l'attività e ne raccoglie i risultati¹⁴³¹.

L'*Office of the Auditor General* verifica che le risorse siano rendicontate correttamente, che i funzionari pubblici rispettino le leggi, le norme e i regolamenti, che siano istituiti controlli interni appropriati ed efficaci sul funzionamento degli enti¹⁴³².

I suoi prodotti sono sottoposti a *referees* esterni che certificano la loro correttezza e l'imparzialità.

Dunque, il Parlamento della Florida ha attribuito all'OPPAGA una parte del *legislative oversight*, ossia quella che riguarda la *program evaluation* e la *performance review*, oltre a compiti di *policy analysis* analoghi a quelli del CRS.

L'OPPAGA fornisce ricerche valutative e analisi obiettive al legislativo della Florida al fine di promuovere un uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche¹⁴³³.

In particolare, esso si occupa di: rendere pareri davanti alle commissioni parlamentari; identificare i problemi di interesse statale di concerto con i singoli parlamentari e i loro staff; condurre ricerche tempestive, intelligenti e accurate su temi disparati; verificare sul campo il funzionamento dei programmi, intervistando i funzionari delle agenzie e i loro *stakeholders*; analizzare dati complessi e sofisticati mediante metodologie sofisticate; sviluppare politiche e strategie fiscali migliorative; produrre ricerche di grande impatto e raccomandazioni per rendere il governo migliore, più veloce e più economico¹⁴³⁴.

Quest'agenzia è organizzata in cinque aree di *policy* – giustizia penale; istruzione; governo generale; sanità e servizi sociali; ambiente, sviluppo economico e trasporti – e per ognuna di esse produce ogni anno rapporti e raccomandazioni.

Queste ultime vengono inviate ai presidenti di ciascun ramo del parlamento e contengono un elenco di misure consigliate nei diversi settori di *policy*, con l'indicazione degli interventi possibili e dei relativi risparmi.

È stimato che circa il 70% delle raccomandazioni dell'OPPAGA vengono accolte o direttamente dalle amministrazioni o dal Parlamento, quando sono opportuni o necessari interventi legislativi¹⁴³⁵.

L'OPPAGA ha alimentato negli anni un notevolissimo database su internet, consultabile anche dal pubblico, in cui sono contenuti tutti i suoi prodotti realizzati nell'esercizio

tali attribuzioni in capo agli uffici dell'*Auditor General*; cfr. NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, *Ensuring The Public Trust 2015: Program Policy Evaluation's Role In Serving State Legislatures*, cit., pp. 1-19.

¹⁴³¹ Da ultimo, all'*Auditor General* è stato assegnato lo specifico compito di controllare anche le spese e le attività collegate all'ICT, settore in forte espansione gestito spesso con poca trasparenza.

¹⁴³² STATE OF FLORIDA, *Auditor General*, in <http://www.myflorida.com/audgen/>.

¹⁴³³ Le ricerche prodotte dall'OPPAGA seguono gli standard stabiliti dal *The Program Evaluation Standards, II Edition*, predisposto dal *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* - una coalizione delle maggiori associazioni professionali che intendono tutelare la qualità della valutazione, nata nel 1975, con sede presso il *Center for Evaluation and Assessment* dell'Università dell'Iowa (v. <http://www.lcsee.org/about>) -, al fine di garantire la qualità, l'utilità e la tempestività di tutti i suoi prodotti.

¹⁴³⁴ NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, *Program Evaluation in the States*, in *Legisbrief: Briefing Papers On The Important Issues Of The Day*, vol. 10, n. 24, in <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/NCSLLegisbrief.pdf>.

¹⁴³⁵ NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES, *Program Evaluation in the States*, in *Legisbrief: Briefing Papers On The Important Issues Of The Day*, cit.

dell'attività di informazione e di monitoraggio dei risultati di moltissimi programmi gestiti dall'esecutivo della Florida¹⁴³⁶.

I rapporti tra OPPAGA e i due rami del parlamento della Florida sono garantiti da una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Auditing Committee*.

Unendo le funzioni del CRS – *policy analysis* pre-legislativa - e del GAO – valutazione post-legislativa - in un unico organismo, lo stato della Florida ha dato vita a un modello utilizzato come ottimo esempio di *oversight* legislativo dalla *National Legislative Program Evaluation Society*.

C'è un'altra struttura che svolge importanti analisi per il Congresso della Florida, ossia l'*Office of Economic and Demographic Research* (EDR).

Tale ufficio fornisce ai parlamentari previsioni dei trend economici e sociali utili a orientare i processi di *policy*, pubblicando tutte le ricerche concernenti previsioni di tipo economico, demografico e sulle entrate¹⁴³⁷.

Di particolare interesse sono le *Consensus Estimating Conferences* attraverso le quali l'EDR sottopone a verifica il suo programma e i risultati raggiunti. Esse, infatti, si tengono nell'ambito di una delle due branche del Congresso della Florida e servono a individuare, in modo consensuale, le grandezze temporali da prendere come riferimento per le decisioni e a individuare i programmi da realizzare nei vari settori di *policy*¹⁴³⁸.

5. Il potere di review dell'Assemblea Generale dell'Ohio.

Già nelle prime previsioni statutarie, l'Ohio ha previsto che le diverse agenzie statali debbano presentare annualmente dei report all'Assemblea Generale, riguardanti sia le spese sostenute dalle agenzie sia una descrizione globale della performance di ognuna di esse¹⁴³⁹.

Oggi, le agenzie statali devono comunque predisporre tali report, presentandoli non più all'Assemblea ma alla *Legislative Service Commission* (LSC), che a sua volta li gira a ogni membro dell'Assemblea Generale¹⁴⁴⁰.

Inoltre, l'Assemblea Generale dell'Ohio si è dotata di diverse *committees* al fine di rafforzare la funzione di *legislative oversight*, in particolare nei confronti delle agenzie amministrative statali.

Queste *committees* possono essere composte esclusivamente o parzialmente da legislatori. Nello svolgimento dei loro compiti, possono essere coadiuvate dallo staff della LSC¹⁴⁴¹ oppure da quello delle agenzie statali.

¹⁴³⁶ Cfr. i cd. *Government Program Summaries* in <http://www.oppaga.state.fl.us/government/>, i quali contengono sezioni dettagliatissime per ogni sorta di questione legata ad uno specifico settore di *policy*.

¹⁴³⁷ I suoi prodotti sono infatti a disposizione, oltre che delle assemblee legislative, delle agenzie statali, delle università, delle organizzazioni di ricerca e del pubblico. A tal proposito v. <http://edr.state.fl.us/Content/>.

¹⁴³⁸ V. <http://edr.state.fl.us/Content/conferences/index.cfm>.

¹⁴³⁹ OHIO LEGISLATIVE SERVICE COMMISSION, *Legislative Oversight*, in *A Guidebook for Ohio Legislators*, in <http://www.lsc.ohio.gov/guidebook/>, pp. 69-72.

¹⁴⁴⁰ La LSC svolge altresì il ruolo di *legislative budget and program oversight commission* e può delegare qualsiasi commissione a rivedere le agenzie statali e i loro programmi, i programmi statali di assistenza locale e le leggi statali.

¹⁴⁴¹ Un esempio di *committee* permanente che si occupa di *legislative oversight* sotto la direzione della LSC è la *Correctional Institution Inspection Committee* (CIIC). Essa è composta da otto membri, esclusivamente legislatori, e ha il compito di ispezionare le prigioni statali e private per adulti e di valutare le operazioni, le condizioni e le

Attraverso la *Joint Committee on Agency Rule Review* (JCARR)¹⁴⁴² il legislativo dell'Ohio rivede le *administrative rules*, esercitando anche in questo modo il suo potere di *oversight*¹⁴⁴³.

La JCARR è la *committee* principalmente responsabile della revisione delle regole adottate. Essa, infatti, può invitare l'Assemblea Generale a eliminare una regola proposta o già adottata; in ogni caso, il potere di eliminare una regola spetta esclusivamente all'Assemblea¹⁴⁴⁴.

Per di più, il Congresso dell'Ohio conosce l'uso delle *sunset provisions*, ossia previsioni con le quali fissa una data di scadenza ad un intero provvedimento normativo o a una parte di esso.

L'obiettivo di queste previsioni *sunset* è di costringere a valutare sistematicamente un'agenzia o un programma mediante la fissazione di una scadenza per la legge che ha creato l'agenzia o il programma.

Difatti, agenzie o programmi statali non possono più essere operativi oltre la scadenza fissata senza che l'Assemblea Generale rimetta in vigore lo statuto che autorizza il programma o l'agenzia, oppure senza che abroghi il provvedimento che prevede il termine di scadenza¹⁴⁴⁵.

La *Sunset Review Law* dell'Ohio permette di porre automaticamente fine a interi apparati amministrativi, a singole *commissions*, a *committees* e a *councils* se quattro anni dopo la loro istituzione successiva non viene espressamente prevista la loro permanenza mediante un'apposita previsione legislativa.

È altresì prevista una *Sunset Review Committee* (SRC) i cui compiti sono esercitare il potere di *review* sulle singole agenzie statali, eccezion fatta per quelle specificamente esentate dalla legge, e prevedere le scadenze per la revisione.

Questa *committee* riceve i report dalle agenzie sottoposte a revisione, convoca audizioni pubbliche concernenti tali agenzie ed esprime *reccomandations* all'Assemblea Generale sul futuro delle agenzie stesse.

La SRC, attraverso lo strumento della *recommended bill*, può proporre all'Assemblea la rinnovazione o l'abolizione della singola agenzia sottoposta a revisione, il trasferimento delle sue funzioni ad altra agenzia, oppure l'abrogazione o la correzione di specifiche

procedure particolarmente gravose. La CIIC, inoltre, sottopone un report all'Assemblea Generale dell'Ohio contenente i risultati della valutazione e le proposte e i programmi per migliorare il servizio.

¹⁴⁴² La JCARR è composta da cinque membri della *House of Representatives* designati dal suo *Speaker* e da cinque membri del *Senate* designati dal suo Presidente, più tre membri di ogni camera appartenenti allo stesso partito politico.

¹⁴⁴³ Una *rule* è una formale previsione scritta di legge adottata dalle agenzie statali per eseguire le *policies* statutarie e i programmi amministrativi; v. OHIO LEGISLATIVE SERVICE COMMISSION, *Legislative Oversight*, cit., p. 70.

¹⁴⁴⁴ L'Assemblea Generale può eliminare una *proposed rule* se: essa eccede lo scopo della sua autorità; è in contrasto con le previsioni statutarie o con un'altra regola; se tratta impropriamente la materia di riferimento; se l'agenzia proponente non ha preparato con accuratezza un sommario completo e un'analisi fiscale come richiesto dallo statuto o ha fallito nel dimostrare che l'intento regolatorio della *rule* giustifica il suo impatto negativo sugli affari all'interno dello stato. Invece, essa può cancellare una *adopted rule* quando: l'agenzia, nel rivedere la regola e nel giustificare la sua permanenza senza modifiche, applica impropriamente i criteri di revisione previsti nel *Revision Code*; quando la regola ha un impatto negativo sull'economia dello stato e l'agenzia non riesce a dimostrarne l'intento regolatorio che lo giustificerebbe; l'agenzia fallisce nel raccogliere il materiale relativo al riferimento della regola.

¹⁴⁴⁵ OHIO LEGISLATIVE SERVICE COMMISSION, *Legislative Oversight*, cit., pp. 69-72.

previsioni statutarie al fine di migliorare l'utilità dell'agenzia, la sua performance e la sua efficacia¹⁴⁴⁶.

Pertanto, in Ohio nulla¹⁴⁴⁷ sfugge al potere di *review* dell'Assemblea Generale, la quale, come si è visto, si serve delle sue *committees* per esercitare questa specifica attività, ricompresa sempre all'interno della più ampia funzione di *oversight* legislativo.

6. *La policy evaluation in Arizona.*

Nello stato dell'Arizona, al fine di elaborare studi e ricerche a servizio dei parlamentari, non è stata istituita una specifica agenzia; si è preferito, invece, organizzare il personale sotto forma di *Research Staff* di ciascun ramo del Parlamento.

Per coordinare l'attività di questi soggetti è stato istituito il *Legislative Council*, commissione bicamerale nata con lo scopo di indirizzare e programmare l'attività dei due rami del parlamento, in modo da evitare duplicazioni di studi.

Il *Research Staff* del Senato è un dipartimento di ricerca istituzionale *non partisan* il cui compito è quello di produrre, a tempo pieno, analisi e ricerche su specifiche aree di *policy* e su proposte di legge dirette ai senatori. La sua organizzazione prende come modello quello delle commissioni permanenti al Senato¹⁴⁴⁸.

Tuttavia, il lavoro di questo organismo è più di documentazione che di analisi vera e propria, con l'obiettivo di informare il destinatario sui vari temi affrontati nell'attività legislativa.

Diversa natura ha invece l'omologa struttura della *House of Representatives* dell'Arizona, la quale ricomprende esclusivamente i servizi rivolti o al partito di maggioranza o a quello di minoranza. Pertanto, le ricerche sono realizzate da personale reclutato su base *partisan*¹⁴⁴⁹.

Esiste anche una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Budget Committee*, che si occupa dell'analisi del budget e dell'impatto finanziario delle politiche.

In particolare, il suo staff, formato da venticinque esperti *nonpartisan*, controlla il budget di più di cento agenzie statali e tenta di prevedere le future tendenze che andranno a incidere sui conti pubblici.

È possibile anche che siano i parlamentari stessi a chiedere a tale commissione un'analisi finanziaria di un disegno di legge, proposto da loro o da altri¹⁴⁵⁰.

L'Arizona ha avviato un proprio sistema di *accountability* nel 1978, istituendo un *Auditor General* e un *Office of the Auditor General*, la cui natura ricalca, rispettivamente, quella del *Comptroller General* e del GAO.

¹⁴⁴⁶ OHIO LEGISLATIVE SERVICE COMMISSION, *Legislative Oversight*, cit., pp. 71-72.

¹⁴⁴⁷ In particolare, ci si riferisce ai "regolamenti amministrativi", alle agenzie statali e ad interi apparati amministrativi dello stato dell'Ohio.

¹⁴⁴⁸ ARIZONA STATE SENATE, *Position Announcement Legislative Research Analyst*, in <http://www.azleg.gov/azsenate/2009AnalystPosition.pdf>, 8 dicembre 2009.

¹⁴⁴⁹ ARIZONA HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Position Announcement Opening for Legislative Research Analyst*, in <http://www.azleg.gov/careeropportunities/AnalystJobPosting.pdf>.

¹⁴⁵⁰ V. ARIZONA STATE LEGISLATURE, *About JLBC/JCCR*, in <http://www.azleg.gov/jlbc/aboutjlb.htm>.

Le uniche differenze con il *watchdog* federale sono date dalla presenza in Arizona di una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Audit Committee*, che funge da raccordo con il parlamento e della più breve durata in carica (5 anni) dell'*Auditor*.

L'*Office of the Auditor General* è diviso in due sezioni, una dedicata all'*audit* finanziario e una chiamata *Performance Audit Division*. Quest'ultima si occupa di valutazione dei programmi, controlli della performance e di svolgimento delle cd. *sunset review*, ossia verificare se una determinata legge a scadenza o una struttura amministrativa a termine hanno prodotto benefici e se continueranno a produrne (cd. "verifica al tramonto"), influenzando la scelta relativa alla loro possibile proroga, posta in capo a una commissione bicamerale¹⁴⁵¹.

LA VALUTAZIONE DEI PROGRAMMI DI ASSISTENZA SANITARIA PUBBLICA DA PARTE DEL *GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE* (CASE STUDY)

di *Maria Chiara Patera*

SOMMARIO: 1. Le ragioni della scelta del caso di studio. – 2. Funzionamento ed implicazioni dell'inclusione di un'area di intervento federale nella *High-Risk List* del GAO. – 3. La valutazione del programma *Medicare* nell'ambito della *High-Risk List* 2015. – 4. La valutazione del programma *Medicaid* nell'ambito della *High-Risk List* 2015. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Le ragioni della scelta del caso di studio.*

La comprensione del fenomeno valutativo statunitense richiede la piena contezza del panorama culturale ed istituzionale in cui questo trova origine e sistematico svolgimento. Nella consapevolezza della distanza tra l'esperienza nordamericana e l'angolo visuale naturalmente assunto dell'osservatore europeo, l'analisi di un *case study* può risultare tuttavia utile al fine di meglio comprendere presupposti, dinamiche e implicazioni derivanti dall'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti.

La scelta del tema oggetto di studio è motivata dalla rilevanza sociale ed economica, oltreché dalla estrema attualità, della materia sanitaria nel contesto statunitense. La non universalità e uniformità del servizio sanitario da un lato, contrapposta alla paradossale insostenibilità, per le casse federali e per le tasche dei contribuenti, dei costi dell'assistenza sanitaria pubblica, dall'altro, sono infatti all'origine della storica approvazione della legge di riforma denominata *The Patient Protection and Affordable Care Act* (PPACA)¹⁴⁵².

¹⁴⁵¹ FIFTY-SECOND LEGISLATURE OF ARIZONA, *Handbook On Arizona's Sunset & Sunrise Review*, in http://www.azleg.gov/Sunset_Review.pdf, pp. 12 ss.

¹⁴⁵² Legge pubblica n. 111-148, firmata dal presidente Barack Obama il 23 marzo 2010, cui ha fatto seguito l'emendamento contenuto nella legge pubblica n. 111-152, firmata il 25 marzo 2010 e denominata *The Health Care*

Il progetto riformatore interviene in un quadro caratterizzato dalla estrema frammentarietà della rete assistenziale predisposta¹⁴⁵³; dalla frequente disomogeneità, di Stato in Stato, del livello di copertura fornita; dalla complessiva inadeguatezza del sistema, testimoniata dalla minore aspettativa di vita del cittadino americano rispetto alla media registrata in Europa, pur a fronte dell'avanzato livello di innovazione sanitaria vantato dal Paese¹⁴⁵⁴; nonché dalla profonda ingiustizia rappresentata dalla presenza di un'ampia fascia di popolazione (oltre 46 milioni di cittadini) del tutto sfornita di copertura sanitaria in quanto non sufficientemente dotata dei mezzi economici necessari per accedere al predominante canale assicurativo privato, né tantomeno indigente al punto da poter usufruire dei programmi di assistenza sanitaria pubblica¹⁴⁵⁵.

L'urgenza sociale di un cambio di rotta, denunciata dallo scenario appena descritto, difficilmente comprensibile agli occhi dell'analista europeo, ha giocato tuttavia un ruolo probabilmente secondario rispetto alla considerazione dell'impatto del sistema sanitario sul sistema economico degli Stati Uniti.

La principale causa dell'impulso riformatore, infatti, è in larga parte riconducibile all'insostenibilità finanziaria dell'apparato di *health care*, dimostrata tanto dall'elevata percentuale di assorbimento del prodotto interno lordo da parte della spesa sanitaria complessiva, quanto dal primato mondiale segnato dal volume della spesa sanitaria *pro capite* gravante sui cittadini americani¹⁴⁵⁶.

Considerazioni quali il progressivo invecchiamento della popolazione e le possibili implicazioni derivanti dallo stile di vita e dai comportamenti alimentari diffusi nella nazione, inoltre, hanno definitivamente contribuito a porre l'efficientamento del sistema sanitario al centro delle priorità economiche federali.

La costante attenzione verso il contenimento della spesa sanitaria, anteriormente e successivamente all'avvio del processo riformatore, trova chiara manifestazione nella predisposizione di un vasto apparato valutativo teso a evidenziare disfunzioni, scongiurare sprechi e frodi e individuare misure correttive.

and Education Reconciliation Act (HCERA). I due provvedimenti legislativi costituiscono l'impianto complessivo della più pervasiva riforma sanitaria statunitense successiva all'introduzione, a firma del presidente Lyndon B. Johnson, dei programmi assistenziali pubblici *Medicare* e *Medicaid* nel 1965.

¹⁴⁵³ Nello specifico, la rete consta di tre livelli di copertura: un livello sistemico, un livello sussidiario, destinato a sopperire ad eventuali disfunzioni del modello sistemico o all'impossibilità di accedere allo stesso per ragioni economico sociali o di localizzazione geografica, e un'ampia serie di programmi federali e/o statali rivolti a specifici segmenti d'utenza. I programmi di assistenza sanitaria pubblica oggetto del presente contributo costituiscono parte integrante del quadro di copertura sistemica. Il quadro sussidiario è costituito da: *Common Health Centers* (CHCs), *Hospital Emergency Rooms* (ERs), *National Health Service Corps* (NHSCs). Tra i programmi settoriali possono essere invece annoverati, a titolo di esempio, il *Military Health System* (MHS), dedicato al personale e alle rispettive famiglie, e l'*Indian Health Service* (IHS), destinato ai nativi americani. Per un approfondimento sul funzionamento del sistema sanitario statunitense pre e post-riforma si rinvia a: C. A. CREMONE, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America. The Patient Protection and AffordableCare Act – ObamaCare*, Aracne editrice, Ariccia, I ed., 2015.

¹⁴⁵⁴ Cfr. *Ivi*, p. 32.

¹⁴⁵⁵ Cfr. C. BASSU, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America: un modello federale di tutela della salute?*, in www.federalismi.it, n. 22/11, pp. 7 ss.

¹⁴⁵⁶ La percentuale di assorbimento del prodotto interno lordo (GDP) da parte della spesa sanitaria complessiva è attestata nel 17,7%, a fronte di una media OCSE del 9,3%. La spesa sanitaria *pro capite* è pari invece a 8.508 \$ USD, a fronte di una media OCSE pari a 3.339 \$ USD. Cfr. C. A. CREMONE, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 32. Sul punto, si segnala inoltre E. JORIO, *La riforma sanitaria di Barack H. Obama*, in www.federalismi.it, n. 17/09, p. 5.

A livello federale, è infatti possibile distinguere una pluralità di soggetti stabilmente impegnati nella valutazione e nel miglioramento sia delle politiche pubbliche in materia di sanità sia della *performance* delle strutture operanti nel settore.

Tra questi, l'*Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation* (ASPE), incardinato presso il *Department of Health and Human Services* (HHS), è l'organo consultivo del Dicastero incaricato di svolgere attività di programmazione, valutazione e ricerca in materia di salute, servizi alla persona e disabilità. Integrando attività di ricerca, valutazione e misurazione della *performance*, l'ASPE opera al fine di migliorare la gestione dei programmi federali ed agevolare i processi decisionali nei settori di competenza¹⁴⁵⁷.

Il *Program Performance and Evaluation Office* (PPEO), operante presso l'agenzia federale, facente capo al Dipartimento della Salute, denominata *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), è invece l'organismo di supporto del Centro per la prevenzione ed il controllo delle malattie, oltre che di una vasta rete di *partners* esterni, impegnato ad incrementare l'effettività dei programmi di sanità pubblica attraverso l'analisi dell'attuazione delle politiche e la raccolta ed elaborazione di dati¹⁴⁵⁸.

L'*Office of Planning, Research and Evaluation* (OPRE) si occupa infine della valutazione dei programmi gestiti dall'*Administration for Children and Families* (ACF): divisione del Dipartimento della Salute, nell'ambito della quale l'Ufficio opera, impegnata nella promozione del benessere dei minori e delle loro famiglie¹⁴⁵⁹.

Come è facile rilevare, gli Uffici sinora trattati risultano accomunati da una esclusiva competenza in punto di valutazione di aspetti attinenti al campo sanitario.

All'opposto, una trattazione distinta deve essere riservata al *Congressional Budget Office* (CBO) e al *Government Accountability Office* (GAO): agenzie poste al servizio del Congresso e incaricate, rispettivamente, di analizzare questioni economiche e valutare politiche e progetti federali in relazione, dunque, non solo alla materia sanitaria ma ad ogni settore di intervento pubblico. Tuttavia, l'intensità del livello di attenzione rivolta specificamente al settore sanitario, per le ragioni sopra riferite, da parte di queste agenzie, giustifica una più accorta considerazione.

A dimostrazione dell'impegno profuso dal CBO al fine di supportare il legislatore statunitense nell'adozione di iniziative volte alla razionalizzazione della spesa sanitaria, è opportuno segnalare, seppur con funzione meramente esemplificativa, l'ampliamento del personale dell'Ufficio di bilancio appositamente destinato alla trattazione di questioni concernenti la spesa sanitaria e l'istituzione di un comitato di esperti del settore a disposizione dell'agenzia per periodici confronti su aspetti specifici. Significativa, al riguardo, la descrizione del contesto di riferimento di tali interventi fornita dall'Ufficio, fermo nel ravvisare nella spesa sanitaria «*the single most important factor determining the nation's long-term fiscal condition*»¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵⁷ Maggiori dettagli sulla *mission* della struttura sono reperibili sul suo sito internet (<https://aspe.hhs.gov/mission>), dove, tra l'altro, significativamente si legge: «*Our goal at HHS is to ensure we have the best available evidence and evaluations to inform decision-making, program improvement, and program performance*» (<https://aspe.hhs.gov/evaluation-evidence>).

¹⁴⁵⁸ Per ulteriori informazioni si rinvia al sito internet del PPEO (<http://www.cdc.gov/program/>).

¹⁴⁵⁹ Anche in questo caso, maggiori informazioni sono reperibili sul sito internet dell'OPRE (<http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/about/what-we-do>).

¹⁴⁶⁰ L'adozione delle iniziative suddette è stata riportata dal CBO alla Commissione Finanza del Senato nel corso della *testimony* resa in data 17 giugno 2008. V. *Congressional Budget Office* (2008), *The Long-Term Budget Outlook*

L'aspetto sul quale il presente contributo intende soffermarsi riguarda nondimeno l'attività svolta dal *Government Accountability Office*, principale "watchdog" del Congresso. In particolare, oggetto dell'analisi è l'inclusione nel rapporto biennale del GAO denominato *High-Risk List* – che sarà esaminato nel paragrafo immediatamente successivo – dei programmi di assistenza sanitaria pubblica *Medicare* e *Medicaid* – trattati nei due paragrafi a seguire.

Intento di fondo è dimostrare la stretta relazione intercorrente, nel panorama nordamericano, tra la valutazione delle politiche pubbliche e l'esigenza di *accountability* nei confronti del contribuente, tanto più evidente in relazione ad un settore di intervento federale comportante una notevole pressione fiscale.

2. Funzionamento ed implicazioni dell'inclusione di un'area di intervento federale nella High-Risk List del GAO.

La preoccupazione rispetto all'impatto economico dei programmi *Medicare* e *Medicaid*, dedicati all'assistenza medica, rispettivamente, di anziani ed indigenti, si manifesta nell'inclusione di questi nel rapporto cd. *High-Risk List* pubblicato con cadenza biennale dal GAO.

Con il nome di *High-Risk Series* si indica un programma promosso dall'agenzia di valutazione a partire dal 1990 con lo scopo di individuare i settori di intervento federale maggiormente esposti al rischio di sprechi, frodi e cattiva amministrazione e, conseguentemente, di sottoporre gli stessi ad un più pervasivo grado di sorveglianza.

Al fine di comprendere al meglio la portata del programma in questione, è opportuno preliminarmente distinguere due tipologie di processi posti in essere dall'agenzia del Congresso¹⁴⁶¹.

La procedura ordinariamente seguita dal GAO, ovvero incentrata sulla valutazione di operazioni non qualificate ad alto rischio, prevede la trasmissione di un *report* contenente raccomandazioni al vertice dell'agenzia sottoposta a valutazione, l'obbligo di questi di presentare alle competenti commissioni congressuali¹⁴⁶², entro 60 giorni, un piano di azioni attuative delle raccomandazioni ricevute e, infine, una serie di confronti periodici, con frequenza almeno annuale, tra i funzionari dell'agenzia sorvegliata e i valutatori del GAO sull'andamento dei lavori di implementazione. Il quadro è completato da un costante monitoraggio da parte degli analisti del GAO sullo stato di recepimento delle raccomandazioni, i cui risultati sono resi pubblici sia attraverso il continuo aggiornamento della banca data *online* dell'agenzia di valutazione sia attraverso le frequenti testimonianze orali rese davanti alle commissioni congressuali su tematiche specifiche.

L'incessante attività di monitoraggio è volta a sottrarre le amministrazioni destinatarie di

and Options for Slowing the Growth of Health Care Costs, https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/06-17-ltbo_testimony.pdf.

¹⁴⁶¹ Un'efficace descrizione di questi è fornita dallo stesso GAO nella seguente *testimony*: *Government Accountability Office* (2015), *Government Efficiency and Effectiveness: Implementing GAO Recommendations Can Achieve Financial Benefits and Strengthen Government Performance*, <http://www.gao.gov/assets/680/674767.pdf>, pp. 31 ss.

¹⁴⁶² Ovvero alle commissioni permanenti del Congresso competenti in materia di pubblica amministrazione (*Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* e *House Committee on Oversight and Government Reform*).

raccomandazioni al rischio di un progressivo inasprimento delle criticità segnalate, sino alla estrema conseguenza rappresentata dalla qualificazione del settore attenzionato come area ad alto rischio.

La procedura riservata alle aree considerate maggiormente vulnerabili è caratterizzata invece dal compimento di una serie di attività complementari, tese a garantire la piena attuazione delle indicazioni del GAO e la conseguente rimozione dalla *High-Risk List*.

In primo luogo, l'inclusione nella lista in esame comporta un'intensificazione dei rapporti con i funzionari di vertice delle agenzie al fine di rilevare i progressi conseguiti, individuare opportunità di miglioramento e affrontare in maniera congiunta aspetti particolarmente insidiosi. In relazione a questioni di carattere trasversale, implicanti il coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni, è prevista inoltre la cooperazione con l'*Office of Management and Budget (OMB)*: agenzia presidenziale incaricata di supportare l'apparato amministrativo, sia di rango dipartimentale che di livello inferiore, nel processo di implementazione delle priorità e degli impegni assunti dal Presidente.

In secondo luogo, a partire dal 2013 il GAO si è dotato di un ulteriore strumento, denominato *GAO's Action Tracker*¹⁴⁶³, consistente in un'apposita banca dati *online*, liberamente consultabile dalle agenzie, dal Congresso e da chiunque ne fosse interessato, per seguire i progressi gradualmente raggiunti dall'amministrazione nel fronteggiare le problematiche evidenziate in sede di valutazione. L'attività di monitoraggio si estende anche ad aree non necessariamente qualificate come aree ad alto rischio ma tuttavia interessate da fenomeni di frammentazione organizzativa, sovrapposizioni e duplicazioni. Il livello di soddisfazione, o meno, di ogni singola azione prescritta dal GAO è progressivamente indicato con le seguenti diciture: *Addressed, Partially Addressed, Not Addressed, Consolidated or Other, Pending, Closed-Partially Addressed, Closed-Not Addressed*.

È agevole notare come il mezzo appena descritto assolva contestualmente una doppia funzione, ravvisabile non solo nella trasparenza garantita alla collettività circa l'operato delle amministrazioni, ma anche nella inevitabile pressione, derivante dalla pubblica conoscenza dell'attività svolta dalle stesse, esercitata sino al pieno raggiungimento dell'obiettivo.

Infine, a partire dal 2015 il GAO si avvale di un sistema di invio, direttamente alle figure di vertice delle strutture amministrative, di lettere recanti l'indicazione delle raccomandazioni prioritarie disattese dall'amministrazione destinataria nonché l'esortazione a prestare la massima attenzione alle problematiche segnalate.

Merita di essere sottolineato come, in entrambe le procedure rappresentate, il Congresso svolga un ruolo determinante per il conseguimento dei risultati auspicati dall'agenzia di valutazione. L'attività del Congresso non si risolve infatti nel mero monitoraggio – attraverso l'accesso alla documentazione del GAO, l'audizione di suoi analisti e lo studio dei suoi rapporti – dello stato di implementazione delle raccomandazioni, ma si sostanzia inoltre in un lavoro di supporto reciproco finalizzato alla definitiva risoluzione delle criticità riscontrate.

Nello specifico, di fondamentale importanza risulta il recepimento nell'ambito di provvedimenti legislativi di soluzioni precedentemente indicate dall'agenzia congressuale.

¹⁴⁶³ Consultabile al seguente indirizzo internet: http://www.gao.gov/duplication/action_tracker/all_areas.

L'attività di traduzione legislativa di soluzioni determinate è peraltro favorita dallo stesso GAO, che non di rado invita direttamente le agenzie valutate ad individuare e segnalare al Congresso le rispettive esigenze legislative¹⁴⁶⁴.

Parimenti rilevanti appaiono le ulteriori iniziative intraprese dal Congresso, prima tra tutte la decisione di negare alle amministrazioni maggiormente riluttanti la partecipazione alla ripartizione dei fondi per il rifinanziamento dei programmi considerati. Al riguardo, il carattere incentivante della leva finanziaria non necessita d'altronde di particolari dimostrazioni¹⁴⁶⁵.

Tornando al tema centrale, il programma *High-Risk Series* rappresenta dunque il sistema ideato dal principale ente valutatore statunitense per individuare ed agevolare la risoluzione di gravi disfunzioni nella gestione di programmi federali attinenti all'erogazione di servizi essenziali alla collettività e comportanti un significativo ricorso alla fiscalità generale.

Il programma prevede un aggiornamento biennale, consistente nella sottoposizione al Congresso, in concomitanza con il rinnovo parziale dello stesso, di un dettagliato rapporto recante l'elencazione e l'analisi delle aree di intervento federale considerate, nel periodo in corso, gravemente vulnerabili. Nel complesso, il singolo *report* presentato riporta, pertanto, per un verso la descrizione dello stato delle aree precedentemente incluse nella lista e, per altro verso, l'eventuale indicazione e analisi di nuovi settori giudicati meritevoli di maggiore attenzione da parte dei rami legislativo ed esecutivo.

La rimozione dalla lista è subordinata alla totale eliminazione delle criticità segnalate. A tal fine, tra i vari metodi utilizzati dall'agenzia congressuale, è frequente il ricorso ai cinque seguenti criteri: *Leadership Commitment, Capacity, Action Plan, Monitoring, Demonstrated Progress*¹⁴⁶⁶.

In forza di tali criteri, dunque, l'esclusione dalla lista richiede anzitutto la dimostrazione dell'impegno profuso dai responsabili della struttura, riscontrabile, ad esempio, nella fissazione da parte di questi di obiettivi e priorità di lungo termine, nell'esercizio di un controllo continuo e nella rigorosa attuazione delle prescrizioni legislative.

In secondo luogo è necessaria la prova della capacità dell'agenzia di riorganizzare le proprie risorse umane e materiali in modo idoneo al superamento delle criticità riscontrate. A tal proposito, gli aspetti apprezzati dal GAO spaziano dalla previsione di specifiche procedure alla creazione di gruppi di lavoro dotati di particolari responsabilità.

¹⁴⁶⁴ «In addition to reporting on the status of recommendations to Congress, we engage with Congress on strategies for further addressing our recommendations. These strategies include incorporating our recommendations into legislation. [...] We also recommend agencies assess the need for legislation and report their findings to Congress», V. Government Accountability Office (2015), *Government Efficiency and Effectiveness*, cit., pp. 33-34.

¹⁴⁶⁵ «Additionally, Congress can use its budget, appropriations, and oversight processes to incentivize executive branch agencies to act on our recommendations and monitor their progress. For example, Congress can hold hearings, withhold funds, or take other actions to provide incentives for the agencies to act. This strategy can be useful when agencies disagree or have a limited response to our recommendations», V. *ivi*, p. 34. Sul punto, D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, p. 126, osserva: «La leva fondamentale è costituita dal peso che i referti del GAO hanno sulle commissioni competenti, quando queste sono chiamate a ripartire i fondi per il rifinanziamento dei programmi e dei servizi. Un progetto che non ha dato i risultati attesi, un servizio che non soddisfa i suoi clienti, corrono l'elevato rischio di vedere decurtate le loro risorse o di essere chiusi».

¹⁴⁶⁶ V. Government Accountability Office (2015), *High-Risk Series: Un Update*, <http://www.gao.gov/assets/670/668415.pdf>, pp. 4 ss.

Alla luce del terzo criterio, è richiesta inoltre l'adozione di un piano d'azione contenente la chiara individuazione delle cause dei problemi segnalati e l'indicazione delle azioni necessarie a favorire l'attuazione delle soluzioni raccomandate dal GAO. Tra le azioni richieste figurano, a titolo di esempio, lo sviluppo di metodi di misurazione e rendicontazione dei progressi conseguiti.

Il quarto criterio di rimozione impone l'istituzione di un sistema di controllo e valutazione dell'efficacia e della sostenibilità delle azioni correttive intraprese. In particolare, si richiede l'organizzazione di frequenti incontri di valutazione e la sistematica comunicazione di sviluppi e potenziali rischi ai responsabili della struttura.

Per concludere, all'amministrazione sottoposta a controllo è richiesta la capacità di dimostrare i progressi gradualmente raggiunti nell'attuazione delle misure correttive indicate dall'organismo di valutazione.

Affinché un'area qualificata ad alto rischio sia successivamente rimossa dalla lista occorre che tutti e cinque i criteri sopra elencati siano integralmente soddisfatti. In relazione a ciascun criterio è prevista infatti una scala di soddisfazione scandita in tre livelli: *Not met*, *Partially Met*, *Met*¹⁴⁶⁷.

A partire dal 1990, anno di inaugurazione del programma *High-Risk Series*, oltre un terzo delle aree designate ad alto rischio sono state successivamente rimosse dal programma in seguito all'ottenimento di risultati soddisfacenti nel contrasto alle disfunzioni segnalate¹⁴⁶⁸.

Il rapporto *High-Risk List 2015* – del quale nei paragrafi a seguire saranno esaminate le sezioni dedicate ai programmi *Medicare* e *Medicaid*, introdotti nella lista rispettivamente nel 1990 e nel 2003 – conta complessivamente 32 settori di intervento federale sottoposti al massimo livello di controllo da parte del GAO¹⁴⁶⁹.

3. La valutazione del programma Medicare nell'ambito della High-Risk List 2015.

L'istituzione dei programmi *Medicare* e *Medicaid* risale al 1965, anno in cui il presidente Lyndon B. Johnson firma la legge di emendamento del *Social Security Act*: provvedimento, firmato nel 1935 dal presidente F. Delano Roosvelt, introduttivo di un sistema di previdenza sociale a favore di anziani, disoccupati e dei loro figli a carico.

Il programma *Medicare* fornisce attualmente assistenza sanitaria, indipendentemente dalla considerazione di requisiti reddituali, ad anziani ultrasessantacinquenni e a soggetti portatori di specifiche patologie disabilitanti. Ad oggi, il numero dei beneficiari (cd. *eligibles*) si aggira intorno a 54 milioni di statunitensi, comportanti una spesa per il bilancio

¹⁴⁶⁷ In relazione a ciascun settore valutato, il grado di soddisfazione nel complesso raggiunto è efficacemente rappresentato attraverso un grafico a stella inscritto in tre cerchi concentrici: le cinque punte della stella corrispondono ai cinque criteri stabiliti ed il livello di colorazione di ognuna di esse ad uno dei tre livelli di adempimento previsti. Cfr. *Ivi*, p. 7.

¹⁴⁶⁸ I settori di intervento federale originariamente trattati, nel 1990, ammontavano a 14; il numero complessivo dei settori aggiunti, dal 1990 al 2015, è pari a 43; il numero dei settori rimossi è pari a 23. Cfr. *Ivi*, p. 4.

¹⁴⁶⁹ Rispetto al precedente rapporto 2013, comprendente 30 aree ad alto rischio, il *report* considerato segna l'ingresso di due ulteriori aree nel programma: *Veterans Affairs (VA) Health Care* e *Management of Information Technology (IT) Acquisitions and Operations*. Cfr. *Ivi*, p. 3.

federale complessivamente superiore a 600 miliardi di dollari¹⁴⁷⁰.

A differenza del programma *Medicaid*, il sistema in esame è amministrato e sostenuto a livello finanziario direttamente ed esclusivamente dal governo federale, che provvede al rimborso delle prestazioni erogate dai medici e dalle strutture convenzionate. È importante tuttavia sottolineare che il programma non esonera i beneficiari dal pagamento di una quota di compartecipazione. Parimenti, appare opportuno precisare che il sistema non garantisce una copertura integrale delle prestazioni mediche potenzialmente necessarie agli assistiti, risultando ad esempio esclusi servizi di assistenza di lungo periodo, cure odontoiatriche e impianti acustici¹⁴⁷¹.

L'offerta assicurativa si articola in quattro sezioni, denominate *Part A*, *Part B*, *Part C*, *Part D*. Le prime due sezioni costituiscono il cd. *Fee-For-Service program* (FFS) e sono destinate alla copertura dei costi, rispettivamente, dei ricoveri ospedalieri e delle attività ambulatoriali e diagnostiche. La parte C, denominata *Medicare Advantage plan* (MA), rappresenta un programma alternativo alle due precedenti sezioni, comportante un maggior livello di copertura sanitaria a fronte di un più elevato contributo di compartecipazione a carico dell'assicurato. La parte D è destinata infine alla copertura dei costi per l'acquisto di medicinali.

L'amministrazione del complesso sistema è affidata in concreto al *Centers for Medicare & Medicaid Services* (CMS), agenzia incardinata presso il Dipartimento della Salute e titolare di un ampio spettro di funzioni di coordinamento, intermediazione e controllo. In particolare, spetta a questa agenzia svolgere attività di mediazione tra il governo federale e gli operatori convenzionati, gestire i processi di pagamento, prevenire il rischio di frodi e, più in generale, sovrintendere, attraverso un apposito Consiglio (*Medicare Board of Trustees*), alla gestione finanziaria del programma.

In ragione del ruolo svolto, il CMS rappresenta dunque il principale destinatario delle raccomandazioni del GAO tese al miglioramento della gestione dei programmi pubblici di assistenza sanitaria.

Nell'ambito del report *High-Risk List 2015*, il programma in questione è esaminato in realtà in due separate sedi, focalizzate l'una sull'amministrazione generale di *Medicare* e l'altra sulla specifica tematica, corrispondente ad un ammanco di 60 miliardi di dollari, degli *improper payments*, ossia della corresponsione di rimborsi non dovuti o dovuti in misura inferiore a quella in concreto erogata¹⁴⁷².

In entrambe le sezioni il GAO fornisce, alla luce dell'osservazione biennale, un bilancio complessivo di quanto è stato realizzato e di quanto richiede ancora di esser portato a compimento. La dettagliata analisi è corredata di un'ampia serie di esempi e di puntuali indicazioni indirizzate in larga parte direttamente al CMS ed in misura minore allo stesso Dicastero.

¹⁴⁷⁰ Dati del GAO aggiornati al 2014 riferiscono le seguenti cifre: 54 milioni di beneficiari per una spesa complessiva pari a 603 miliardi di dollari. Cfr. *Government Accountability Office* (2015), *High-Risk Series*, cit., p. 359.

¹⁴⁷¹ Per un approfondimento sui quattro meccanismi di compartecipazione alla spesa (*Deductible*, *Coinsurance*, *Copayment*, *Monthly Premiums*) si rinvia a C. A. CREMONE, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 22 ss. Rispetto al carattere parziale della copertura fornita, cfr. C. BASSU, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 4.

¹⁴⁷² Le due sezioni del report sono rispettivamente rinvenibili in *Government Accountability Office* (2015), *High-Risk Series*, cit., pp. 342 ss. ed *ivi*, pp. 359 ss.

Concentrando l'attenzione sulla prima sezione, il lavoro è strutturato nel seguente modo: esposizione delle ragioni dell'inserimento e del mantenimento del programma nella *High-Risk List*, presentazione delle sfide di breve e di lungo periodo, esame delle iniziative legislative rilevanti (con particolare riferimento, nella fattispecie, all'impatto dell'approvazione del *Patient Protection and Affordable Care Act*), analisi delle più gravi criticità e annessa formulazione di raccomandazioni.

La prima questione affrontata dall'agenzia congressuale, tanto nel lavoro in commento quanto nell'esame di ogni altro programma valutato, attiene dunque alle motivazioni poste alla base dell'inclusione e della permanenza del programma trattato nella lista.

Nel caso di specie, l'agenzia di valutazione motiva la sua decisione, rinnovata sin dal 1990, rilevando le dimensioni, la complessità e la suscettibilità a fenomeni di cattiva amministrazione del programma *Medicare*. Alle motivazioni generalmente addotte sin dall'anno di introduzione del programma sanitario nella *High-Risk List*, nell'ultimo rapporto presentato il GAO affianca un ulteriore motivo di preoccupazione, legato alla previsione di un progressivo aumento di spesa connesso sia all'invecchiamento della popolazione (e quindi all'aumento dei soggetti eleggibili per *Medicare*) sia all'aumento della spesa sanitaria per ogni singolo assistito¹⁴⁷³.

Tanto considerato, il GAO è attento inoltre a puntualizzare come i benefici derivanti dal miglioramento della gestione del programma sanitario rilevino su più fronti, operando questi non soltanto a favore dei milioni di beneficiari assistiti e delle loro famiglie, ma anche dei contribuenti che ne permettono il finanziamento e degli operatori sanitari che erogano le prestazioni, nonché a favore delle generazioni future, alle quali sarà necessario assicurare la piena sostenibilità del sistema di assistenza sanitaria pubblica.

Descritto il quadro motivazionale di riferimento, e definiti a seguire una serie di obiettivi a breve e lungo termine, il lavoro prosegue con la trattazione dei principali interventi legislativi in materia. Al riguardo, l'attenzione del GAO è rivolta essenzialmente alla valutazione dell'impatto della riforma sanitaria del 2010 sull'andamento della gestione del programma in esame. Sul punto, il giudizio dell'agenzia appare complessivamente cauto, limitandosi questa a registrare con favore l'introduzione di una serie di incentivi finanziari per gli operatori sanitari finalizzati ad accrescere la qualità e l'efficienza dei servizi *Medicare*. Pur reputando prematura una valutazione d'impatto dei meccanismi di recente introduzione¹⁴⁷⁴, l'agenzia congressuale non si astiene tuttavia dal sollevare dubbi circa la sostenibilità economica dei medesimi nel lungo periodo.

Il nucleo dello studio del GAO risiede ad ogni modo nell'analisi delle questioni ritenute ancora particolarmente critiche e nella formulazione delle opportune raccomandazioni.

¹⁴⁷³ Una prospettiva analoga è tratteggiata inoltre dal CBO in *Congressional Budget Office* (2008), *The Long-Term Budget Outlook and Options for Slowing the Growth of Health Care Costs*, cit., dove si legge «*The Congressional Budget Office (CBO) projects that the federal Medicare and Medicaid outlays will rise from 4 percent of GDP in 2007 to 12 percent in 2050 and 19 percent in 2082 – which, as a share of the economy, is roughly equivalent to the total amount that the federal government spends today. The bulk of that projected increase in health care spending reflects higher costs per beneficiary rather than an increase in the number of beneficiaries associated with an aging population. The aging of the population, though not the primary factor driving higher government spending in the future, will nonetheless exacerbate fiscal pressures.*».

¹⁴⁷⁴ Il *Patient Protection and Affordable Care Act*, approvato nel 2010, detta una precisa scansione temporale del percorso di implementazione delle innovazioni previste, che ha di fatto posticipato la piena operatività di alcune di esse sino all'anno 2014. V. C. A. CREMONE, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 59 ss.

Il primo aspetto considerato ha ad oggetto il ricorso a sistemi di rimborso fondati sulla mera considerazione del volume delle prestazioni erogate, piuttosto che sull'effettivo valore delle stesse. Tornando a ricordare l'introduzione da parte del legislatore riformatore di meccanismi tesi a incoraggiare la prestazione di servizi connotati da qualità ed efficienza, il GAO raccomanda al CMS l'utilizzo di metodi di misurazione affidabili che consentano l'effettiva attuazione di un sistema di pagamento *value-based*.

Il secondo aspetto esaminato attiene invece allo specifico sistema di pagamento utilizzato nell'ambito del piano cd. *Medicare Advantage* (corrispondente alla parte C del programma). In particolar modo, il GAO riscontra in questa sede delle criticità riconducibili alle pratiche di *diagnostic coding*, ovvero al sistema di traduzione in un determinato codice (rilevante in sede di rimborso del servizio medico prestato) della patologia riscontrata. Di conseguenza, l'agenzia invita il CMS a sviluppare sistemi di raccolta dati che aiutino a fornire informazioni aggiuntive, circa i servizi concretamente offerti ai pazienti, rispetto alle informazioni normalmente desumibili dal solo codice assegnato.

In relazione al medesimo ambito, il GAO accoglie inoltre positivamente l'introduzione in sede di riforma di un meccanismo premiale consistente nel pagamento di un *quality bonus* a favore degli operatori sanitari posti al vertice di una classifica formata in base alla qualità dei servizi forniti e al grado di soddisfazione espresso dagli assistiti¹⁴⁷⁵.

Il terzo aspetto affrontato pone l'attenzione sugli effetti generati dalle scelte di politica sanitaria sui beneficiari delle prestazioni. Con particolare riferimento ai soggetti portatori di gravi infermità ma detentori di scarse risorse, l'agenzia di valutazione rileva come la comprensione del modo in cui tali soggetti assumono decisioni e l'individuazione delle informazioni utili ad aiutare questi a ricorrere ai fornitori delle più appropriate cure mediche possa condurre a considerevoli risparmi sia per gli assistiti che per i contribuenti.

Il quarto ambito trattato attiene alla gestione delle pratiche contrattualistiche da parte del CMS. A tal proposito, il GAO registra il superamento di una significativa parte delle lacune precedentemente riscontrate in punto di vigilanza grazie alla previsione di nuove forme di controllo interno e al rafforzamento delle procedure di controllo preesistenti.

La quinta ed ultima parte è rivolta nuovamente al miglioramento della qualità delle cure fornite. Nello specifico, se per un verso l'ente di valutazione prende atto dei progressi conseguiti grazie all'attuazione delle raccomandazioni nel tempo formulate dal GAO, dall'*Institute of Medicine* e dal Congresso, d'altro canto l'organismo valutatore incoraggia il Dipartimento della Salute a sviluppare accurati sistemi di monitoraggio del livello di qualità delle prestazioni erogate. Tra questi, il GAO promuove l'utilizzo di registri (cd. *clinical data register*) che consentano inoltre ai medici di ricavare informazioni utili dal confronto dei dati forniti dai colleghi. Allo stesso modo, l'agenzia raccomanda lo sviluppo di rigorosi sistemi di controllo della qualità delle cure dedicate alle fasce più vulnerabili della popolazione, quali quelle destinate agli anziani ospitati presso case di cura e centri di degenza.

Come precisato sopra, alla grave problematica degli *improper payments* è dedicata una separata trattazione. Non approfondendo oltre l'analisi, è opportuno tuttavia rilevare il ricorso in questa sede ai cinque criteri (*Leadership Commitment, Capacity, Action Plan,*

¹⁴⁷⁵ V. PPACA, Sec. 3201.

Monitoring, Demonstrated Progress) esaminati in precedenza¹⁴⁷⁶ e il relativo giudizio del GAO di totale soddisfazione del primo di questi e di parziale soddisfazione dei restanti quattro.

Ad ogni modo, l'analisi condotta permette di formulare delle prime considerazioni.

A livello metodologico emerge anzitutto il carattere dettagliato delle valutazioni del GAO, nonché la costante attenzione dell'ente verso la motivazione delle sue posizioni. Appare in particolar modo frequente il ricorso ad un approccio casistico, sia nella presentazione di esempi concreti di progressi conseguiti che nella prospettazione di nuove soluzioni percorribili.

Quanto alla portata dell'attività valutativa dell'agenzia congressuale, il lavoro esaminato consente di apprezzare la funzione di raccordo svolta dal GAO, capace di convogliare gli sforzi dei rami legislativo ed esecutivo verso il graduale conseguimento di obiettivi precisi e condivisi.

Nella fattispecie, risulta senz'altro significativo l'allineamento dell'impegno profuso dal Congresso e dall'amministrazione sanitaria, dietro l'incessante esortazione dell'agenzia di valutazione, verso la realizzazione di un sistema di assistenza sanitaria pubblica improntato a criteri di qualità ed efficienza. Tanto le innovazioni legislative esaminate nel rapporto, quanto i progressi conseguiti in sede amministrativa, seppur non ancora pienamente soddisfacenti, testimoniano in ogni caso la comune volontà delle istituzioni statunitensi di garantire un sistema sanitario pubblico di sempre maggiore qualità contenendone al contempo l'impatto economico.

Allo stesso modo, la continuità, l'accuratezza e la pervasività del lavoro del GAO, primariamente teso ad ampliare il panorama cognitivo dei suoi fruitori, dimostrano l'importanza di quest'ente nel supportare le istituzioni nella definizione e nella attuazione di una politica sanitaria fondata sulla conoscenza¹⁴⁷⁷.

4. *La valutazione del programma Medicaid nell'ambito della High-Risk List 2015.*

L'analisi del programma *Medicaid* nell'ambito del rapporto *High-Risk List 2015* segue la medesima ripartizione adottata per la trattazione del programma sopra esaminato. L'agenzia di valutazione affronta infatti in due distinte sezioni le questioni concernenti l'amministrazione generale del programma e la problematica specifica degli *improper payments*¹⁴⁷⁸.

L'esposizione dei contenuti del *report* impone tuttavia il previo chiarimento dei caratteri fondamentali del programma oggetto di studio.

Istituito nel 1965, *Medicaid* garantisce assistenza sanitaria pubblica a soggetti indigenti e contestualmente appartenenti a determinate categorie (quali, ad esempio, donne in gravidanza, soggetti con figli a carico e anziani bisognosi di servizi assistenziali di lungo termine non coperti da *Medicare*).

¹⁴⁷⁶ V. *supra*, par. 2.

¹⁴⁷⁷ Trascendendo l'ambito strettamente sanitario, il tema del ruolo della conoscenza nell'adozione e nell'attuazione delle decisioni pubbliche è scandagliato in AA. VV., *Conoscenza e democrazia*, Consiglio Regionale della Lombardia, Milano, 2010.

¹⁴⁷⁸ Le due sezioni del rapporto sono rinvenibili in *Government Accountability Office* (2015), *High-Risk Series*, cit., pp. 366 ss. ed *ivi*, pp. 380 ss.

Il funzionamento di *Medicaid* prevede, analogamente a quanto avviene per *Medicare*, il rimborso delle prestazioni erogate dai medici e dalle strutture aderenti al programma. Di fondamentale importanza è tuttavia la scissione, non riscontrabile nell'altro programma, tra sostegno finanziario, fornito in maniera congiunta a livello federale e statale, e gestione concreta, affidata direttamente ed esclusivamente agli Stati.

Il contributo finanziario del governo federale si aggira intorno ad una media del 57% delle spesa complessivamente sostenuta dal singolo Stato¹⁴⁷⁹. Al livello federale è rimessa inoltre, attraverso l'operato del *Centers for Medicare and Medicaid Services* (CMS), la determinazione dei criteri generali di eleggibilità, la previsione di requisiti di qualità dei servizi e il monitoraggio delle gestioni statali del programma.

La concreta amministrazione del programma spetta dunque ai singoli Stati, abilitati a definire nel dettaglio i criteri di eleggibilità ed, eventualmente, a prevedere livelli assistenziali e margini di accesso più ampi di quelli prescritti dal legislatore federale. Merita di essere riportato che, sebbene la legge istitutiva prevedesse la libera partecipazione al programma, tutti gli Stati hanno gradualmente aderito ad esso.

Medicaid fornisce assistenza a circa 65 milioni di beneficiari, per una spesa complessiva superiore a 500 miliardi di dollari¹⁴⁸⁰.

Tra le componenti fondamentali del disegno riformatore del 2010 figura l'espansione del programma in esame, ossia la subordinazione dell'accesso ad esso, in una particolare circostanza, al solo possesso del requisito reddituale. In concreto, la riforma sanitaria firmata dal Presidente Obama accorda l'automatica eleggibilità, indipendentemente dall'appartenenza ad una delle categorie protette normalmente ammesse al programma, ai soggetti titolari di un reddito attestato al di sotto del 133% del livello di povertà predefinito a livello federale¹⁴⁸¹.

La Corte Suprema ha avuto tuttavia modo di affermare il carattere volontario dell'adesione al progetto di espansione da parte degli Stati e, dunque, la facoltà di questi di continuare ad applicare le regole di eleggibilità anteriforma. In forza di tale orientamento, attualmente soltanto ventinove dei cinquanta Stati della Federazione, oltre al Distretto federale di Columbia (Washington D.C.), applicano la disciplina di nuova introduzione¹⁴⁸².

Tanto premesso, è ora più agevole comprendere la ragione dell'inclusione di *Medicaid* nella *High-Risk List*. L'introduzione del programma sanitario nella lista risale al 2003, motivata sin da allora dal GAO dalle sue dimensioni, dalla pluralità di programmi statali e da dubbi circa l'adeguatezza del sistema di controllo della gestione finanziaria. In ragione

¹⁴⁷⁹ L'entità del finanziamento federale varia di Stato in Stato in ragione di una specifica percentuale, denominata *Federal Medical Assistance Percentage* (FMAP). Il più influente dei criteri determinanti il calcolo della percentuale federale è rappresentato dal livello statale di reddito *pro capite*. Cfr. <https://www.medicaid.gov/medicaid-chip-program-information/by-topics/financing-and-reimbursement/financing-and-reimbursement.html>.

¹⁴⁸⁰ Dati riferiti al 2014. Nello specifico, la spesa stimata è pari a 508 miliardi di dollari, di cui 304 finanziati dal governo federale. Cfr. *Government Accountability Office* (2015), *High-Risk Series*, cit., p. 366.

¹⁴⁸¹ Il livello reddituale di povertà, noto come *Federal Poverty Level* (FPL), è fissato annualmente dal Dipartimento della Salute. Occorre sottolineare che il limite del 133% del livello di povertà rappresenta una soglia minima, restando nella discrezionalità degli Stati la facoltà di stabilire un limite più elevato, così da ampliare ulteriormente l'operatività del programma entro i propri confini territoriali. Per una più dettagliata illustrazione del progetto di espansione si rinvia a C. A. CREMONE, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 39 ss.

¹⁴⁸² Il contenzioso costituzionale intorno alla riforma sanitaria è copioso ed in continua evoluzione. Ad ogni modo, l'aspetto in questa sede trattato è deciso nella sentenza *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, emessa il 28 giugno 2012.

dell'espansione determinata in sede di riforma, peraltro, nel rapporto in commento si evidenzia fermamente un inasprimento delle originarie ragioni, con particolare riferimento al numero degli iscritti e alle differenze intercorrenti tra gli Stati.

Soddisfatto il profilo motivazionale, il prosieguo del lavoro verte come di consueto intorno allo studio degli elementi di maggiore criticità e alla formulazione delle relative raccomandazioni. Queste ultime risultano accomunate, nella sezione in esame, dal costante richiamo alla necessità di risolvere l'asimmetria informativa esistente tra Stati e governo federale a causa della mancanza di un serio sistema di raccolta e condivisione di dati.

Conseguentemente, destinatari delle raccomandazioni di volta in volta formulate dal GAO sono il Dipartimento della Salute e, più frequentemente, il CMS, chiamati alla aggregazione ed elaborazione dei dati raccolti dai singoli Stati.

A conferma di quanto anticipato, il primo elemento affrontato dal rapporto attiene all'esigenza di monitorare e valutare, al fine di migliorarne la qualità, l'erogazione a livello statale di determinate tipologie di servizi (quali cure odontoiatriche, assistenza psicologica e servizi di prevenzione) forniti in maniera non ancora appropriata e, di conseguenza, suscettibili anche di generare un innalzamento delle spesa sanitaria futura.

Il secondo elemento trattato attiene invece all'esigenza di garantire maggiore trasparenza nella gestione finanziaria dei programmi statali *Medicaid*. In particolare, il GAO pone l'attenzione sulla tendenza degli Stati a ricorrere, in particolari circostanze, a peculiari fonti di finanziamento al fine di assicurare la copertura della quota di loro spettanza. Tra queste fonti desta preoccupazione la tendenza di sottoporre a tassazione gli stessi operatori sanitari coinvolti nel programma, a causa del possibile rischio che una simile pratica possa creare un incentivo per gli Stati a sovrarimborsare, con finalità "premiali" e con mezzi in larga parte provenienti dal governo federale, gli operatori che contribuiscono in misura maggiore al finanziamento. Al fine di evitare un surrettizio spostamento della contribuzione statale sul piano federale, il GAO sollecita quindi un'accurata rilevazione, ad opera del CMS, di dati relativi ai meccanismi di finanziamento adoperati dagli Stati.

Il terzo aspetto esaminato muove dall'incongruenza riscontrata dall'agenzia congressuale tra i dati in possesso del CMS riguardanti le complessive spese statali e i dati relativi alle richieste di pagamento avanzate dai singoli fornitori in ciascuno Stato. Alla luce di questo, il GAO torna a rimarcare l'importanza di un complesso di dati coerenti, affidabili e rigorosi, evidenziandone per di più l'utilità in termini di rafforzamento del controllo, garanzia dell'integrità finanziaria del programma e apprendimento dei decisori pubblici chiamati a intervenire su *Medicaid*.

Il quarto aspetto affrontato è incentrato sul particolare sistema in base a cui gli Stati sono chiamati ad effettuare pagamenti, avvalendosi dei fondi di derivazione federale, nei confronti di determinate organizzazioni (cd. *managed care organizations*) in misura proporzionale al numero di iscritti serviti da ciascuna di esse. Al fine di agevolare il monitoraggio del sistema, la legislazione federale impone agli Stati di rilevare e trasmettere al CMS informazioni relative sia ai servizi concretamente erogati da queste organizzazioni sia alla metodologia specificamente utilizzata per determinare l'ammontare dei pagamenti effettuati. Tuttavia, la problematica riscontrata dal GAO riguarda la scarsa qualità del lavoro svolto dall'agenzia ricevente, con particolare riferimento alla verifica delle correttezza delle percentuali di pagamento applicate dagli Stati. In considerazione del significativo impatto economico del meccanismo, ammontante a 169 miliardi di dollari nel

2014, l'agenzia di valutazione raccomanda la massima accuratezza nel monitoraggio svolto dal CMS.

Non è sottratta all'esame del GAO, inoltre, la facoltà del Dipartimento della Salute di destinare fondi al finanziamento di progetti statali di sperimentazione di nuovi approcci nella erogazione dei servizi *Medicaid*. A giudizio dell'agenzia congressuale, nel far questo l'amministrazione sanitaria non rispetterebbe il requisito legislativo della cd. *budget neutrality* dei progetti sovvenzionati, ossia della inidoneità di questi ad aumentare la spesa federale. Nello specifico, il GAO rileva un atteggiamento particolarmente flessibile da parte dell'amministrazione finanziatrice, incline a consentire agli Stati di innalzare nel tempo il limite di spesa originariamente previsto in sede di approvazione del progetto. Pertanto, l'agenzia di valutazione insiste sulla necessità di richiedere maggiore trasparenza al Dipartimento della Salute nell'approvazione di progetti sperimentali e nella copertura di eventuali spese sopravvenute.

L'ultimo aspetto analizzato muove dalla constatazione in base a cui solo una ridottissima percentuale di beneficiari, tra cui soprattutto soggetti bisognosi di servizi assistenziali di lungo termine, concorre in realtà a determinare una considerevole parte della spesa complessivamente sostenuta per *Medicaid*. A definitiva riprova di quanto precedentemente sostenuto, il GAO torna a raccomandare la rilevazione di dati necessari a comprendere le ragioni di una tale sproporzione e, ad ogni modo, a garantire che la qualità delle cure in questi casi fornite sia effettivamente commisurata all'elevato livello di spesa sostenuta.

All'analisi delle criticità amministrative fa seguito la sezione appositamente dedicata alla problematica degli *improper payments*, nell'ambito della quale il giudizio reso dal GAO è di parziale soddisfazione di tutti e cinque i criteri (*Leadership Commitment, Capacity, Action Plan, Monitoring, Demonstrated Progress*) trattati in precedenza¹⁴⁸³.

Confermato il carattere dettagliato del lavoro svolto dal GAO, già riscontrato nell'analisi del rapporto su *Medicare*, le ulteriori osservazioni indotte dalla sezione approfondita sono inevitabilmente incentrate sul costante richiamo alla necessità di dati.

È importante sul punto sottolineare che, nell'ambito della sezione in argomento, la stringente necessità di informazioni è ricondotta dall'agenzia congressuale, in modo espresso e frequente, sia ad esigenze di *oversight* che ad esigenze di *policy making*¹⁴⁸⁴. La sensibilità in tal modo dimostrata dal GAO dà efficacemente prova del peso che la disponibilità di informazioni – rigorose, imparziali e chiare – riveste nell'architettura istituzionale nordamericana. Tale caratteristica riflette a sua volta l'essenza propria dei cd. parlamenti analitici – categoria entro la quale il Congresso statunitense è collocato a pieno titolo – investiti, oltreché della tradizionale funzione legislativa, di una fondamentale funzione informativa, necessaria ai fini tanto dell'elaborazione pre-legislativa quanto della sorveglianza post-legislativa sull'amministrazione¹⁴⁸⁵.

¹⁴⁸³ V. *supra*, par. 2.

¹⁴⁸⁴ Tra tutti, basti considerare i seguenti passaggi: «A key challenge to federal oversight is the lack of accurate, reliable, and timely data at the federal level needed to oversee the diverse and complex state Medicaid programs»; «CMS does not collect accurate and complete data [...], which makes it difficult for CMS and federal policymakers to oversee the program and assess the need for make changes».

¹⁴⁸⁵ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, p. 80, intravede nel caso statunitense «un netto ridimensionamento della fase centrale del lawmaking, nella quale avvengono le votazioni per la formale approvazione delle leggi, a vantaggio sia dell'apprendimento pre-legislativo, sia dell'oversight post-legislativo. [...] In altre parole, a diminuire sensibilmente è il peso relativo che l'approvazione formale delle leggi ha

5. Considerazioni conclusive.

L'osservazione del contegno in concreto assunto dal GAO in relazione ad un caso specifico rende più agevolmente l'idea dei caratteri del lavoro svolto dall'agenzia congressuale e, in termini più generali, del ruolo che la pratica valutativa riveste nel contesto statunitense.

L'inclusione dei programmi di assistenza sanitaria pubblica nel programma di massima priorità del GAO rivela anzitutto la disponibilità di un apparato strumentale ampio e diversificato, di volta in volta azionato in maniera commisurata alla gravità della situazione e alla rilevanza del settore oggetto d'analisi.

L'elevato livello di attenzione rivolta ai programmi sanitari pubblici, certamente rilevanti tanto sul piano della natura delle prestazioni fornite quanto sul piano dell'impatto economico comportato, dà infatti prova della capacità dell'agenzia di graduare l'intensità della sua azione in ragione della sensibilità degli interessi tutelati. Tra questi, tuttavia, la garanzia del corretto impiego del gettito fiscale, testimoniata dal frequente richiamo all'efficienza dei servizi medici erogati, rappresenta senz'altro l'interesse nei confronti del quale il GAO dimostra il più alto grado di sensibilità¹⁴⁸⁶.

In entrambe le sezioni esaminate si manifesta inoltre tanto l'estensione tematica e temporale dei lavori svolti quanto il carattere dettagliato delle valutazioni condotte dall'agenzia del Congresso, attenta a scandagliare nel dettaglio ogni singola causa di criticità del settore di intervento federale considerato.

L'ampiezza del raggio d'azione dell'agenzia, combinata alla capacità di questa di analizzare a fondo lacune e rischi di ogni singolo programma federale, trova peraltro conferma, sempre in relazione al settore sanitario, nelle disposizioni attraverso cui il legislatore riformatore del 2010 affida al GAO valutazioni relative ad aspetti estremamente specifici dell'offerta sanitaria pubblica, che spaziano dalla qualità dei servizi forniti nelle case di cura alla verifica della qualità delle cure prestate ai soggetti sottoposti a dialisi¹⁴⁸⁷.

Dalle sezioni esaminate emerge ancora la pluralità dei destinatari delle valutazioni del GAO, contestualmente fruibili dal Congresso e dal ramo esecutivo, oltreché da ogni singolo cittadino-contribuente statunitense. A questo carattere è connessa peraltro la già evidenziata funzione di raccordo implicitamente svolta dall'agenzia congressuale, in grado di condurre legislazione ed amministrazione, attraverso un susseguirsi incessante di segnalazioni e suggerimenti, verso il graduale conseguimento di precisi obiettivi.

Il provvedimento legislativo, rappresentato nel caso affrontato dal *Patient Protection and Affordable Care Act*, si pone al centro del rapporto appena descritto, in quanto prodotto e al contempo termine di riferimento della costante attività di valutazione svolta dal GAO.

nei parlamenti analitici, rispetto ai parlamenti che, come quello italiano, continuano a identificare il loro ruolo esclusivamente con riferimento a questa funzione».

¹⁴⁸⁶ A riprova della massima tutela riservata agli interessi dei contribuenti, in *Government Accountability Office* (2015), *Government Efficiency and Effectiveness*, cit., p. 35, si legge: «As the fiscal pressures facing the government continue, so too does the need for executive branch agencies and Congress to improve the efficiency and effectiveness of government programs and activities. Our recommendations provide a significant opportunity to improve the government fiscal position, better serve the public, and make government programs more efficient and effective. We will continue to work with Congress to monitor and draw attention to these important issues».

¹⁴⁸⁷ Il riferimento è a PPACA, Secc. 6107, 7103, 10336.

Quanto invece alle più ampie considerazioni in merito alla portata dalla pratica valutativa nel contesto nordamericano, il caso esaminato dimostra efficacemente la duplice natura, finanziaria e non finanziaria, dei vantaggi derivanti dalla attività di valutazione¹⁴⁸⁸.

All'evidente prevenzione di un inadeguato impiego delle risorse derivanti dalla fiscalità generale, si aggiunge infatti, sul piano dei benefici non economici, per un verso la garanzia dell'*accountability* del governo federale e, per altro verso, la produzione di conoscenza utile alle istituzioni (cd. *usable knowledge*) per focalizzare aspetti problematici, individuare soluzioni e sondare nuove opportunità¹⁴⁸⁹.

Il quadro che complessivamente ne deriva, soprattutto alla luce della massima attenzione riservata dal GAO al possesso di informazioni e dati nell'ambito della seconda sezione analizzata, raffigura dunque un sistema istituzionale in cui il peso attribuito nel panorama europeo alla legittimazione elettorale da un lato, e all'assetto ideologico dall'altro, risulta sensibilmente ridimensionato al cospetto del peso viceversa attribuito alla disponibilità di conoscenza nello scenario americano. Nel panorama che è in definitiva tratteggiato, infatti, è la disponibilità di informazioni rivelatrici dei risultati conseguiti dalle istituzioni a legittimare in concreto queste, così come è la disponibilità di elementi seri, obiettivi e imparziali a supportare le stesse nell'adozione e nell'attuazione delle politiche pubbliche.

ATTUAZIONE ED EFFICACIA DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEGLI STATI UNITI D'AMERICA

di *Matteo Di Gregorio*

SOMMARIO: 1. La policy evaluation quale attività centrale dei watchdogs del Congresso. – 1.1 I benefici apportati dal Government Accountability Office al sistema di policy analysis statunitense. - 1.2 Il ruolo degli altri watchdogs. - 2. I valori e le caratteristiche di fondo della policy evaluation: la pubblicità dei risultati. - 2.1 Segue: l'imparzialità (nonpartisanship). - 3. Il ruolo fondamentale dei think tanks nel dibattito sulle politiche pubbliche degli Stati Uniti. - 4. A cosa serve la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti? - 4.1 L'effettivo impatto della policy analysis sul potere legislativo. - 4.2 La valutazione delle politiche pubbliche e i suoi riflessi sulla concezione americana della democrazia.

1. La policy evaluation quale attività centrale dei watchdogs del Congresso.

Negli Stati Uniti la materia dell'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche non costituisce il fulcro specifico di strutture tecniche a sostegno del legislativo o dell'esecutivo né appare tra i profili professionali richiesti dall'amministrazione.

¹⁴⁸⁸ V. *infra*, cap. VII. La produzione di *Financial benefits* e *Nonfinancial benefits* è inoltre trattata in D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, cit., pp. 124 ss.

¹⁴⁸⁹ In punto di ricadute non economiche dell'attività valutativa, si segnalano i seguenti *working papers*: G. REGONINI, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano, 2004, n. 3; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano, 2008, n. 3.

Tuttavia, la complessità dei problemi di rilevanza pubblica e il crescente bisogno di informazioni provenienti da tutti i livelli della società rendono rilevante la valutazione delle politiche pubbliche, in particolare al fine di rafforzare l'attività di *decision-making*.

Questa "attività" gioca un ruolo fondamentale nell'esercizio del *legislative oversight* da parte del Congresso federale.

In particolare, gli elementi che rendono effettiva tale funzione, esercitata, come visto, dal Parlamento statunitense nei confronti dell'esecutivo all'interno di un sistema di *checks and balances* – in cui, quindi, il legislativo non è posto su un piano superiore rispetto al governo, ma anzi si dice eserciti un *horizontal accountability*¹⁴⁹⁰ –, sicuramente sono la presenza di un *whatchdog* autonomo ma saldamente ancorato al legislativo e un *know-how* di esperti che produca prodotti altamente qualificati, affidabili e imparziali, soprattutto in materia di analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Inoltre, è necessario che il *whatchdog* debba essere totalmente indipendente dall'esecutivo e il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini votanti-contribuenti¹⁴⁹¹.

Dunque, il Congresso degli Stati Uniti si è dotato di proprie agenzie in grado di svolgere un imponente lavoro di *policy analysis*, di *policy evaluation* e altresì di *performance evaluation*¹⁴⁹².

Pertanto, la verifica del buon funzionamento della macchina amministrativa è fondamentale anche per il legislativo, per dare sostanza alla funzione di *oversight* e di *horizontal accountability*.

1.1 I benefici apportati dal Government Accountability Office al sistema di policy analysis statunitense.

¹⁴⁹⁰ Per *horizontal accountability* si intende il controllo esercitato dalle istituzioni, in particolare dal legislativo – e dalle agenzie anti-corruzione –, sugli abusi commessi dalle agenzie pubbliche e dai rami del governo; v. R. PELIZZO, *Government accountability and legislative oversight*, in http://works.bepress.com/riccardo_pelizzo/50/, Novembre 2013, p. 3.

¹⁴⁹¹ AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa - Programma delle Ricerche 2010 Consiglio Regionale*, in http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=3b72343d-8516-4ffd-9c9e-ad9db0e1799e&groupId=38960, Milano, novembre 2010, pp. 43-45.

¹⁴⁹² Dalla *National Performance Review* – avviata dal vicepresidente Al Gore nel 1993 e cristallizzata dal *Government Performance and Results Act* dello stesso anno – in poi, la valutazione della *performance* dell'Amministrazione statunitense viene realizzata tenendo conto più della capacità di risolvere problemi di rilevanza collettiva che del perseguimento dell'efficienza nello svolgimento delle funzioni amministrative (NATIONAL PERFORMANCE REVIEW, *Improving Program Design*, 1993, in <http://archives.clintonpresidentialcenter.org/?=022394-national-performance-review-improving-program-design.htm>). Nello specifico, il ciclo virtuoso americano consiste in una serie di passaggi. Il primo di questi è l'individuazione e l'inquadramento di un problema, ossia di un disallineamento tra le aspettative e la realtà. Configurare, poi, un set di possibili soluzioni – qui entra in gioco il CRS – da suggerire all'organo politico. Una volta approvato un programma, è compito del GAO verificare le scelte concordate dall'esecutivo con le agenzie amministrative – risorse, risultati attesi, tempi e indicatori per la verifica. Successivamente, il GAO interviene nuovamente per verificare i risultati delle valutazioni condotte dal governo sulle performance delle amministrazioni coinvolte nell'implementazione e, nei casi critici, rivolge delle raccomandazioni all'esecutivo con l'intento o di colmare le lacune di management, o di ridurre gli sprechi o di ridisegnare integralmente il programma. Se le amministrazioni oppongono immotivatamente resistenze, il Congresso taglia i fondi. Oggi, tutti i siti dei ministeri e delle agenzie federali raccolgono accurati database con l'elenco dei programmi intrapresi e con l'indicazione specifica dei risultati conseguiti.

Il *Government Accountability Office* è l'agenzia che assiste il parlamento statunitense nel monitoraggio costante dell'esecutivo (cd. *oversight*) con un'ampiezza di poteri tale da qualificarlo come il più importante *watchdog* dei parlamenti internazionali¹⁴⁹³.

Come detto, negli Stati Uniti l'attività di *policy evaluation*, ma più in generale di *policy analysis*, è compresa, almeno secondo il progetto iniziale, nell'ambito del *legislative oversight*, il quale, per essere credibile, deve essere esercitato da un organo che sia, oltre che indipendente dall'esecutivo, "il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini-elettori-contribuenti"¹⁴⁹⁴. Inoltre, la valutazione delle politiche pubbliche è una funzione indispensabile affinché il Congresso americano abbia la concreta possibilità di ridisegnare le politiche pubbliche in modo efficace ed efficiente¹⁴⁹⁵.

Nell'ottica statunitense, infatti, non importa se il governo rappresenta la maggioranza di chi lo ha votato: i soldi che spende sono pubblici e quindi appartengono anche a chi non lo ha scelto.

Il GAO, pertanto, può qualificarsi quale struttura di controllo che, a differenza delle Corti dei Conti europee, le quali sono magistrature indipendenti, ha relazioni continue e costanti con il legislativo¹⁴⁹⁶. Ad esso, infatti, è attribuita la funzione di *watchdog* delle risorse pubbliche contro il rischio di errori dell'esecutivo nell'attuazione dei provvedimenti¹⁴⁹⁷.

Attraverso tale rapporto fiduciario, quest'organo rimane autonomo nei confronti dell'esecutivo, mantenendo invece un forte raccordo con il Congresso - il "mandante" delle indagini, e non semplicemente il destinatario - attraverso le commissioni permanenti¹⁴⁹⁸.

¹⁴⁹³ D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti. Il Government Accountability Office*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 118.

¹⁴⁹⁴ Cit. G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 54.

¹⁴⁹⁵ Non è un caso che il Congresso degli Stati Uniti sia considerato uno degli esempi più efficaci di parlamento "trasformativo", ossia di parlamento capace di incidere notevolmente sul *policy making* attraverso proprie proposte di legge o modifiche a iniziative presidenziali.

¹⁴⁹⁶ Un sistema, come quello statunitense, più articolato, che vede l'utilizzo di raccomandazioni verificate e concordate con l'amministrazione, se continuamente monitorato, probabilmente è il migliore esempio al mondo. Oltretutto, bisogna considerare che il Congresso americano, non avendo mai allentato il legame con il proprio *Comptroller*, considerandolo, anzi, il suo *watchdog*, riesce a utilizzare le valutazioni del GAO integrandole nelle normali attività delle commissioni e dell'aula. Laddove, invece, il legislativo ha delegato totalmente la funzione di *oversight* agli *auditor*, sottolineandone la totale indipendenza, esso si è sentito espropriato dell'estensione delle attività di questi ultimi alla valutazione delle politiche e in qualche modo cerca di recuperare il contatto diretto con questo tipo di competenze. La Florida, ad esempio, ha separato la funzione di valutazione dall'*audit* finanziario per riportarla *in house* attraverso agenzie sottoposte al controllo diretto del parlamento (v. *supra* par. 4, cap. V).

¹⁴⁹⁷ Il risultato elettorale costituisce un altro fattore che giustifica l'*oversight* dei *lawmakers* sulla burocrazia americana. Infatti, collaborando con le agenzie federali alla individuazione dei difetti e delle iniquità dei programmi dell'esecutivo, i membri del Congresso ottengono un potenziale bonus alle elezioni. I membri delle *committees* e le *subcommittees* ricevono molta attenzione dalla stampa e dalle altre agenzie quando selezionano i programmi da sottoporre ad *oversight*. Un altro fattore alla base di una maggiore attenzione per l'*oversight* è la grande preoccupazione pubblica sui vari problemi o sugli eventi di larga scala. La crescente preoccupazione del cittadino in relazione all'efficienza della spesa pubblica ha condotto le *committees* a dedicare risorse considerevoli alla verifica degli sprechi e delle inefficienze nei programmi federali, con l'obiettivo di modificare o di eliminare le agenzie o i programmi che siano duplicati oppure che non funzionino; v. W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, in www.crs.gov, 22 febbraio 2010, pp. 15-16.

¹⁴⁹⁸ V. R. STAPENHURST – R. PELIZZO – D. OLSON – L. VON TRAPP, *Legislative oversight and government accountability: a world perspective*, in http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/09/25/000334955_20080925054415/Rendered/PDF/456270PUB0Box3101OFFICIALOUSE0ONLY1.pdf, Washington, 2008. Questo stretto raccordo con il "committente" è un altro elemento fondamentale della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti. Il

Negli Stati Uniti, questa funzione è andata oltre le questioni di legittimità formale, assorbendo anche veri e propri giudizi di valore sostanziale circa gli interventi dei governi: i soldi dei contribuenti sono anche spesi bene?

Ciò accade perché, anche se è vero che spetta alla maggioranza parlamentare la scelta degli obiettivi da perseguire con la legislazione e che l'esecutivo debba poi attuare queste decisioni, compete pur sempre alla totalità del parlamento la verifica degli effettivi risultati conseguiti dal governo¹⁴⁹⁹.

Il GAO apporta notevoli vantaggi al sistema americano di *decision-making*, che possono essere distinti in *financial benefits* – tra i quali si annoverano la riduzione delle spese del governo, l'incremento dei redditi, la riallocazione dei fondi di finanziamento – e *nonfinancial benefits* – quali ad es., il miglioramento dei servizi per il pubblico, il cambiamento di statuti e regolamenti ecc.¹⁵⁰⁰.

Affinché i suddetti vantaggi vengano prodotti, è necessario che le amministrazioni e le agenzie federali seguano le *recommendations* del GAO, il quale ha proprio tale compito. Pertanto, nei suoi rapporti annuali, il GAO indica le *past recommendations implemented*, rappresentate dalla percentuale di attuazione delle raccomandazioni prodotte nei quattro anni precedenti un determinato anno fiscale (il 79% nel 2015). L'incidenza del GAO sull'attività delle amministrazioni e sul funzionamento dei programmi e dei servizi, inoltre, è dimostrata dall'elevato quantitativo di richieste di studi e valutazioni che il GAO riceve ogni anno¹⁵⁰¹.

Oltretutto, il GAO ha dichiarato di aver fatto risparmiare grazie al suo lavoro oltre 74 milioni di dollari in un anno, con un ritorno di circa 134 dollari per ogni dollaro investito in tale struttura¹⁵⁰², giustificando così la sua esistenza agli occhi del contribuente americano.

Ancora più interessante è l'attività di valutazione svolta dal GAO a seguito di clausole *sunset* facoltativamente inserite nelle leggi. Difatti, se una legge contiene tale clausola, alla scadenza di un determinato programma una eventuale proroga può essere approvata solo se la ricerca valutativa del GAO dimostra che sono stati raggiunti i risultati attesi.

Ovviamente, maggiore sarà la velocità del GAO nel consegnare i suoi report maggiore sarà anche la probabilità che vengano utilizzati dal suo committente (il Congresso). Per rilevare la tempestività dei suoi prodotti, il GAO rileva il grado di *customer satisfaction* attraverso un apposito questionario elettronico.

Congresso, attraverso la precisa identificazione di commissioni che fungano da raccordo con l'assemblea, garantisce l'effettivo rispetto delle priorità del parlamento da parte dell'agenzia e l'individuazione di soggetti che facciano da parafulmine quando i risultati di analisi e valutazioni scontentano tutti.

¹⁴⁹⁹ “Se è vero che siamo tutti sulla stessa barca, spetta alla maggioranza decidere dove andare, spetta all'esecutivo decidere con quale rotta, ma poi spetta a tutti i passeggeri sapere dove siamo davvero finiti”; cit. AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 46.

¹⁵⁰⁰ Cfr. U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Fiscal Year 2016 Performance Plan*, in <http://www.gao.gov/assets/670/669240.pdf>

¹⁵⁰¹ Non è un caso che il GAO gestisca una media di 1800 raccomandazioni all'anno, dirette soprattutto al Dipartimento della Difesa, al Dipartimento per la Sicurezza Nazionale, al Tesoro e al Dipartimento della Salute, e che occupi circa 3.055 dipendenti; v. U. S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Fiscal Year 2016 Performance Plan*, cit..

¹⁵⁰² V., per l'anno 2015, U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Government Efficiency and Effectiveness: Implementing GAO Recommendations Can Achieve Financial Benefits and Strengthen Government Performance*, in <http://www.gao.gov/assets/680/674767.pdf>.

È di immediata evidenza, dunque, come il ruolo del *Government Accountability Office* nell'ambito della *policy analysis* sia così rilevante ed effettivo da far sì che tale organismo si ponga al di là del mero *oversight* post-legislativo, muovendo verso una vera e propria riorganizzazione dei programmi e dei servizi negli Stati Uniti¹⁵⁰³.

1.2 Il ruolo degli altri *watchdogs*.

Il *Congressional Research Service*, invece, ha il compito di custodire la “memoria storica”, cioè la conoscenza di temi trattati in precedenza dal Congresso, delle iniziative prese, del loro successo, del riscontro dell'opinione pubblica e degli altri parlamentari.

Il CRS, proprio in funzione del suo ruolo esclusivo di *policy consultant* del Congresso, non ha alcun interesse alla pubblicazione e diffusione delle sue analisi e valutazioni.

A differenza del GAO, il CRS svolge la sua attività nella fase iniziale del procedimento legislativo, dal momento in cui un tema viene posto al centro dell'agenda congressuale. Il suo *modus operandi* consiste nel valutare, *ex ante* e in modo più distaccato possibile, i benefici e gli svantaggi derivanti dalla adozione o meno di specifici interventi.

L'altra importante agenzia congressuale, il *Congressional Budget Office*, tende a sovrapporre parzialmente la sua attività a quella del CRS. Tuttavia, il CBO ha una maggiore autonomia nel decidere gli argomenti dell'analisi e persegue il fine della più ampia diffusione di tutti i suoi rapporti di ricerca.

Molto probabilmente, il CBO rappresenta il miglior esempio di analisi obiettiva e imparziale all'interno di un ambiente altamente *partisan* come quello del Congresso.

2. I valori e le caratteristiche di fondo della *policy evaluation*: la pubblicità dei risultati.

Alla luce di quanto esposto nel presente lavoro, è di immediata evidenza come nell'esercitare la funzione di valutazione delle politiche pubbliche gli Stati Uniti diano un rilievo centrale proprio al principio della massima trasparenza.

Questo valore è perseguito, in primo luogo, attraverso la pubblicazione di tutti i *reports* del GAO, delle audizioni, delle testimonianze e delle repliche delle amministrazioni, in modo che chiunque sia interessato possa giudicare e utilizzare tali prodotti. Alcuni direbbero che negli USA la valutazione delle politiche pubbliche produca *usable knowledge*¹⁵⁰⁴.

Difatti, le valutazioni del GAO, decorsi trenta giorni dal momento in cui il Congresso le riceve, devono essere segnalate al pubblico attraverso diversi canali: comunicazioni ai media, conferenze stampa, uffici stampa di Camera o Senato, audizioni. Dopodiché il GAO stesso pubblica sul proprio sito il *report* concluso.

¹⁵⁰³ D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti. Il Government Accountability Office*, cit., n. 1/2012, p. 126.

¹⁵⁰⁴ C. E. LINDBLOM – D. K. COHEN, *Usable Knowledge, Social Science and Social Problem Solving*, in *Yale University Press*, Yale, 1979. Gli Stati Uniti, sin dagli anni Sessanta e Settanta, fanno propria l'idea pragmatica di “conoscenza utilizzabile” (*usable knowledge*), basata sul rispetto delle opinioni della gente comune e dei rappresentanti che si sono scelti, e aperta al riconoscimento dell'importanza che le negoziazioni (*governance*) hanno per lo sviluppo di politiche pubbliche magari non perfette, ma accettabili in termini di qualità e di “consenso democratico”.

A differenza del GAO, invece i lavori del *Congressional Research Service* hanno carattere riservato e, di conseguenza, non vengono resi pubblici. Essi, infatti, sono diretti solo ai parlamentari e ai loro staff al fine di evitare strumentalizzazioni politiche e di preservare la fiducia nelle relazioni con il legislativo nella fase di “progettazione” delle disposizioni normative.

Questo aspetto del CRS non è ben accettato dai cittadini americani, anzi è messo in forte discussione da diverse organizzazioni civiche statunitensi che si occupano di diffondere questi studi pubblicandoli nei loro siti internet¹⁵⁰⁵.

La pubblicità dei *reports* da parte delle strutture valutative è vista anche come un modo per autovincolarsi, cioè per garantire all’istituzione stessa che le indagini e le ricerche siano effettivamente lette dai *lawmakers*. Al legislatore, infatti, non conviene assumere il rischio di risultare più impreparato degli *stakeholders*, i quali assumono le informazioni proprio dai siti dei vari organi che lavorano all’interno del legislativo.

L’obiettivo della trasparenza è un terreno che talvolta vede il conflitto tra legislativo ed esecutivo, il quale è la fonte primaria di tutti i dati e le informazioni sull’implementazione delle politiche pubbliche. Infatti, il GAO, ossia il *watchdog* del Congresso nei confronti dell’esecutivo, ha la competenza formale e le competenze specialistiche per incalzare il governo su questo campo, costringendolo a pubblicare i dati e stabilendo anche in quale formato.

Ad ogni modo, negli Stati Uniti vige un *Freedom of Information Act* che garantisce ai cittadini - e, più in generale, a chiunque ne sia interessato - il massimo accesso a tutti i dati in possesso delle amministrazioni¹⁵⁰⁶. Di conseguenza, spetta alle amministrazioni documentare la fondatezza di un eventuale (ed eccezionale) diniego in caso di richiesta da parte di un cittadino.

Da ultimo, il Presidente Obama ha incluso proprio la trasparenza e l’*open government* tra le priorità del suo mandato¹⁵⁰⁷. Il risultato è stato quello di veder pubblicate più informazioni e dati da parte delle agenzie federali, in modo che ogni cittadino che visiti i loro siti sappia sempre come vengono spesi i propri soldi e come le agenzie stiano attuando i loro progetti.

2.1 Segue: l’imparzialità (*nonpartisanship*).

L’altra caratteristica che contraddistingue tutti i soggetti che si occupano di valutazione delle politiche pubbliche è rappresentata dalla “diffusa esigenza di collocare gli esperti delle discipline del pubblico in contesti istituzionali che, pur interagendo con i governi e con i parlamenti, non ne siano influenzati”¹⁵⁰⁸.

¹⁵⁰⁵ Basti vedere il sito *openocrs.com*, nato da un progetto del *Center for Democracy and Technology*. Anche alcuni membri del Congresso e altri siti istituzionali ufficiali (ad es. quello dell’Ambasciata americana a Roma) mettono a disposizione dei cittadini gli studi condotti dal CRS attraverso la rete.

¹⁵⁰⁶ V. anche il *Memorandum on Transparency and Open Government*, sottoscritto dal presidente Obama il 21 gennaio 2009, in https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

¹⁵⁰⁷ Cfr. la *Open Government Initiative* lanciata dal Presidente Obama, in <https://www.whitehouse.gov/open>.

¹⁵⁰⁸ Cit. G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 17.

Dunque, il successo della valutazione è dovuto principalmente ad alcuni corollari di tale principio. *In primis*, dall'imparzialità dimostrata da chi dirige le strutture che svolgono questa funzione e dalla lunga durata del loro mandato, che supera di molto la durata dei governi.

Difatti, questi soggetti offrono il loro contributo in settori cruciali per il *decision-making* istituzionale (formazione del *budget* e revisione delle regole in determinati settori di *policy*), senza tuttavia ledere l'autonomia decisionale di coloro che vengono eletti dal popolo. Se i destinatari di una valutazione dovessero decidere di proteggersi nascondendo certi dati od oscurando i loro processi di decisione, questo non solo colpirebbe la validità della valutazione ma anche la sua indipendenza¹⁵⁰⁹.

L'incremento di attività *non partisan* nel Congresso, ossia l'organo costituzionale in cui si contrappongono gli interessi della maggioranza a quelli dell'opposizione, produce quale ulteriore conseguenza benefica, soprattutto in sede di confronto elettorale pre-elezioni, la conoscenza, in capo ai due partiti in competizione, degli stessi dati sugli effetti attesi di determinate *policy* e la condivisione degli stessi criteri nella valutazione dell'implementazione.

Inoltre, le strutture dedicate alla *policy evaluation* riescono a garantire l'effettiva imparzialità delle ricerche e dei loro prodotti grazie ad alcune caratteristiche fondamentali organizzative e di sistema.

Anzitutto, esse adottano modalità di reclutamento del tutto trasparenti e pubblicano tutte le procedure, i metodi di elaborazione dati e i risultati delle analisi e delle valutazioni, utilizzando formati di facile lettura e indicando i nomi e gli indirizzi cui far pervenire le osservazioni.

Poi, è importante anche il controllo esterno sulla qualità e l'imparzialità dei prodotti, che viene affidato a *referees* indipendenti.

Infine, un notevole contributo è dato dall'esistenza "fisiologica" negli Stati Uniti di associazioni nazionali in grado di mantenere un senso di appartenenza a un'istituzione democratica.

3. Il ruolo fondamentale dei think tanks nel dibattito sulle politiche pubbliche degli Stati Uniti.

Il termine *think tank* negli Stati Uniti è utilizzato comunemente per indicare associazioni private, senza scopo di lucro, che conducono ricerca attinente alle politiche pubbliche. La loro sopravvivenza è legata a contributi elargiti da privati o da fondazioni.

Queste organizzazioni nascono negli *States* con il preciso obiettivo di partecipare attivamente al dibattito sulle politiche pubbliche.

A differenza delle *support agencies* del Congresso, i *think tanks* si caratterizzano invece per essere sedi diffuse in cui vengono continuamente prodotte e fatte circolare nuove idee sulle politiche pubbliche, a prescindere dall'impatto che potrebbero avere su determinati

¹⁵⁰⁹ Laddove i dati siano distorti oppure vengano persi viene alimentata la percezione che ci sia una relazione tra gli interessi di qualcuno e la direzione della ricerca valutativa. È proprio per evitare tale "deviazione" che i valutatori in primo luogo insistono sulla loro indipendenza e che i legislatori si rivolgono ai valutatori all'interno del processo di *oversight*; cfr. E. CHELIMSKY, *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society*, in *American Journal of Evaluation*, n. 29/2008, pp. 400 ss..

equilibri politici. Spesso il loro scopo è proprio quello di influenzare le scelte dei politici di ogni convinzione.

I *think tanks* si autodefiniscono organizzazioni indipendenti dai partiti politici. Questa “indipendenza”, in realtà, è dovuta più al fatto che i partiti americani hanno una struttura organizzativa pressoché inesistente, non avendo pertanto la capacità di influenzare direttamente altre organizzazioni.

Secondo una logica totalmente opposta a quella che ispirerebbe ogni dibattito pubblico italiano, negli Stati Uniti l'autonomia dai finanziamenti pubblici è considerata un valore fondamentale, soprattutto quando bisogna apprezzare l'imparzialità e l'affidabilità dei soggetti che si occupano della valutazione dell'intervento pubblico: per poter mettere in discussione le politiche pubbliche è indispensabile non essere legati ai vincoli e ai condizionamenti che i finanziamenti pubblici comportano.

Inoltre, la fondamentale presenza negli USA dei *think tanks* quali strutture valutative private è dovuto anche alla sensibilità statunitense nei confronti del pluralismo nel dibattito pubblico, il quale richiede la presenza di valutatori non controllati e regolamentati e che non siano schierati per un partito politico o per un altro¹⁵¹⁰.

La valutazione delle politiche pubbliche rappresenta, pertanto, l'occasione in cui organizzazioni esterne assolvono una specifica fase del processo decisionale pubblico.

Difatti, il governo americano ricorre spesso a contratti di ricerca con privati per fare valutazione, principalmente perché negli Stati Uniti si segue il principio per cui un'organizzazione pubblica non può valutare facilmente il proprio operato in modo obiettivo e neutrale.

L'affidabilità del privato dipenderebbe, altresì, dall'esistenza della concorrenza, in grado di stimolare le organizzazioni a comportarsi in modo obiettivo.

4. A cosa serve la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti?

Considerato quanto esposto in questo lavoro, le attività di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche sono strettamente indispensabili al funzionamento del sistema statunitense di *policy*, in quanto aiutano lo stato a pensare e consentono agli elettori-contribuenti di formulare un giudizio consapevole e critico nei confronti della classe politica¹⁵¹¹.

Le istituzioni che negli Stati Uniti si occupano di analisi e valutazione delle politiche pubbliche hanno visto un rapido sviluppo negli ultimi cinquant'anni¹⁵¹². A differenza di quelle presenti negli altri Paesi, le strutture valutative americane ricoprono un ruolo molto visibile nel processo decisionale e operano all'interno di tutti i settori della società, dalla

¹⁵¹⁰ A. P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire)*, in <http://www.fga.it/fileadmin/storico/1024-1/CN69.htm>, Torino, maggio 1996, pp. 36-40.

¹⁵¹¹ R. D. HERMAN, *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, in <http://heionline.org>, Aprile 2016, pp. 289-290.

¹⁵¹² Tuttavia, esistono anche casi in controtendenza, come quello del *Congressional Office of Technology Assessment* (OTA), organo del Congresso che si occupava di analizzare, in modo obiettivo e autorevole, i problemi scientifici e tecnici degli ultimi decenni del ventesimo secolo. L'OTA non è sopravvissuto alla scure del taglio ai finanziamenti e venne chiuso nel 1995, nonostante le sue analisi fossero non solo accurate, in quanto venivano ascoltati i punti di vista dei vari *stakeholders*, ma anche equilibrate e libere da influenze politiche; cfr. il sito internet dell'*Union of Concerned Scientists* (<http://www.ucsusa.org/>) alla sezione *Restoring the OTA*. Questa organizzazione, tra le cose, si batte anche per il ripristino dell'OTA.

pubblica amministrazione alla consulenza privata: “*the policy analyst, as defined in this guide, is set apart from other participants in the decision making process by his or her professional objectivity, nonpartisan ship, balance, and ability to provide comprehensive advice and analysis*”¹⁵¹³.

L’istituzionalizzazione e il rafforzamento di strutture che all’interno degli organi legislativi si occupino di valutazione delle politiche pubbliche è visto anche come un requisito essenziale per il miglioramento della *governance*: i parlamenti possono espletare un vero e proprio ruolo deliberativo solo se riescono a ottenere informazioni e competenze indipendenti dal governo¹⁵¹⁴.

Oltretutto, la ricerca valutativa ha un ulteriore vantaggio rispetto alle altre scienze sociali che consiste nel verificare se i programmi delle agenzie governative hanno raggiunto gli obiettivi prefissati¹⁵¹⁵.

Questi servizi finiscono, quindi, per garantire stabilità e coerenza nella legislazione, in quanto la loro continuità si inserisce in un contesto in cui ogni quattro o cinque anni si rinnovano, parzialmente o *in toto*, i componenti delle assemblee legislative.

Non è un caso che siano proprio tali strutture a istruire i nuovi eletti sulle regole dei legislativi e sui temi al centro dell’agenda¹⁵¹⁶.

In più, grazie a queste ricerche valutative, gli errori possono essere corretti più in fretta.

L’unico rischio serio è che gli esperti promuovano politiche diverse da quelle che in realtà gli elettori preferirebbero¹⁵¹⁷, ma la molteplicità dei canali e la pubblicità dei risultati costituiscono antidoti più che sufficienti a scongiurare tali rischi.

4.1 L’effettivo impatto della policy analysis sul potere legislativo.

Alcune ricerche condotte da studiosi statunitensi hanno dimostrato che i *lawmakers* hanno riservato scarsa attenzione alle ricerche prodotte da queste agenzie congressuali¹⁵¹⁸.

Tuttavia, probabilmente sbaglia chi misura esclusivamente in questi termini il grado di istituzionalizzazione della analisi e della valutazione delle politiche pubbliche.

Andrebbe analizzato, invece, il tasso di diffusione di tali prodotti all’interno di cerchie quali quella dei manager pubblici, interessati a capire gli obiettivi delle politiche che devono implementare, o quelle dei centri studi degli *stakeholders* che ruotano attorno al legislativo,

¹⁵¹³ “Colui che si occupa di *policy analysis*, come definito in questa guida, è considerato separatamente rispetto agli altri partecipanti al processo di *decision making* per la sua obiettività professionale, per la sua imparzialità, per il suo equilibrio e per la sua capacità di fornire analisi e suggerimenti esaurienti; v. U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT, *Policy Analysis Grade-evaluation Guide*, in <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/functional-guides/gspolanl.pdf>, Marzo 1981, p. 3.

¹⁵¹⁴ V. OECD, *Report on Parliamentary Procedures and Relations - Conference of the Speakers of EU Parliaments*, in <http://www.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>, Rome 22-24 September, 2000.

¹⁵¹⁵ R. D. HERMAN, *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, cit., pp. 289-290.

¹⁵¹⁶ Nel 2009, è stato il CRS a organizzare un seminario sui temi dell’agenda parlamentare rivolto ai neoeletti nel Congresso.

¹⁵¹⁷ AA. VV., A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 67-71.

¹⁵¹⁸ C. WU, *Government and information: scientific research and policy agenda in Congress*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 2, 2008, pp. 356-369.

dei giornalisti, dei *blogger*, dei ricercatori nelle università, dei *think tanks*, dello staff dei singoli parlamentari, dei cittadini-contribuenti. Attraverso questo sistema allargato di “osservatori”, è reso più difficile al singolo *lawmakers* proporre e attuare proposte “indecenti”.

Anche l’allocazione delle risorse all’interno del Congresso risente molto dello sviluppo delle funzioni di approfondimento pre-legislativo e di *oversight* post-legislativo, a detrimento della fase centrale del *lawmaking*, consistente nella formale approvazione delle leggi.

Difatti, quando si arriva alla deliberazione parlamentare, una proposta di legge è già stata inserita in una predeterminata logica di *policy*, che ne condiziona l’impianto presente e l’implementazione futura, a detrimento della fase di “mera” approvazione.

Dunque, è molto difficile, se non impossibile, come visto, determinare l’effetto di una singola valutazione su una determinata decisione.

Negli Stati Uniti, la *policy analysis* ha una funzione più dialettico-informativa¹⁵¹⁹ che prescrittiva, poiché si occupa principalmente della definizione dei problemi, della misurazione dei costi, della quantificazione dei fenomeni, al fine di “guidare” il soggetto cui è destinata. Diventa complesso, quindi, rintracciare il peso del singolo rapporto di valutazione all’interno della miriade di sollecitazioni che il *decision maker* riceve costantemente.

Non manca chi negli Stati Uniti sostiene che la *policy analysis* è sostanzialmente uno spreco di risorse, poiché ostacolerebbe il processo decisionale, rendendo le questioni più complicate e moltiplicando i punti di vista, e, al tempo stesso, riempirebbe di tecnicismi inutili il dibattito pubblico.

In realtà, anche se la *policy analysis*, così come prodotta e utilizzata negli Stati Uniti, comporti un notevole spreco di risorse, questa spesa è pienamente giustificata dai vantaggi che porta al sistema democratico¹⁵²⁰. Uno questi benefici è stato l’eliminazione del monopolio che la burocrazia statunitense aveva sui flussi informativi legati a ogni settore di *policy*¹⁵²¹.

Anche questa impostazione spiazzerebbe qualsiasi osservatore italiano, poiché l’informazione monopolizzata dalla burocrazia pubblica negli Stati Uniti viene definita negativamente (*private preserve*, riserva privata), mentre quella prodotta da una pluralità di organizzazioni, di cui molte operanti nel settore privato, viene definita come *public property*¹⁵²².

4.2 La valutazione delle politiche pubbliche e i suoi riflessi sulla concezione americana della democrazia.

¹⁵¹⁹ Woodrow Wilson, nel suo *Congressional Government* (1885), dichiarò che la funzione informativa del Congresso dovrebbe essere preferita alla sua funzione legislativa. Infatti, Wilson sosteneva: “Senza che il Congresso abbia e utilizzi ogni mezzo per informarsi sugli atti e le disposizioni degli agenti amministrativi del governo, il Paese non riuscirebbe a capire come viene servito; inoltre, senza che il Congresso esamini queste cose e le purifichi da ogni sorta di discussione, il Paese rimarrebbe in imbarazzo, in uno stato di ignoranza storpiata dei molti affari che invece dovrebbe conoscere e dirigere; v. W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 7.

¹⁵²⁰ G. SARTORI, *Democratic Theory*, in *Detroit: Wayne State University Press*, 1962.

¹⁵²¹ A. WILDAWSKI, *The Once and Future School of Public Policy*, in *The Public Interest*, n.79, 1985.

¹⁵²² A. P. MARTINI, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire)*, cit., p. 96-104.

Piuttosto che chiedersi quale sia stato l'impatto prodotto dalla singola valutazione, è più opportuno domandarsi se quest'attività sia utile per la società, sulla base di un'analisi complessiva in cui entrano in gioco diversi fattori.

Di sicuro, la crescente attribuzione di rilievo a queste attività "paralegislative" ha prodotto un notevole rafforzamento del concetto stesso di democrazia, poiché, nell'ottica pragmatista di stampo statunitense, la partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni pubbliche diventa effettiva solo se, attraverso la trasparenza e l'imparzialità di tali strutture, vengono notevolmente abbattuti i costi informativi legati alla partecipazione e alla deliberazione pubblica.

Difatti, attraverso la *policy evaluation*, i cittadini conosceranno in anticipo i problemi che devono essere affrontati (o non affrontati) con un determinato provvedimento legislativo, i risultati preventivati e attesi, i sistemi di monitoraggio da adottare e le valutazioni che verranno compiute, in modo che siano in grado di formulare un giudizio consapevole in sede di elezioni per il rinnovo degli organi esecutivi e legislativi.

Orbene, quando si parla di valutazione *non partisan* delle politiche pubbliche, bisogna comprendere che quest'attività potrebbe intaccare un elemento fondamentale per una democrazia, ovvero il dato per cui sono le maggioranze uscite vincitrici dalla competizione elettorale ad avere il potere di modellare i programmi di *policy* sulla base di quanto promesso agli elettori. Pertanto, solo queste ultime dovrebbero avere il diritto di sindacare le scelte degli esecutivi, attraverso l'esercizio del diritto di voto.

Tuttavia, l'istituzionalizzazione di questa attività realizza l'obiettivo di ogni democrazia che possa funzionare correttamente, ossia ridurre il deficit cognitivo che esiste tra governanti e governati attraverso una informazione scevra di ogni sorta di calcolo politico. Anzi, una valutazione indipendente è considerata, addirittura, uno strumento "sacro"¹⁵²³ all'interno dell'ideale politico di società democratica.

Pertanto, negli *States* l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche diventa uno strumento fondamentale per rendere effettivo l'esercizio dei diritti politici, secondo quello che viene definito *experimental constitutionalism*¹⁵²⁴.

Oltretutto, oggi viviamo in un contesto in cui il consenso o il dissenso si esprimono attraverso canali ulteriori da quelli della rappresentanza democratica, ossia dal voto. La valutazione delle politiche pubbliche, pertanto, offre all'opinione pubblica l'opportunità di formulare giudizi "politici" in senso lato, e non giudiziari¹⁵²⁵: "the ultimate client or user of our work is the public"¹⁵²⁶.

¹⁵²³ In particolare, questo ragionamento vale quando si considerano le *accountability evaluations*, compiute per implementare il *legislative oversight* e per informare il pubblico, o le *knowledge evaluations*, le quali producono nuova informazione diretta a influenzare le *policies* governative, oppure le *development evaluations*, che servono a supportare la *mission* delle agenzie valutative e a proteggere la loro indipendenza; v. E. CHELIMSKY, *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society*, cit., p. 400.

¹⁵²⁴ L'espressione è utilizzata in C. K. ANSELL, *Pragmatist democracy: Evolutionary learning as public philosophy*, in *Oxford University Press*, Oxford, 2011, pp. 58-79.

¹⁵²⁵ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, in www.socpol.unimi.it, pp. 1-2.

¹⁵²⁶ "Il destinatario e utilizzatore ultimo del nostro lavoro è il pubblico": a dichiararlo è Eleanor Chelimsky (E. CHELIMSKY, *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society*, cit., p. 403), che ha diretto la *Program Evaluation and Methodology Division* del GAO dal 1980 al 1994.

In conclusione, si sta assistendo a una progressiva democratizzazione della funzione di revisione delle politiche pubbliche. Probabilmente, un pubblico maggiormente informato è in grado di esprimere meglio le proprie valutazioni sui dati relativi ai programmi federali e ai loro costi, informazioni di cui è già a conoscenza ogni membro del Congresso, aggiungendo, di fatto, “milioni di occhi”¹⁵²⁷ all’*oversight* sulle spese e sulle attività del governo.

¹⁵²⁷ Un trend piuttosto nuovo in tema di *oversight* è considerare il pubblico stesso come un *watchdog*; v. W. J. OLESZEK, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 16.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, in www.consiglio.regione.lombardia.it, 2010.

ALT J. E. - LOWRY R. C., *Transparency and accountability: empirical results for US states*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 22, n. 4/2010.

ANSELL C. K., *Pragmatist democracy: Evolutionary learning as public philosophy*, in *Oxford University Press*, Oxford, 2011.

ARCHIBUGI F., *La valutazione della «performance» nell'esperienza federale Usa*, in *Amministrare*, n. 1/2013.

ARCHIBUGI F., *Da burocrate a manager*, Rubettino, Catanzaro, 2008.

BASSANINI F. - MERLINI S., *Introduzione*, in BASSANINI F. - MERLINI S. (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, il Mulino, Bologna, 1995.

BASSU C., *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America: un modello federale di tutela della salute?*, in www.federalismi.it, n. 22/2011.

BEMELMANS-VIDEC M. L. - RIST R. C. - VEDUNG E. O., *Carrots sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*, Transaction, New Brunswick, 2003.

BERKMAN M., *Legislative professionalism and the demand for groups: the institutional context of interest population density*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, n. 4/2002.

BIRKLAND T. A., *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Routledge, 2014.

BRUDNICK I. A., *The Congressional Research Service and the American Legislative Process*, CRS Report for Congress, 2011.

CAPONE D., *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2012.

CARVALE G., *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004.

CHELI E., *Prefazione*, in VANNUCCI S., *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1978.

CHELIMSKY E., *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society*, in *American Journal of Evaluation*, n. 29/2008.

CICALI A. (a cura di), *Controfattuale e valutazione delle politiche per le imprese*, Dossier di documentazione n. 2/2009 per la Giunta della Regione Toscana, 2009.

CREMONE C. A., *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America. The Patient Protection and AffordableCare Act – ObamaCare*, Aracne, Ariccia, 2015.

DENTE B., *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, vol. 34, 2006.

DOLAN A. M. - HALCHIN E. - GARVEY T. - OLESZEK W. J. - GINSBERG W., *Congressional Oversight Manual*, CRS Report for Congress, 2014.

ELIA L., *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1961.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1970.

ERCOLI R. (a cura di), *Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America*, Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVII legislatura, 2016.

FABBRINI S., *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Laterza, Bari, 1993.

FASONE C., *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea*, Roma, 2011.

FELDMAN D. L. - EICHENTHAL D. R., *The art of the watchdog: Fighting fraud, waste, abuse and corruption in government*. Albany: State University of New York Press, 2014.

FRESE W. F., *Early History of the Joint Financial Management Improvement Program*, JFMIP, Washington, 1980.

GAMBINO S., *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007.

HERMAN R. D., *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, in *Journal of Sociology & Social Welfare*, n. 2/1975.

- JORIO E., *La riforma sanitaria di Barack H. Obama*, in www.federalismi.it, n. 17/09.
- KINGSBURY N., *The Government Accountability Office and Congressional Uses of Federal Statistics*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 631, 2010.
- KRASNER M. A. - CHABERSKI S. G., *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America: profili istituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994.
- KROUSSER T., *Term limits and the dismantling of state legislative professionalism*, in *Cambridge University Press*, Cambridge, 2005.
- KURTZ K. - WEBERG B., *What legislatures need now*, in www.ncsl.org, 2010.
- LINDBLOM C. E. - COHEN D. K., *Usable Knowledge, Social Science and Social Problem Solving*, in *Yale University Press*, Yale, 1979.
- LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, in www.socpol.unimi.it.
- LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2007.
- MARTINI A. P., *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1996.
- MARTINI A. - CAIS G., *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, in *Relazione al Congresso dell'Associazione italiana di valutazione*, Napoli, 1999.
- MARTINI A. - SISTI M., *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 2/2002.
- NEGRI G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America. Le istituzioni costituzionali*, Nistri-Lischi, Pisa, 1969.
- NEUSTADT R. E., *Presidential power: the politics of leadership*, John Wiley & Sons, New York, 1960.
- OLESZEK W. J., *Congressional Oversight: An Overview*, CRS Report for Congress, 2010.
- PELIZZO R., *Government accountability and legislative oversight*, in <http://works.bepress.com>, 2013.
- REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2001.

REGONINI G., *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in *Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano*, n. 3/2004.

REGONINI G., *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012.

REGONINI G., *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012.

ROURKE J. T., *The GAO: An Evolving Role in Public Administration Review*, vol. 38, n. 5/1978.

SARTORI G., *Democratic Theory*, in *Detroit: Wayne State University Press*, 1962.

SHAW I. - GREENE J. C. - MARK M. M., *The SAGE Handbook of Evaluation*, SAGE, 2006.

SISTI M., *Valutazione e governance pubblica*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, 2006.

STAPENHURST R. - PELIZZO R. - OLSON D. - VON TRAPP L., *Legislative oversight and government accountability: a world perspective*, in www.wds.worldbank.org, Washington, 2008.

STARK J., *The Wisconsin Idea: The University's Service to the State*, in www.uwec.edu.

THALER R. H. - SUNSTEIN C. R., *La spinta gentile*, Feltrinelli, Torino, 2009.

TRASK R. R., *GAO History 1921-1991*, Washington, 1991.

TRIVELLATO U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in *Politica economica*, 2010.

VANNUCCI S., *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1978.

VECCHI G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, in MORISI M. - LIPPI A. (a cura di) *Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001.

VECCHI G., *La valutazione ex-post delle politiche pubbliche: causalità, cambiamento, approcci, uso*, Firenze, 2015.

WALTERS J. - THOMPSON W., *The Transformation of the Government Accountability Office: Using Human Capital to Drive Change*, IBM Center for The Business of Government, Washington, 2005.

WEIMER D. L., *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, in *Policy Studies Journal*, 2005.

WEISS C. - BUCULAVAS M., *Social science research and decision – making*, New York, 1980.

WEISS C., *Improving the linkage between social research and public policy*, in LYNN L. (a cura di) *Knowledge and policy: the uncertain connection*, Washington, 1978.

WEISSERT C. S. - WEISSERT W. G., *State legislative staff influence in health policy making*, in *Journal of health policy law*, vol. 25, 2000.

WILDAWSKI A., *The Once and Future School of Public Policy*, in *The Public Interest*, n. 79/1985.

WILLIAMS W., *Mismanaging America: the rise of the Anti – Analytic Presidency*, University Press of Kansas, 1990.

WILSON J. Q. - DILULIO JR. J. J. - BOSE M., *American Government: Institutions and Policies: The Essentials*, Wadsworth, Boston, 2011.

WU C., *Government and information: scientific research and policy agenda in Congress*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 2/2008.

ZANARDI A., *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in BASSANINI F. - MERLINI S. (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*, il Mulino, Bologna, 1995.

ZORZI GIUSTINIANI A., *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, Pacini, Pisa, 2000.

SITOGRAFIA

<http://archives.clintonpresidentialcenter.org>

<http://aspe.hhs.gov>

<http://edr.state.fl.us>

<http://legis.wisconsin.gov>

<http://www.acf.hhs.gov>

<http://www.azleg.gov>

<http://www.cbo.gov>

<http://www.cdc.gov>

<http://www.flsenate.gov>

<http://www.gao.gov>

<http://www.lcsee.org>

<http://www.legis.state.wi.us>

<http://www.loc.gov>

<http://www.lsc.ohio.gov>

<http://www.myflorida.com>

<http://www.ncsl.org>

<http://www.oecd.org>

<http://www.opencrs.com>

<http://www.opm.gov>

<http://www.oppaga.state.fl.us>

<http://www.ucsusa.org>

<http://www.whitehouse.gov>