

Rivista N°: 2/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 19/05/2017

AUTORE: Massimiliano Malvicini*

CONOSCERE PER DELIBERARE. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E LA RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Sommario: 1. Introduzione - 2. La valutazione delle politiche pubbliche e l'attività parlamentare - 2.1 Cenni sulla policy evaluation: oggetti, metodi, pratiche - 2.2 Analogie e differenze tra valutazione delle politiche pubbliche e funzione di controllo parlamentare - 2.3. Appunti sulle esperienze regionali in materia di valutazione delle politiche pubbliche - 2.4 Verso un Parlamento (anche) valutatore? - 3. Alcuni spunti conclusivi

1. Introduzione

Esauritasi la campagna referendaria con il voto del 4 dicembre 2016, la razionalizzazione del nostro bicameralismo sembra trovare una rinnovata centralità nel dibattito sulla revisione dei regolamenti parlamentari¹. Una discussione che, di fronte ad un immutato quadro costituzionale e nell'incertezza di quello elettorale², cerca di dare concretezza all'attuale ra-

* Dottorando di ricerca in Persona e Tutele Giuridiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ A. MANZELLA, *La terra di mezzo delle riforme possibili*, in *La Repubblica*, 19 gennaio 2017; C. PINELLI, *Dalle "grandi riforme" alle "manutenzioni costituzionali". Ma di cosa parliamo?*, in *Astrid Rassegna*, 2/2017; R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, 7/2016, 6 ss. Una dinamica simile si ebbe a seguito del referendum costituzionale del 2006 (Testo del progetto di revisione in G. U. n. 269 del 18 novembre 2005). Cfr. AA.VV. *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella, F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007; AA.VV. *Il Filangieri. Quaderno ARSAE. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008; S. CURRIERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, a. XXVIII, 4/2008, 763-788.

² Cfr. A. CELOTTO, *Legge elettorale, quali prospettive?*; A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*; A. GRATTIERI, *Quali e quante leggi elettorali?*; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*; ID., *A lezione di Storia*; C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato a base regionale*; C. ROSSANO, *Note su premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della camera dei deputati e del senato della repubblica nella sentenza della Corte Costituzionale n. 35/2017* in *Rivista AIC*, 1/2017 "Dibattito aperto sulla legislazione elettorale politica" attualmente in corso di aggiornamento; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale" ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, 4/2017, 15 marzo 2017; C. MARTINELLI, *Sul mito dell'omogeneità*

gion d'essere delle due Camere: non la diversità degli interessi rappresentati, ma la garanzia di una maggiore qualità della deliberazione e della legislazione³.

In questa prospettiva non sorprende che i regolamenti parlamentari (e la loro riforma) siano oggetto del dibattito sulle riforme dato che, tramite l'art. 64 Cost., essi rimangono i principali strumenti tramite i quali articolare, in concreto, i processi decisionali al vertice dell'ordinamento⁴. Nel disciplinare il procedimento legislativo, gli istituti di controllo e quelli di indirizzo, i rapporti con il Governo e con gli altri soggetti dell'ordinamento (in *primis* i partiti politici), i regolamenti parlamentari articolano infatti la rappresentanza politica all'interno della nostra democrazia costituzionale, garantendo alle forze parlamentari la disponibilità dei mezzi con i quali realizzare i loro programmi politici.

D'altra parte, se i regolamenti non sono mai stati considerati marginali per gli equilibri del sistema istituzionale, né dalla dottrina giuspubblicistica, né dal punto di vista costituzionale⁵, è con i numerosi rimandi ad essi previsti dalla riforma Renzi-Boschi⁶ che la loro importanza è diventata lampante⁷. Dalla procedura attraverso la quale sollevare eventuali questioni di competenza tra i Presidenti delle due Camere d'intesa tra loro (art. 70, c. 6) alle modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dal Senato alla Camera dei deputati (art. 72, c. 6), dall'introduzione della corsia prioritaria per ogni disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo (art. 72, c. 7) alla garanzia dei diritti delle mino-

delle leggi elettorali, in *Astrid rassegna*, 5/2017; A. RIVIEZZO, *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 17 febbraio 2017.

³ Si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, Cedam, 1975, 473 ss.

⁴ In generale, sui regolamenti parlamentari si veda: A. MANZELLA, *Commento all'art. 64 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1986, 1 ss.; M. MANETTI, ad vocem *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 638 ss.; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, ad vocem *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991; G.G. FLORIDIA, ad vocem *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997, 70 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 2000, 367 ss.; L. GIANNITI, C. DI ANDREA, ad vocem *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, 1221 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca. Disposizioni sulla legge in generale: Artt. 1-9* a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2011, 569 ss.

⁵ L. ELIA, ad vocem *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970; F. LANCHESTER, *Introduzione*, in AA.Vv., *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni* a cura di F. Lancheester, Milano, Giuffrè, 2013, IX; C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo* e P. ARMAROLI, *Note sui regolamenti parlamentari del 1971: L'assemblearismo degli anni Settanta come maschera della Partitocrazia* entrambi in AA.Vv., *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna, il Mulino, 2013, 21-30 e 31-72, spec. 43 ss. Per una interpretazione del regolamento del Senato quale strumento di articolazione dei rapporti tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali nella cornice della riforma Renzi-Boschi, si veda E. GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015.

⁶ Testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016.

⁷ V. CASAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notezioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, 4/2016, 48; G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel "voto a data certa"* e A. MANZELLA, *Rinvio pluralismo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova dei referendum* entrambi in AA.Vv., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra costituzionalisti sui pro e i contro della riforma*, a cura di F. Bassanini, Rimini, Maggioli, 2016, rispettivamente 103-119 e 309-314; E. GRIGLIO, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, in *federalismi.it*, 20/2016.

ranze parlamentari (art. 64, c. 2), il diritto del Parlamento avrebbe costituito lo strumento di adeguamento della riforma costituzionale al contesto politico-istituzionale post-referendario.

Naturalmente, in quella cornice, la centralità dei regolamenti e la necessità di un loro adeguamento (nonostante l'art. 39, c. 8 del testo di legge di revisione⁸) venivano enfatizzate anche dai nuovi criteri di composizione della Camera e del Senato e dalle loro rispettive competenze. Per un verso, la Camera avrebbe esercitato la funzione legislativa, quella di indirizzo politico e quella di controllo dell'operato del Governo, diventando inoltre l'unica (formale) depositaria del rapporto di fiducia con l'esecutivo (art. 55, c. 3). Dal canto suo il Senato, oltre a concorrere alla funzione legislativa, avrebbe esercitato, in quanto assemblea rappresentativa delle autonomie territoriali, tra le altre, la funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, nonché valutato tanto le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni che l'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori e l'attuazione delle leggi dello Stato (art. 55, c. 4).

Ad ogni modo, tornando al punto, perché parlare di revisione dei regolamenti parlamentari nel momento in cui, dopo l'esito referendario e la sentenza 35/2017 della Consulta, è soprattutto la risoluzione della c.d. "questione elettorale" ad animare (timidamente) il dibattito sulle riforme istituzionali? Tra le molte risposte possibili, è evidente che, senza ridimensionare l'importanza delle procedure che traducono i voti in seggi, la necessità di modificare alcuni aspetti dell'attuale sistema parlamentare non è certo venuta meno con il voto di inizio dicembre. In questo senso, la necessità di una revisione dei regolamenti parlamentari rimane inascoltata, nonostante meriti di essere perseguita indipendentemente dalle decisioni assunte sul piano elettorale.

In questo senso, se l'introduzione del bicameralismo differenziato da parte del progetto di riforma costituzionale del 2016 non è che l'ultimo tentativo, in ordine di tempo, diretto ad una razionalizzazione della nostra forma di governo, del resto, anche in anni recenti, la possibilità di innovare alcuni aspetti funzionali e strutturali del parlamentarismo italiano, incidendo proprio sui regolamenti delle due assemblee, non è venuta meno. In questa direzione si è mosso, ad esempio, il "Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali" nominato dal Presidente della Repubblica nella primavera del 2013⁹ ma, soprattutto, la stessa Giunta del Regolamento della Camera, la quale ha adottato, nella seduta dell'8 marzo 2014, uno schema di modifica del suo regolamento¹⁰.

⁸ Art. 38, c. 8: «Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale».

⁹ "Il Gruppo di lavoro propone alcune modifiche dei Regolamenti delle Camere per migliorarne il funzionamento. In attesa della riforma del Senato, le proposte riguardano entrambe le Camere, anche se nel testo si tiene conto del superamento del bicameralismo paritario. In ogni caso sarebbe urgente che il Senato approvasse alcune riforme del proprio Regolamento per superare le differenze irragionevoli rispetto all'altro ramo del Parlamento". *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica*, in www.presidenti.quirinale.it, 12 aprile 2013, 14 ss.

¹⁰ Si consenta un rimando ai contributi presenti in AA.VV. *Speciale – Revisione dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2014.

Il dibattito è tanto articolato quanto delicato, soprattutto perché presuppone la messa in discussione delle norme, degli istituti e delle procedure codificate a partire da 1971, così come dei profili funzionali delle due assemblee (tanto che, ancora oggi, la crisi del parlamentarismo viene argomentata evidenziando l'espropriazione della funzione legislativa o, ancora, con le parole di W. Bagehot¹¹, di quella elettiva da parte di altri soggetti istituzionali). Ebbene, nell'inopportunità di svolgere una rassegna critica delle argomentazioni con le quali, da un lato, si sostiene la marginalità del Parlamento e, dall'altro, si nega questa prospettiva, in questa sede si propone un diverso indirizzo di ricerca. Pur riconoscendo la rilevanza del summenzionato dibattito, il presente contributo, prendendo spunto dalle disposizioni della riforma costituzionale dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche, si prefigge di delineare i tratti di questa attività, stretta tra il conoscere ed il deliberare¹², nonché - a quasi un quindicennio dal contributo di P. Caretti e M. Morisi – di approfondire i suoi legami con le attività delle due Camere¹³.

La scelta di analizzare la valutazione delle politiche pubbliche nella prospettiva di riforma dei regolamenti parlamentari è innanzitutto un'occasione per dar conto dei tratti essenziali di questa attività, ma anche un'opportunità per illustrare i suoi rapporti con le tradizionali funzioni delle due Camere. La struttura del testo rispecchia questi due intendimenti; nella prima parte del contributo si definiscono i tratti qualificanti l'attività di valutazione delle politiche pubbliche, mentre nei paragrafi successivi si forniscono alcune indicazioni di come essa potrebbe essere (ri)proposta in ambito parlamentare, evidenziandone i possibili benefici, limiti e criticità correlati all'attuale assetto istituzionale.

2. La valutazione delle politiche pubbliche e l'attività parlamentare

2.1 Cenni sulla policy evaluation: oggetti, metodi, pratiche

Dal momento in cui è stata prevista dal progetto di riforma costituzionale nelle vesti di nuova funzione del Senato, la valutazione delle politiche pubbliche è stata oggetto di considerazioni alquanto differenziate da parte degli studiosi, venendo generalmente ricondotta alla funzione di controllo politico. Si tratta di un orientamento che, almeno in parte, è stato il prodotto dell'interpretazione che, volente o nolente, rivolgendosi alle funzioni attribuite dalla riforma alle due Camere, ne ha valorizzato i corrispettivi *checks and balances*. Secondo questa considerazione, all'attribuzione alla Camera dei deputati di una predominanza nell'*iter* legislativo, sarebbe corrisposto un potenziamento delle funzioni c.d. non-legislative del Senato, tra le quali, appunto, la valutazione delle politiche pubbliche. Una prospettiva alquanto

¹¹ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University press, 1867; trad. it *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, spec. 141 ss .

¹² C. PINELLI, *Appunti sulla riforma costituzionale, con particolare riguardo al Senato*, in *Cambiare la Costituzione?*, cit., 51.

¹³ P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quad. Cost.*, XXI, 3/2001, 491-522.

interessante che, pur non essendo stata accolta da tutti - soprattutto da coloro che hanno ravvisato nel progetto di revisione costituzionale una completa marginalizzazione dell'assemblea di Palazzo Madama -, ha avuto il merito di sottolineare la necessità di tenere in considerazione il fatto che il Parlamento esercita anche altre funzioni diverse da quella legislativa¹⁴.

In linea generale, è senz'altro possibile ricondurre la valutazione delle politiche pubbliche alla funzione di controllo delle due Camere, ma - dal nostro punto di vista - va rilevato che questa operazione necessita di particolare cautela analitica. Questa è opportuna perché non solo sulla stessa nozione di controllo parlamentare incombono diverse interpretazioni¹⁵, ma soprattutto per il fatto che la stessa *policy evaluation* possiede specificità metodologiche e contenutistiche che non possono essere ignorate.

Prima di indicare in che cosa consiste la valutazione delle politiche pubbliche, occorre delineare che cosa si intende per "*politica pubblica*". La risposta a questo primo interrogativo non è certo agevole perché, nel corso degli anni, sono state elaborate molte definizioni tra loro alquanto eterogenee¹⁶. A titolo esemplificativo, può essere utile sottolineare che alcuni autori hanno considerato come politica pubblica "Tutto ciò che un governo decide di fare o non fare"¹⁷, mentre altri l'hanno intesa come "un insieme di decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, sulla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere tali decisioni"¹⁸. Nell'impossibilità di elencare tutte le definizioni in merito (e nell'inopportunità di costruirne una sufficientemente ampia da comprenderle tutte), il "*filo di Arianna*" per orientarsi in questa galassia concettuale coincide con una considerazione di ordine metodologico: quando si fa riferimento alle politiche pubbliche (*public policy*) si osservano soprattutto i contenuti dei processi decisionali, i soggetti coinvolti e l'eventuale fase di attuazione, mentre si tende a porre in secondo piano le riflessioni legate alla natura del potere politico ed alle modalità del suo esercizio, della sua trasmissione e della sua di-

¹⁴ Spunto che poi è stato effettivamente raccolto da alcuni studiosi. Ad esempio, di particolare interesse la differenziazione tra "funzione di controllo" e "funzione di verifica" proposta da M. Luciani sulla base della dicotomia tra "responsabilità istituzionale" e "responsabilità diffusa", l'una presente nel caso in cui il soggetto titolare della responsabilità abbia il potere di rimuovere il soggetto passivo, e per questo attribuita alla Camera dei deputati (in quanto unica depositaria del rapporto di fiducia con il Governo), l'altra operante in presenza di un soggetto responsabile politicamente in modo generico verso altri soggetti del sistema, tra i quali - nel caso in specie - il Senato complessivamente inteso. M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 1-3 (richiamandosi alle riflessioni di G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967; Id. *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 1346 ss). Sulla funzione ispettiva cfr E. BARDAZZI, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta dopo la riforma costituzionale*, in *Forum Quad. Cost.*, 9 novembre 2016; M. CELENTANO, *L'istituto dell'inchiesta e le attività di vigilanza e controllo nel sistema bicamerale differenziato*, in *federalismi.it*, 22/2016, 16 novembre 2016.

¹⁵ Per una sintesi delle diverse concezioni si veda S. SICARDI, ad vocem *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 94 ss, spec. 101-110.

¹⁶ Vale a dire in termini di connotazione (intensione) e denotazione (estensione) del concetto. Sul punto si veda G. SARTORI, *Logica, metodo e linguaggio nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, 2011, 26 ss.

¹⁷ T. DYE, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1972.

¹⁸ W. JENKINS, *Policy Analysis: a Political and Organizational Perspective*, London, Martin Robertson, 1978.

stribuzione (*politics*)¹⁹ nonché quelle incentrate sui profili identitari ovvero sociologici della “comunità politica” (*polity*)²⁰.

In questo senso, a dire il vero, più che un referente empirico univoco, la politica pubblica è un concetto, un costrutto analitico²¹, necessario per ricondurre ad unità gli interventi pubblici, gli attori in gioco e le risorse (economiche e non) legati a determinati processi decisionali. In questo senso “le politiche pubbliche sono un modo per collegare tra loro eventi eterogenei, che avvengono in differenti contesti istituzionali, che spesso si dipanano per lunghi periodi di tempo, con molteplici protagonisti, ma che, nonostante questi sfasamenti, possono essere ricondotti ad un tratto comune: i tentativi messi in atto per fronteggiare l’insorgere di un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione, oppure, all’opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento”²².

Analizzare (ma anche solo definire) una o più politiche pubbliche significa innanzitutto approfondire, suddividendolo attraverso alcune fasi, il processo decisionale assunto come proprio da un soggetto “pubblico” (e la “teoria del cambiamento” che ne ha ispirato la formulazione), delineando - ad esempio - gli attori coinvolti, le loro relazioni, i contenuti dell’intervento e le risorse ad esso destinate. In questo senso, analizzare le politiche pubbliche implica lo svolgimento di un processo conoscitivo che è un portato del passaggio dallo Stato moderno allo Stato contemporaneo²³ e che ha la sua ragione d’essere nella transizione tra il paradigma forte di *government* e quello debole di *governance*, in corrispondenza della quale i processi decisionali (ma, più in generale, l’azione di governo della società) si caratterizzano per una progressiva flessibilità nei mezzi impiegati, ma - soprattutto - per una crescente indeterminatezza del loro impatto sul contesto socio-economico²⁴. Questa è una situazione che coinvolge direttamente i funzionari della *Res publica*, in crescente difficoltà nel capire l’adeguatezza delle loro decisioni e dei loro interventi e, dunque, nel rispondere efficacemente alla domanda di “prestazionale” che proviene dalla società²⁵. In questa prospettiva si pongono dunque l’analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, attività che hanno come obiettivo la riduzione della marginalità cognitiva dei decisori, restituendo loro (non meno

¹⁹ Su cui, paradigmaticamente, M. STOPPINO, *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè, 2003.

²⁰ Facendo riferimento alla tripartizione presente nella letteratura politologica. Cfr M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008, 25 ss; G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2009.

²¹ Secondo la nota definizione di W.N. DUNN, *Public policy analysis. An introduction*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1981.

²² G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001, 22.

²³ Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 306 ss; M. VOLPI, *Libertà ed autorità*, Torino, Giappichelli, 2016, 34-41 e 62-86; M. MORISI, *Scienza dell’amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2005, spec. 22-23 e 253 ss.

²⁴ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2007, 17-20 e 25 ss.

²⁵ Ivi, 15 ss.

che ai cittadini) “una capacità cognitiva sui processi di decisione e realizzazione degli interventi identificandone cause e dinamiche”²⁶.

Dal punto di vista pratico, questo obiettivo viene raggiunto, innanzitutto, riconducendo l'insieme dei soggetti coinvolti dall'intervento pubblico e l'insieme degli eventi che lo hanno caratterizzato ad un quadro analitico comune, il quale viene poi suddiviso in più fasi secondo il modello del *policy cycle*: uno strumento concettuale che permette di circoscrivere la complessità della politica - degli interventi pubblici - in uno schema di tipo processuale. Al primo schema di *policy cycle* elaborato da H. Lasswell negli anni Cinquanta²⁷, se ne sono succeduti tanti altri; tra questi, quello proposto da C.W. Anderson è uno dei più ricorrenti nella manualistica di riferimento e suddivide il processo decisionale nelle seguenti fasi: 1. Identificazione del problema ed analisi delle possibili soluzioni, confronto tra le alternative in campo in base agli interessi degli attori in gioco, formulazione delle possibili soluzioni da adottare (*Issue making*); 2. Selezione della soluzione da adottare (*Decision making*); 3. Attuazione delle decisioni prese (*Implementation*); 4. Valutazione degli *output* e degli *outcome* del processo decisionale (*Evaluation*)²⁸.

Nei termini indicati, la valutazione delle politiche pubbliche è una delle possibili fasi del *policy making* anche se - aggiungiamo noi - non sempre coincide con quella finale. Infatti, se la valutazione *ex post* costituisce uno degli esempi più noti di valutazione delle politiche pubbliche, ad essa si affiancano le pratiche valutative utilizzate in coincidenza con la formulazione delle soluzioni da adottare (valutazione *ex-ante*) nonché quelle adoperate nella fase di implementazione (valutazione *in-itinere*). Ad ognuna di queste articolazioni della *policy evaluation* corrispondono metodologie e pratiche dotate di autonomia, così che la pratica valutativa risulta essere un'area disciplinare e professionale alquanto complessa.

Naturalmente, come vedremo anche in seguito, il rapporto tra valutazione delle politiche pubbliche e *policy making* è assai intimo, perché la pratica valutativa, in tutte le tre macro-articolazioni delineate precedentemente, permette ai decisori politici (*policy maker*) di approfondire l'evolversi dell'intervento pubblico nella sua dimensione processuale e reticolare, integrando l'analisi dei suoi profili normativi o degli *output* decisionali²⁹. Nell'operare in

²⁶ *Ibidem* richiamandosi a B. DENTE, G. VECCHI, *La valutazione e il controllo strategico*, in AA.VV., *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di G. Azzone, B. Dente, Milano, Etas, 1999.

²⁷ Lo schema lasswelliano scomponeva il processo decisione nel 1. Momento dell'ideazione dell'intervento (*Intelligence*); 2. La ricerca del consenso (*Promotion*); 3 e 4. Le fasi deliberative dirette all'emanazione di atti e/o precetti di diverso tipo (*Prescription ed Invocation*); 5. L'applicazione della politica (*Application*); 6. La generazione dell'*output* dell'intervento (*Termination*); 7. La formulazione di un giudizio critico sull'intero processo decisionale con conseguente riattivazione del processo decisionale (*Evaluation*). H. LASSWELL, *The Policy Orientation*, in AA.VV., *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, a cura di D. Lerner, H. D. Lasswell, Stanford, Stanford University Press, 1951.

²⁸ C. W. ANDERSON, *The Logic of Public Problem: Evaluation in Comparative Policy research*, in AA. VV., *Comparing Public Policies*, a cura di D. Ashford, Beverly Hills, Sage, 1978, 19-41. Per una rassegna critica si consenta un rimando a M. HOWLETT, M. RAMESH, *Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystem*, Oxford, Oxford University Press, 1995 (trad. it, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2003, 5 ss).

²⁹ Sui quali invece si concentra il cosiddetto monitoraggio. Cfr. A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011, 207 ss e 318-319; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 119 ss. spec. 135-145.

questa direzione, la valutazione delle politiche pubbliche è uno strumento di apprendimento per i *policy maker* volto a riconoscere, agendo retrospettivamente, la portata e la natura dei problemi legati alle decisioni da essi assunte. La possibilità per le istituzioni di migliorare il raggiungimento degli obiettivi alla luce delle conseguenze delle politiche avviene, quindi, grazie ad un ampliamento della loro capacità cognitiva, fornita da chi ha una posizione cognitiva esterna al processo decisionale e perciò dotata, potenzialmente, di imparzialità e di completezza di analisi³⁰.

2.2 Analogie e differenze tra valutazione delle politiche pubbliche e funzione di controllo parlamentare

Chiariti alcuni tratti dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche, possiamo occuparci dei rapporti tra questa e la funzione di controllo politico del Parlamento, altra operazione alquanto problematica perché il controllo politico, rappresentando un tema classico della riflessione costituzionalistica, è stato anch'esso oggetto di molteplici interpretazioni³¹ (senza che - per questo - abbia goduto, in generale, di un riconoscimento pari a quello attribuito alla funzione legislativa³²).

Presupponendo l'effettività del principio di polifunzionalità dei procedimenti parlamentari³³, nel senso che attraverso un singolo procedimento le Camere svolgono generalmente più di una funzione, il controllo politico è stato considerato, alternativamente, come un'attività di mero accertamento o come un processo di verifica della conformità delle azioni intraprese da un soggetto, il cui momento finale dovesse essere necessariamente comminatorio, ovvero caratterizzato dalla possibilità di erogare una sanzione (politica) nei confronti del soggetto controllato³⁴. Questa diversità di orientamenti è stata una costante del pensiero giuspubblicistico italiano e, per suo tramite, ancora oggi si possono distinguere le definizioni

³⁰ Di tal modo, la *policy evaluation* si differenzia sia dalla valutazione di senso comune sia da quella di coloro che hanno preso parte al processo decisionale. La prima, che è espressione del giudizio comune, è diretta a valutare il senso morale o i principi che ne hanno guidato l'azione dei decisori politici basandosi sui valori predominanti nella società e si realizza a partire dai riferimenti valoriali ed esperienziali del singolo (c.d. giudizio di grado zero della valutazione). La seconda è invece la valutazione di chi ha avuto un'esperienza diretta nella formulazione del processo decisionale: al contrario del giudizio comune, essa si basa sulle esperienze accumulate nel corso degli anni ma, pur avendo dunque un fondamento empirico, derivante dall'esperienza della partecipazione nel processo decisionale, risulta tendenzialmente vincolata dai limiti e dall'ampiezza della propria esperienza professionale e decisionale dei valutatori. Pur consistendo tutte in processi valutativi, solo la posizione cognitiva di estraneità al processo decisionale è adeguata a fondare una valutazione empiricamente dotata di imparzialità e completezza di indagine. Ivi, 18-23.

³¹ Cfr. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 101; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione di Cammino*, 4 marzo 2009, 3.

³² «Stretto tra procedimenti conoscitivi delle Camere, procedimenti legislativi "speciali", funzione di indirizzo politico e funzione di garanzia costituzionale, sia in dottrina che nella prassi parlamentare esso è stato tradizionalmente assunto in una prospettiva ausiliaria rispetto alle altre funzioni del Parlamento». G. RIVISECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in AA.VV. *Il Filangieri. Quaderno ARSAE. Il Parlamento del bipolarismo*, cit., 218.

³³ A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti - Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, pp. 213 ss ma già in un senso simile S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 101, nt. 2.

³⁴ Ivi, 104 ss.

di controllo politico che afferiscono alla prima concezione e che definiscono il controllo politico in senso ampio:

Attività tramite la quale verificare l'attività di un soggetto politico, farne valere la responsabilità istituzionale o diffusa e prendere le necessarie misure, dirette o indirette, per riequilibrare gli interessi pubblici eventualmente turbati³⁵

E quelle che, richiamandosi al secondo orientamento, suggeriscono di distinguere il controllo politico in senso stretto³⁶:

Nell'attività di indirizzo [...] chi indirizza detiene il potere di orientare l'azione altrui, ma chi è indirizzato non è per ciò stesso giuridicamente vincolato, potendosi discostare dalla direttiva impartita, assumendosene la responsabilità. [...] Nell'attività di controllo si assiste ad un'ulteriore progressione: al giudizio espresso, se negativo, segue una sanzione, che nel diritto parlamentare può incidere, in ultima analisi sulle persone (rimozione), piuttosto che sugli atti adottati³⁷.

Volendo riassumere, possiamo individuare, sempre in linea generale e astratta, tre tipi di funzioni: la funzione conoscitiva, che è quella volta alla mera acquisizione di elementi senza esprimere valutazioni critiche, la funzione di controllo, che esige una valutazione ed è la verifica di una determinata attività, e la funzione di indirizzo politico che, come dice la stessa espressione, è quella attività volta ad indicare gli indirizzi da seguire, i fini da perseguire³⁸.

Ebbene, il rapporto tra funzione di controllo e valutazione delle politiche pubbliche dipende (soprattutto) da che cosa riconduciamo alle due espressioni. Non vi è dubbio alcuno che la valutazione possa essere infatti ricondotta ad una nozione di controllo parlamentare formulata in termini ampi. Sicuramente, la valutazione ha come obiettivo un accertamento di uno o più interventi pubblici che, come vedremo, può costituire un presupposto per un giudizio politico; tuttavia, essa non ha nell'erogazione di una sanzione politica il suo elemento caratterizzante (quanto – piuttosto – un esito eventualmente correlato con l'utilizzo delle sue risultanze). Difatti, oggetto della *policy evaluation* sono i processi decisionali dal punto di vista "prestazionale" e certo non la conformità dei comportamenti delle autorità politiche a determinati valori (etici, giuridici o politici), dichiarazioni o impegni programmatici. Inoltre, più che avere una finalità comminatoria, questa attività è diretta, principalmente, alla ristrutturazione cognitiva dei *policy maker*³⁹, fornendo loro delle evidenze di tipo "empirico" su ciò che ha qualificato la loro attività (retrospettivamente, in termini di esiti conseguiti rapportati agli

³⁵ A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, cit., 213 ss.

³⁶ Come abbiamo visto per la dicotomia tra attività di controllo e attività di verifica proposta da M. LUCIANI, *La funzione di controllo*, cit., 2.

³⁷ R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in AA.VV., *Diritto parlamentare*, a cura di T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, Milano, Giuffrè, 2011, 336.

³⁸ L. CIAURRO, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare. L'esperienza del Senato*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, a cura di E. Rossi, Padova, Cedam, 2004, 103-104.

³⁹ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 41-42.

obiettivi stabiliti o ai risultati attesi) ed incentivando, in definitiva, l'assunzione di una nuova posizione cognitiva (il cosiddetto "enlightment")⁴⁰.

Accanto a questa prima considerazione, tra valutazione delle politiche pubbliche e controllo parlamentare esistono altre differenze. Un primo aspetto riguarda l'oggetto delle due attività. Nel caso della *policy evaluation* è, appunto, la politica - nella sua dimensione processuale e intersoggettiva - a costituire l'oggetto di analisi, indipendentemente dalla "paternità" degli interventi o dal tipo di risorse utilizzate o, da ultimo, dalle correlative responsabilità politiche. In questo senso, la *policy evaluation* si differenzia dal controllo parlamentare che riguarda invece singoli atti normativi o puntuali fatti di cronaca la cui formulazione/implementazione/gestione è generalmente letta in rapporto con la precipua responsabilità politica del Governo (e della sua maggioranza).

Come accennato, anche a causa della particolare metodologia che ne sorregge l'esercizio, la valutazione delle politiche pubbliche esclude poi la normatività del parametro alla base della logica del controllo presupponendo, invece, che esso possa assumere una qualifica anche "tecnica"⁴¹. La *policy evaluation* implica infatti l'elaborazione di uno schema di verifica dell'intervento pubblico che abbia come suo obiettivo la determinazione dell'intervento in termini performativi, lasciando ad una diversa sede valutazioni circa la conformità ad un parametro normativo e l'opportunità politica dell'intervento (che può entrare nel processo valutativo in quanto soluzione ad un problema pubblico)⁴². Naturalmente, dato che il principale, allorché tradizionale, strumento con il quale attuare interventi pubblici è la legge (senza dimenticare il ruolo giocato da altre fonti, quali ad esempio i regolamenti o gli strumenti di *soft law*), è naturale che essa diventi oggetto della *policy evaluation*, solo che essa sarà analizzata considerando i suoi contenuti ed i suoi effetti, non rilevando la sua conformità alle fonti del diritto.

Per quanto attiene al carattere "soggettivo" delle due attività, a differenza della funzione di controllo, la valutazione delle politiche pubbliche, al fine di garantire la completezza, l'imparzialità e la sistematicità dei suoi esiti, presuppone che ad esercitarla siano coloro i quali non hanno preso parte al processo decisionale. Questo è essenziale perché valutare una politica "non significa giudicarla alla stregua dei valori di cui il valutatore può essere portatore come persona, cittadino, militante di un partito e così via. Questi dovrebbero restare fuori dalla valutazione, che è un esercizio di carattere tecnico, più che politico o morale. [...] Diversamente, egli sostituirebbe le proprie priorità e preferenze a quelle dei detentori del po-

⁴⁰ C.H. WEISS, *Evaluation: Methods for studying programs and policies*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1998.

⁴¹ S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 105 riferendosi alle concezioni di controllo di ispirazione "amministrativistica" sulle quali Cfr. F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, Giuffrè, 1972, 109 ss e G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1979, 181 ss.

⁴² Un profilo critico sollevato da una parte della dottrina sin dalla fine degli anni Cinquanta del XX secolo che argomentò che il controllo parlamentare, in quanto funzione esercitata da un corpo politico, non può essere svolta secondo criteri predefiniti, elemento che la differenziava dalla funzione di controllo in senso stretto. L. CIAURRO, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo*, cit., 101 riferendosi a G. FERRARI, *L'inchiesta parlamentare: discorso tenuto in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 1958-59, DCCCXCIV dalla Fondazione*, Parma, Godi, 1959.

tere politico [...] Il che lo porrebbe fuori dalla valutazione o lo farebbe entrare nel campo, anch'esso legittimo [...] dell'attivismo politico"⁴³. D'altra parte, trattando di questo profilo, non si può ignorare il fatto che in alcune esperienze istituzionali si preveda un diretto coinvolgimento dei *policy maker* (parlamentari, personale di governo, gruppi di interesse) nei processi valutativi⁴⁴. Il tema è particolarmente delicato perché se, da un lato, può essere valutato come positivo il coinvolgimento dei *policy maker* (organi rappresentativi, organi amministrativi) nella veste di "promotori" oltre che di "destinatari" della pratica, dall'altro il pericolo è quello di utilizzare impropriamente - ed inconsapevolmente - questo strumento conoscitivo, una prospettiva che potrebbe trasformare la pratica valutativa in uno strumento meramente simbolico⁴⁵.

2. 3. *Appunti sulle esperienze regionali in materia di valutazione delle politiche pubbliche*

Nei mesi precedenti al referendum costituzionale, l'attribuzione dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche al Senato è stata considerata da alcuni studiosi una grande innovazione. Il conferimento di questa funzione ad un'articolazione del Parlamento è stata interpretata come una scelta ambiziosa, una risposta istituzionale ad un contesto politico e sociale sempre più complesso ed articolato. Anche se il progetto di revisione costituzionale non indicava in che cosa si sarebbe dovuta sostanziare questa attività, i riferimenti disciplinari e, come vedremo, alcune esperienze istituzionali avrebbero senz'altro indicato le possibili strade da percorrere.

Di recente, in Italia, il fenomeno valutativo si è caratterizzato per una tendenza espansiva che ha riguardato soprattutto l'attività delle Regioni. Dopo l'introduzione del paradigma valutativo da parte della Comunità Europea, in diretta correlazione con l'assegnazione dei Fondi strutturali europei⁴⁶, sono le esperienze avviate quasi un decennio fa da alcune regioni ad aver costituito la principale applicazione di *policy evaluation* nel contesto italiano. In particolare, alcuni consigli regionali hanno dimostrato un certo interesse per la pratica va-

⁴³ A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 33.

⁴⁴ Anche se come ricorda S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., 105 rifacendosi a F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari*, cit., 110 non sono mancate critiche alla coincidenza tra controllore e controllato anche relativamente alla funzione di controllo politico.

⁴⁵ Analogamente a quanto avviene per gli strumenti di controllo politico, in virtù della loro "utilità dimostrativa" (i.e. simbolica) nei confronti di chi li adopera. Cfr. A. MARTINI, M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6/2002, 639 richiamandosi a G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXVI, 6/1991, 4203 ss. Da ultimo, lasciando da parte la questione metodologica (quasi deontologica) attinente al valore della pratica valutativa nel momento in cui sia esercitata da coloro che hanno preso parte al processo decisionale, la *policy evaluation* si differenzia dal tradizionale controllo politico per le modalità del suo esercizio; difatti, se le attività di controllo politico si esauriscono spesso nella richiesta di un atto (ad es. interpellanze, relazioni di accompagnamento) o di una prestazione (si pensi alle interrogazioni, audizioni, etc...) e raramente si concretizzano ulteriormente (si pensi ai lavori delle commissioni di inchiesta), la valutazione delle politiche pubbliche è un processo di approfondimento sistematico organico e complessivo degli interventi pubblici.

⁴⁶ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 190 ss.

lutativa, interesse che, nell'ambito del progetto "CAPIRe"⁴⁷ ha portato anche alla sottoscrizione della Carta di Matera (2007) in direzione di "Un impegno comune per consolidare le attività di controllo e valutazione nelle Assemblee Legislative".

Dal punto di vista analitico, queste esperienze regionali si caratterizzano per differenti gradi di istituzionalizzazione e di esercizio della pratica; si passa infatti da alcuni contesti in riferimento ai quali la pratica gode di una buona istituzionalizzazione e viene esercitata con relativa frequenza, ad altri che si segnalano per un utilizzo occasionale degli strumenti valutativi. Non mancano infine esempi in cui la valutazione non è affatto praticata⁴⁸. In generale, se l'attività di valutazione trova in alcuni statuti regionali e nei regolamenti interni dei consigli una prima specificazione⁴⁹, il suo esercizio si concretizza nell'utilizzo di due peculiari istituti: le clausole valutative e le missioni valutative. Le prime sono delle disposizioni contenute nelle leggi regionali che prevedono un obbligo di riferire, generalmente attribuito alla giunta, sullo stato di attuazione della legge nonché sugli effetti dell'intervento pubblico in alcuni settori di *policy*. Diversamente, le missioni servono ad avviare un processo valutativo in assenza di opportune clausole presenti nelle leggi in vigore o a seguito di particolari esigenze⁵⁰. In generale, attraverso di esse, il consiglio specifica alcuni dei profili che la valutazione dovrà tenere in considerazione, a volte richiedendo analisi di tipo qualitativo (ad esempio, verifica sugli strumenti utilizzati per l'implementazione della legge o sullo sviluppo degli obiettivi della politica), altre volte focalizzandosi su elementi di carattere quantitativo (ad esempio, risorse impiegate, numero dei destinatari dell'intervento e così via).

Per quanto attiene al profilo soggettivo, in generale, la proposta e l'inserimento della clausola valutativa e delle missioni valutative spettano al consiglio o alle commissioni consiliari (spesso in collaborazione con i comitati di supporto legislativo o conoscitivo), ma non mancano alcuni casi in cui è un organo *ad hoc* ad essere competente in materia (generalmente composto da un numero uguale di consiglieri afferenti alla maggioranza ed all'opposizione, in omaggio al supposto carattere *bi-partisan* dell'attività)⁵¹. La valutazione, così come prevista in ambito regionale, vede implicati almeno tre tipi di figure: il committente della pratica, i soggetti responsabili del suo esercizio ed i soggetti ai quali è affidato il compito di svolgere l'attività valutativa *tout court*. Nel caso delle clausole, il consiglio affida generalmente alla giunta il compito di realizzare la verifica, così che, spesso, sono le strutture di supporto all'organo esecutivo a dedicarsi a questa attività ed alla redazione delle relazioni di sintesi. Dunque, in questo caso, il soggetto incaricato di analizzare l'impatto dell'intervento

⁴⁷ Il progetto "Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali" (CAPIRe) è un'iniziativa sostenuta dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome ed ha l'obiettivo di promuovere l'utilizzo delle pratiche valutative nel contesto regionale e di supportarne l'esercizio.

⁴⁸ Si veda la banca dati del Progetto CAPIRe: www.capire.org.

⁴⁹ Come rilevato anche da P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, 4/2016, 12-13.

⁵⁰ P.A. MARTINI, M. SISTI, *Quale funzione di controllo*, cit., 942 ss, ma già P.A. MARTINI, M. SISTI, *Fatta la legge... Con quali strumenti è possibile valutarne l'azione?*, in *Inter Legis*, novembre-dicembre, 1999, 335 ss.

⁵¹ Come rilevato anche da T.E. GIUPPONI, C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Ist. Fed.*, 1/2011, 43 ss.

pubblico sui settori di *policy* è sia il soggetto che deve rendicontare al consiglio l'esito della verifica che uno degli attori coinvolti nel *policy making*. Diversamente, nel caso delle missioni valutative, in seguito alla proposta di una loro "attivazione" segue generalmente la nomina, da parte del consiglio, di uno o più consiglieri (cercando di garantire un ruolo paritetico alla maggioranza ed all'opposizione) a "responsabili" della missione. Inoltre, per quanto riguarda poi la realizzazione della missione valutativa, soprattutto in anni recenti, essa è stata affidata sempre più frequentemente ad enti pubblici, centri di ricerca o università, soggetti dotati di una particolare *expertise* in materia, ma anche di una presupposta posizione di imparzialità⁵². Dunque, se con riguardo alle clausole di valutazione accade frequentemente che la verifica sia svolta dalle strutture inquadrati nei plessi amministrativi a supporto della giunta, nel caso delle missioni valutative è più frequente che la valutazione sia affidata a soggetti esterni al processo decisionale, pur sempre sotto la "curatela" dei consiglieri responsabili (tramite i quali la valutazione "rientra" nel circuito rappresentativo).

L'esperienza dei consigli regionali è sicuramente da tenere in considerazione dato che tramite di essa si è tradotta la pratica valutativa in istituti, procedure e istituzioni autonomi da quelli generalmente riferibili alla funzione di controllo delle assemblee elettive. In questo senso, soprattutto grazie all'opera di alcuni consigli (ed al Progetto CAPIRe), il fenomeno valutativo è entrato nei gangli dell'attività regionale⁵³. D'altra parte, come hanno rilevato alcuni studiosi, si deve sottolineare che, in molte regioni, la pratica valutativa non è esercitata sistematicamente, continuativamente e, spesso, consapevolmente. Ad esempio, sono frequenti i casi di mancata consegna delle relazioni da parte della giunta al consiglio, fenomeno che porta spesso alla predisposizione delle note informative da parte delle assemblee⁵⁴; non meno problematica è la difficoltà a far sì che alle relazioni segua una discussione delle risultanze o, ancora, una modifica degli interventi pubblici oggetto della valutazione. Inoltre, ciò che manca, ancor prima dell'assunzione di un preciso indirizzo politico in materia (che può anche non esserci), è l'applicazione processuale e continuativa degli interventi valutativi che, al contrario, sembrano essere utilizzati *una tantum*. Assieme a questi rilievi, soprattutto con riguardo alle clausole valutative, va poi aggiunta la già citata problematica di ordine metodologico, ovvero la frequente attribuzione alla Giunta ed alle strutture di supporto della pratica valutativa⁵⁵.

⁵² Il prodotto delle missioni conoscitive è sovente una relazione finale così che, in definitiva, la valutazione rientra nell'agone politico attraverso la presentazione all'organo consiliare delle risultanze della missione da parte dei consiglieri responsabili in materia.

⁵³ L'aver configurato la funzione valutativa come di competenza di un comitato "politico" ha molto probabilmente avuto il merito di calare "la valutazione" all'interno dei lavori consiliari e di avvicinare i *decision maker* alle potenzialità di questo strumento.

⁵⁴ T.E. GIUPPONI, C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche*, cit., 52.

⁵⁵ Una problematica che sembra meritevole di una riflessione critica al fine di capire secondo quali modalità potrebbe essere possibile garantire non solo la neutralità della valutazione, ma anche la reciproca indipendenza dei valutatori dai committenti della valutazione (i *policy maker*). Tra i problemi insiti nell'attuale configurazione delle clausole valutative figura, in primo luogo, la mancata indipendenza della valutazione delle politiche pubbliche risultante dall'attribuzione alla giunta della responsabilità in materia (dato che i membri della giunta sono potenzialmente uno dei maggiori *policy maker*), ma anche l'ineffettività del circuito di rendicontazione dei processi valutativi di competenza della Giunta. *Ibidem*.

La risoluzione di questi profili critici è non solo possibile, ma è anche doverosa. In questo senso, non basta affermare che la valutazione delle politiche pubbliche può essere una grande opportunità per migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità degli interventi pubblici, ma occorre anche capire come migliorare le pratiche valutative al fine di prevenire una loro precoce ineffettività. Si tratta di un'esigenza resa ancora più impellente dal fatto che il fenomeno valutativo nel corso degli ultimi anni è aumentato di importanza, coinvolgendo un numero crescente di Regioni e caratterizzandosi per un numero crescente di clausole e di missioni valutative approvate⁵⁶. Del resto, migliorare l'esercizio delle pratiche valutative sembra un obiettivo conseguibile muovendosi sia nella direzione di un loro maggior impiego sia verso un loro utilizzo consapevole e continuativo che - si auspica - si dovrebbe accompagnare ad una crescente sensibilizzazione della classe politica regionale in materia. D'altra parte, è possibile che la valorizzazione della pratica valutativa possa essere realizzabile coinvolgendo anche altre istituzioni, tra le quali quelle parlamentari. È una prospettiva che, pur implicando un ampio sforzo organizzativo e conoscitivo, potrebbe, da un lato, attribuire al Parlamento nuovi strumenti utili all'esercizio delle sue funzioni e, dall'altro, potrebbe perfezionare l'esercizio della stessa pratica valutativa nel contesto italiano, tramite meccanismi di scambio di informazioni, di pratiche ed di esperienze tra i diversi livelli di governo e tra questi e la società civile.

2.4 Verso un Parlamento (anche) valutatore?

Anche per quanto riguarda il contesto parlamentare il fenomeno valutativo non è più una novità; accanto ad alcuni procedimenti di verifica degli interventi pubblici avviati a partire dalla fine degli anni Novanta, incentrati soprattutto su una verifica *ex-ante* della qualità e dell'impatto delle disposizioni normative - e non propriamente sulle politiche pubbliche - (per esempio, l'Analisi Tecnico Normativa, l'Analisi Impatto della Regolamentazione)⁵⁷, negli ultimi anni, la *policy evaluation* è stata oggetto di alcuni, importanti, provvedimenti normativi: un esempio è la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 la quale, prevedendo che le Camere, secondo le modalità previste dai loro regolamenti, avrebbero esercitato un controllo sulla finanza pubblica "con particolare riferimento anche *“alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”* (art. 5, c. 4) è stata riconosciuta - nonostante il suo ampio ambito

⁵⁶ Un *trend* che testimonia la crescita del numero delle clausole valutative nel biennio 2014-2015. Le clausole sono state infatti 47 nel 2015, 52 nel 2014 mentre nel 2013 erano state 21 e nel 2012 erano state addirittura 19, scendendo al di sotto della media del quinquennio 2005-2009. Si veda Camera dei deputati - Osservatorio per la legislazione, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Vol. II, 2016, pp. 59 ss (reperibile presso www.camera.it/leg17). Si vedano per il periodo 2005-2011 le osservazioni di T.E GIUPPONI, C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche*, cit., 52-53 e nt. 18 nonché i già richiamati Rapporti sulla legislazione.

⁵⁷ Si consenta un rimando a AA.VV., *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura - Quaderni della Rassegna Parlamentare ISLE*, a cura di P. Costanzo, Napoli, Jovene, 2011; AA.VV., *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del governo - Atti del Seminario di studi sull'attività normativa del Governo. Profili procedurali e organizzativi*, a cura di E. Rossi, E. Catelani, Milano, Giuffrè, 2003.

tematico - come uno dei primi provvedimenti adottati in direzione della valutazione degli interventi pubblici facendo riferimento a parametri diversi da quello normativo⁵⁸.

Senz'altro più vicina alla valutazione così come intesa in questa sede è la legge 7 agosto 2015, n. 124 (cosiddetta "Legge Madia"). Infatti, nell'attribuire al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali, la legge 124/2015 prevede che "con riferimento alla sola amministrazione centrale" siano definite le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri "in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche" (Art. 8, comma, 1, lett. "c")⁵⁹. Tale previsione risulta ovviamente alquanto interessante dal momento che, attribuendo la valutazione delle politiche pubbliche al Governo potrebbe riprodurre alcune delle criticità evidenziate con riguardo al contesto regionale, motivo per il quale sarà particolarmente interessante osservare le sue modalità di applicazione (anche in ragione degli eventuali rapporti con la funzione di controllo politico del Parlamento).

Ad ogni modo, se la valutazione delle politiche pubbliche non è più una novità in ambito legislativo, non si può certo affermare che attualmente essa sia oggetto dell'attività delle due Camere. In questo senso, l'innovazione suggerita dal progetto di revisione costituzionale sarebbe stata di ampio rilievo proprio perché, costituzionalizzando questa attività, sarebbe stata un'occasione per confrontarsi sui modi con i quali esercitarla operativamente nel circuito parlamentare. Ciononostante, pur sottolineando l'innovatività della previsione costituzionale, va rilevato che alcuni studiosi hanno sottolineato alcune ambiguità derivanti dal conferimento dell'attività valutativa al Senato, soprattutto considerando le funzioni attribuite alla Camera dei deputati. In particolare, evidenziando la distribuzione asimmetrica delle attribuzioni legate all'*oversight* tra le due assemblee (controllo sulle leggi, controllo sulla finanza e valutazione delle politiche pubbliche), alcuni hanno rilevato nel disegno di riforma costituzionale notevoli limiti allo sviluppo della stessa pratica valutativa. Secondo questo orientamento, l'attribuzione al solo Senato della *policy evaluation* sarebbe stata una scelta parzialmente negativa: questo non solo perché l'assemblea di Palazzo Madama avrebbe avuto una competenza valutativa limitata agli ambiti di competenza regionale, ma soprattutto perché, svolgendo un ruolo marginale nel processo legislativo, qualsiasi proposta del Senato sarebbe stata superata dalle deliberazioni della Camera⁶⁰.

⁵⁸ Cfr. P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e assemblee elettive*, cit., 11. Nella prospettiva qui in esame si veda, in particolare, V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei Conti e Parlamento e le prospettive della "Valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 3/2009, 659-671 (ma già in *federalismi.it*, 11/2009, 10 giugno 2009).

⁵⁹ Si veda P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 9; G. NAPOLITANO, *Liberalizzazioni e buona amministrazione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 3/2015, 293 ss; L. FIORENTINO, *La riforma della Pubblica Amministrazione - L'organizzazione amministrativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 5/2015, 621 ss; M. LUCIANI, *La riforma della Presidenza del Consiglio (e dei Ministeri) - Testo della relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi su L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione - Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016*, in *Astrid Rassegna*, 17/2016, 12 ss.

⁶⁰ G. REGONINI, *Il controllo del Governo da parte del Parlamento secondo la riforma - Comunicazione presentata al XXX Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università degli Studi di Milano*, 16 settembre 2016, reperibile presso: [www. http://www.sisp.it/convegno2016](http://www.sisp.it/convegno2016).

Ad ogni modo, anche se una revisione del dettato costituzionale sembra al momento difficilmente riproponibile, facendo tesoro dei rilievi espressi negli scorsi mesi, è possibile (oltre che opportuno) provare ad ipotizzare come potrebbe essere valorizzata la pratica valutativa nell'attuale assetto parlamentare. In questo senso, come rilevato all'inizio del contributo, il principale riferimento normativo verso il quale dirigersi sono i regolamenti parlamentari che, con riferimento al tema in esame, necessiterebbero di una revisione puntuale.

In particolare, anche considerando i numerosi strumenti, istituti e procedure codificate nei regolamenti delle due Camere, la valorizzazione della pratica valutativa potrebbe avvenire, principalmente, attraverso l'istituzione di un organo parlamentare *ad hoc* competente in materia. In particolare, considerando l'attuale sistema bicamerale, *simmetrico* e *paritario*, l'esercizio della valutazione dovrebbe coinvolgere entrambi i rami del Parlamento. L'attribuzione della funzione valutativa ad una sola delle Camere avrebbe infatti l'effetto di potenziare impropriamente una delle due assemblee creando i presupposti per la rivendicazione, da parte dell'altro ramo del Parlamento, degli stessi poteri e funzioni concessi alla prima assise legislativa, un'eventualità assai problematica che potrebbe sfociare in un contrasto politico oltre che amministrativo. In questa direzione, dunque, una soluzione organizzativa potrebbe essere la creazione di un comitato bicamerale dedicato specificatamente alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche. L'istituzione di una sede *ad hoc*, coadiuvata da una struttura di supporto, sembra una soluzione preferibile all'istituzione di due comitati presso le due assemblee perché favorirebbe il loro coordinamento dotando, inoltre, l'organo in questione di una autorevolezza maggiore, tale da garantire un rilievo maggiore alle sue attività, soprattutto pensando agli eventuali rapporti tra questa struttura e gli altri organi impiegati nel *policy making* o nella funzione di *oversight*, come ad esempio la Corte dei Conti e lo stesso Governo⁶¹.

L'istituzione di un comitato bicamerale sembra inoltre preferibile all'attribuzione al Comitato per la Legislazione della Camera delle funzioni di valutazione delle politiche pubbliche. Difatti, anche se tra qualità della legge e valutazione delle politiche pubbliche esistono rapporti tanto intimi quanto essenziali (si pensi alle clausole valutative), esse rimangono attività sostanzialmente diverse. Merita di essere ricordato che il Comitato per la Legislazione si occupa di esprimere pareri sugli atti normativi del Governo, sui decreti legge nonché sulla qualità dei progetti di *legge*, valutandone caratteristiche legate alla c.d. "legistica" quali - ad esempio - l'omogeneità, la semplicità, la chiarezza delle disposizioni normative ovvero canoni correlati con la semplificazione della legislazione vigente. In questo senso, se è vero che "il controllo sulla lingua dei testi di legge si lega intimamente al controllo dei concetti e delle categorie giuridiche", portando la formulazione linguistica del legislatore "a coincidere im-

⁶¹ Si veda V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei Conti e Parlamento*, cit., 3 ss.

mancabilmente con una scelta di impianto logico e valoriale⁶², la valutazione delle politiche pubbliche non si risolve nel (solo) perfezionamento della legislazione (e viceversa)⁶³.

Da un punto di vista operativo, il comitato per la valutazione dovrebbe promuovere e coordinare le attività di verifica a livello parlamentare, riunendosi in modo regolare durante tutta la legislatura (adottando quindi la prospettiva proposta in Francia dalla Commissione Bartolone – Winock nel 2015)⁶⁴. A tal fine, il comitato dovrebbe disporre, ad inizio legislatura, di un programma di valutazione, formulato in termini flessibili, contenente previsioni circa il coordinamento tra le attività dell'organo con le pratiche attive a livello regionale e sovranazionale. Il programma di valutazione – modificabile nel corso della legislatura - dovrebbe costituire il riferimento per la formulazione di piani di valutazione settoriali e dovrebbe essere il documento di riferimento per la formulazione ed il perfezionamento delle clausole valutative. In questo senso, la predisposizione delle clausole dovrebbe essere di competenza dell'organo, anche se sarebbe opportuno predisporre strumenti di coordinamento sia con il Comitato per la Legislazione che con le commissioni permanenti della Camera e del Senato di volta in volta competenti in materia, che con il Dipartimento affari giuridici e legislativi (Dagl) della Presidenza del Consiglio dei ministri. Da un lato, infatti, come abbiamo accennato, la predisposizione delle clausole valutative è un'operazione intimamente legata con la qualità di un testo normativo e, dall'altro, l'attività di predisposizione delle clausole non può che essere calibrata in base alle disposizioni contenute nel progetto di legge, spesso elabo-

⁶² R. ZACCARIA, *La buona scrittura e la qualità delle leggi*, in Aa.Vv. *La buona scrittura delle leggi*, a cura di R. Zaccaria, Roma, Camera dei deputati, 2012, 12.

⁶³ Dato che gli obiettivi delle politiche possono essere dichiarati al di fuori del dato normativo la valutazione delle politiche pubbliche, pur essendo facilitata dalla redazione in forma chiara, esplicita e univoca degli obiettivi di *policy* all'interno delle disposizioni normative, tende ad diventare autonoma dalla dimensione formale dell'intervento pubblico. A tal riguardo si consenta un rimando a A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 19 ss.

⁶⁴ Nel contesto francese, l'analisi delle politiche pubbliche è stata costituzionalizzata nel 2008 dopo molti anni di esercizio anche in ambito parlamentare. All'origine dei processi di valutazione delle politiche pubbliche ci fu l'istituzionalizzazione nel 1968 della *Rationalisation des choix budgétaires* (RCB), un insieme di tecniche funzionali al controllo delle decisioni finanziarie sul modello del *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) di matrice statunitense, su iniziativa del Ministro delle finanze Debré. Fino alla metà degli Anni Novanta, la valutazione delle politiche pubbliche venne considerata inoltre come di competenza del Governo, mentre da allora il Parlamento potenziò gli istituti dedicati alla valutazione delle politiche pubbliche (il primo organo in materia fu l'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* istituito nel 1983). Attualmente, l'esercizio della valutazione delle politiche pubbliche diverge tra i due rami delle assemblee. Per quanto riguarda il Senato francese l'esercizio della pratica valutativa è di competenza delle commissioni permanenti, mentre per quanto concerne l'Assemblea Nazionale vige un Comitato di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche, introdotto nell'ordinamento grazie ad una modifica del regolamento dell'assemblea. Che la funzione di valutazione delle politiche pubbliche costituisca in Francia un tema di particolare interesse è dimostrato anche dalle proposte avanzate nell'ottobre 2015 dal Comitato Bartolone-Winock "*Sul futuro delle istituzioni*". In quell'occasione infatti si espresse l'esigenza di valorizzare l'attività del Comitato di valutazione, proponendo che l'attività valutativa potesse essere svolta, in modo continuativo, per tutta la durata della legislatura. (*Proposition n° 13: Améliorer les instruments de contrôle et les droits de l'opposition*). Per ulteriori approfondimenti di veda A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, Paris, Dalloz, 615 ss; sul PPBS si veda. M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, cit., 207-209. Sulle riforme costituzionali francesi si veda R. CASELLA, *La Francia alla ricerca di un'improbabile Sesta repubblica: il rapporto Bartolone-Winock sul futuro delle istituzioni*, in *Forum Quad. Cost.*, 9 dicembre 2015, 9 ss.

rato dal Governo⁶⁵. Quanto al contenuto delle clausole esse dovrebbero sistematicamente prevedere riferimenti circa: a) oggetto della valutazione; b) obiettivi della valutazione; c) tempi e riferimenti essenziali di tipo metodologico della valutazione, con specificazione del termine ultimo per la presentazione della relazione e dei tempi intermedi di presentazione dei report di aggiornamento e sanzioni in caso di inadempimento; d) stanziamento delle risorse finanziarie previste per la valutazione; e) modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le analisi con il requisito che siano strutture indipendenti dalle strutture afferenti al governo e alle due camere, regioni ed enti locali e dotate di comprovata esperienza nel campo della *policy evaluation*⁶⁶.

Coerentemente a quanto affermato, il comitato dovrebbe anche essere competente in merito alla predisposizione delle missioni valutative. Ipoteticamente, le proposte per l'istituzione di una missione valutativa potrebbero provenire dai parlamentari, dalle Regioni ed dai singoli cittadini (previa presentazione di una motivazione adeguatamente redatta secondo un formato *standard*), mentre l'istituzione di una missione valutativa potrebbe seguire all'approvazione di una specifica mozione da parte di una minoranza di membri del comitato. Analogamente a quanto previsto in alcune esperienze regionali, al fine di valorizzare il ruolo dei singoli parlamentari, si potrebbe prevedere la nomina, da parte del comitato, di almeno due responsabili della valutazione, i quali avrebbero il compito di vigilare, assieme al presidente del comitato, sul rispetto dei tempi dedicati per la valutazione competendo a loro anche l'esposizione delle risultanze della missione valutativa (comunque distribuite ai membri del comitato, ai presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri e rese disponibili su apposita sezione dei siti internet della Camera, del Senato e del Governo)⁶⁷.

Anche sulla scorta dell'esperienza regionale, sarebbe poi opportuno che il comitato fosse assistito da una struttura di supporto idonea a raccogliere, catalogare e sintetizzare le risultanze dei monitoraggi e delle valutazioni provenienti dagli enti valutatori. Così facendo, il comitato potrebbe esprimersi, dopo aver ricevuto le relazioni dagli enti valutatori, sulle risultanze dell'analisi, specificando - attraverso le procedure di indirizzo - eventuali prospettive per il miglioramento degli interventi pubblici oltre che per il perfezionamento della stessa attività legislativa ovvero di controllo parlamentare.

Da ultimo, occorre soffermarsi su un altro aspetto spesso posto in secondo piano quando si discute di diritto parlamentare, ovvero sia gli stessi parlamentari. Infatti, dato che predisporre l'esercizio della valutazione delle politiche pubbliche ed esercitarla sono due

⁶⁵ Ipoteticamente, la predisposizione delle clausole valutative potrebbe avvenire sul testo proposto dall'esecutivo o sul testo approvato in prima lettura in commissione competente per materia.

⁶⁶ Questione alquanto delicata da risolvere, riscontrabile anche nel caso delle missioni valutative. Potrebbe essere necessaria la predisposizione di un registro di enti valutatori e, conseguentemente, la pubblicizzazione dei criteri per richiedere l'accreditamento al registro.

⁶⁷ Nondimeno, tra i compiti del comitato potrebbe rientrare anche l'approfondimento tra attività valutativa *ex post*, qualità della legislazione e valutazione di impatto della regolamentazione e degli interventi pubblici. Questo permetterebbe di perfezionare i processi valutativi attivati a livello parlamentare, concepiti per un'analisi *ex ante* ed *in-itinere* degli interventi pubblici (analisi di impatto della regolamentazione, analisi tecnico normative, clausole valutative e monitoraggio) integrandoli con gli strumenti di valutazione *ex post* (missioni valutative e indagini conoscitive).

momenti (temporali allorché logici) ben distinti, presupporre che i parlamentari esercitino la funzione valutativa con la stessa naturalezza con la quale – ad esempio - propongono un emendamento, relazionano in assemblea, richiedono un'interrogazione o valutano l'operato del governo significa destinarla all'ineffettività. Detto in altri termini, l'introduzione della pratica valutativa attraverso specifiche disposizioni regolamentari non basterebbe comunque a garantire l'esercizio di questa attività, esito raggiungibile solo prevedendo un'adeguata formazione dei parlamentari e dei funzionari delle Camere⁶⁸. Difatti, anche se in questa sede si suggerisce che i parlamentari siano più i referenti istituzionali piuttosto che i veri e propri valutatori (in virtù della loro partecipazione ai processi decisionali), la formazione del ceto politico circa i vantaggi e i limiti che caratterizzano la *policy evaluation* è il presupposto per un esercizio corretto e consapevole di questa pratica.

3. Alcuni spunti conclusivi

In conclusione, anche alla luce di quanto visto precedentemente, si può affermare che, in astratto, la valutazione delle politiche pubbliche potrebbe costituire uno strumento assai utile per verificare la portata degli interventi pubblici, soprattutto in direzione di un loro perfezionamento in corso di legislatura. In questo senso, l'esperienza italiana si segnala per l'utilizzo di alcuni istituti particolarmente innovativi come le clausole valutative e le missioni valutative che hanno correlato l'esercizio di questa attività con quello della funzione legislativa. Senza ricercare alcun automatismo tra l'eventuale introduzione della *policy evaluation* e la realizzazione di una rinnovata centralità del Parlamento, va detto che – per il complesso di motivi visto precedentemente - da questa operazione le due Camere potrebbero trarre giovamento. Sarebbe una prospettiva certo concepibile utilizzando alcuni degli attuali istituti codificati dal diritto parlamentare (ad esempio, indagini conoscitive, comitati di studio), ma compiutamente realizzabile introducendone pochi altri, che avrebbe il vantaggio di orientare l'attività del Parlamento in una direzione pro-attiva la quale, di fronte ad un attivismo del Governo nell'iniziativa legislativa, potrebbe addirittura sfociare in una riflessione condivisa per il perfezionamento degli interventi pubblici precedentemente adottati ovvero attualmente in vigore. In questo senso, l'introduzione della valutazione costituirebbe un'opportunità per coinvolgere le due Camere nelle fasi successive all'approvazione dei testi normativi, creando i presupposti per far sì che il Parlamento possa diventare un interlocutore autorevole o, quantomeno, informato in merito alle criticità che riguardano i processi decisionali e le esigenze che promanano dalla società civile nell'attuale *governance* multilivello.

Nella prospettiva di un'eventuale riforma dei regolamenti parlamentari, la traduzione della valutazione delle politiche pubbliche in specifici strumenti, organi, istituti e procedure rappresenterebbe, dunque, una grande opportunità, ma – al contempo - anche una sfida. Sotto il primo profilo, l'esercizio della funzione valutativa potrebbe far del Parlamento una

⁶⁸ *L'ignoranza del dilettante* secondo le parole di G. REGONINI, *Il controllo del Parlamento sul Governo*, cit., 14, espressione tratta da di M. WEBER, *Wissenschaft als Beruf e Politik als Beruf*, a cura del Freistudentische Bund, Berlino, Duncker und Humblot, 1919 (trad. it. *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, Einaudi, 2004).

sede di discussione non solo delle leggi, ma delle politiche con alla base un'autorevole *expertise* proveniente da quella stessa società civile che costituisce un'incredibile fonte di spunti e riflessioni. Nondimeno, sotto il secondo profilo, l'eventuale introduzione della pratica valutativa nel contesto parlamentare dovrebbe essere accompagnata da un processo di progressiva, eppur indispensabile, formazione della classe politica e partitica. Si tratta di certo di una prospettiva che si pone al di fuori del diritto parlamentare, ma che sembra meritevole di attenzione non solo da parte degli studiosi delle istituzioni, ma da tutti coloro che hanno come obiettivo una politica di riforma istituzionale che non sia esclusivamente simbolica.