

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Atti di Convegno*

GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

*Atti della giornata di studi
svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021*

a cura di

Francesco Dal Canto e Angioletta Sperti



G. Giappichelli Editore

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE – *Atti di convegno*

9

GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

*Atti della giornata di studi
svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021*

a cura di

Francesco Dal Canto e Angioletta Sperti



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2237-6

ISBN/EAN 978-88-921-6367-6 (ebook - pdf)

Comitato scientifico:

F. Barachini, A.M. Calamia, E. Catelani, F. Giardina, T. Greco, E. Malfatti,
E. Marzaduri, O. Mazzotta, S. Menchini, E. Navarretta, A. Petrucci, R. Tarchi,

Responsabile scientifico:

F. Dal Canto

La pubblicazione del presente volume è stata finanziata dall'Università di Pisa, con fondi "PRA – Progetti di Ricerca di Ateneo" - n. progetto PRA_2020_24 "La valutazione dell'impatto ordinamentale, economico e sociale delle decisioni pubbliche".

Composizione: Media Print s.r.l. - Livorno

Stampa: Media Print s.r.l. - Livorno

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEREDI, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
FRANCESCO DAL CANTO-ANGIOLETTA SPERTI	
PRESENTAZIONE	IX

Sessione I

GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE. PROFILI ISTITUZIONALI

Relazioni

ENRICO ALBANESI

L'UFFICIO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO NELLA LEGISLATURA DELLE TRE MAGGIORANZE. <i>EN ATTENDANT</i> UNA DECLINAZIONE DEL PROGRAMMA IN TERMINI DI PROGETTAZIONE NORMATIVA E DELLE POLITICHE PUBBLICHE	3
1. L'Ufficio per il programma di Governo: ipotesi di ricerca	3
2. L'evoluzione delle dinamiche della forma di governo e del sistema politico-elettorale in Italia dagli anni Novanta, con particolare attenzione ai periodi 2011-2018 (entrata in crisi del bipolarismo) e 2018-2021 (parziale superamento del sistema elettorale maggioritario, consolidamento dell'assetto tripolare e succedersi di tre maggioranze alternative in Parlamento)	5
3. Il programma di Governo nella prospettiva del controllo sull'indirizzo politico e dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche: riflessioni sul parametro del controllo/valutazione	10
4. L'evoluzione degli assetti organizzativi e degli strumenti per l'analisi e la valutazione del programma oggi in capo all'Ufficio per il programma di Governo: a) dagli anni Novanta al 2018	12
5. (<i>segue</i>) b) nella legislatura delle tre maggioranze (2018-...)	17
6. Conclusioni critiche: la necessità di declinare il programma di Governo in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche per aversi un'efficace analisi/valutazione tecnica dello stesso. Barlumi	

	<i>pag.</i>
di svolta culturale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ed il paradosso del PNRR stesso come primo programma declinato in modo tecnico di un Governo nato senza un programma “politico” formato in maniera tradizionale	20
GIOVANNI PICCIRILLI	
IL PARLAMENTO NELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE	29
1. Introduzione e struttura della relazione	30
2. Un tentativo di periodizzazione dei tentativi di adottare strumenti e procedimenti di valutazione delle politiche pubbliche	32
3. Cosa è rimasto dell’evoluzione fin qui compiuta	38
4. La valutazione delle politiche pubbliche nelle funzioni parlamentari	41
5. Oltre la riconduzione della valutazione delle politiche pubbliche alla funzione di controllo: la nuova dimensione della qualità rappresentativa delle assemblee elettive	43
SIMONE MARINAI	
L’UNIONE EUROPEA E LA <i>BETTER REGULATION</i> : SPUNTI DI RIFLESSIONE E PROSPETTIVE FUTURE	47
1. Premessa	47
2. Le basi giuridiche rintracciabili nel diritto primario	49
3. Gli aggiustamenti apportati al ciclo legislativo	52
3.1. Le tabelle di marcia, le valutazioni di impatto “iniziali” e l’avvio delle consultazioni	53
3.2. Le valutazioni di impatto	54
3.3. Il riesame <i>ex post</i> della normativa esistente	57
3.4. Da REFIT a <i>Fit for Future</i>	59
4. La Comunicazione del 29 aprile 2021	59
5. L’approccio <i>one in, one out</i>	62
6. L’impatto della pandemia sulla qualità regolatoria	65
7. Considerazioni conclusive e prospettive future	67
MARTA PICCHI	
GLI STRUMENTI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A LIVELLO REGIONALE E LA LORO ATTUAZIONE	73
1. Introduzione	73
2. L’analisi <i>ex ante</i>	78
2.1. L’analisi tecnico-normativa	78
2.2. L’analisi di impatto della regolamentazione	79
2.3. La misurazione degli oneri amministrativi	84

	<i>pag.</i>
3. La valutazione <i>ex post</i>	86
3.1. La verifica di impatto regolatorio	89
3.2. Le clausole valutative	89
3.3. Le missioni valutative	90
3.4. Gli organismi competenti	91
4. Partecipazione e consultazioni	93
5. Riflessioni conclusive	95

Sessione II

GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE. PROFILI SETTORIALI

Interventi

BRUNO BRANCATI

DISPOSITIVI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: UN PUNTO DI VISTA COSTITUZIONALISTICO

1. Introduzione	101
2. Le funzioni delle attività di analisi e valutazione	102
3. Le <i>spending review</i> in Italia	104
4. Organi della <i>spending review</i> tra politica e tecnica: Comitati interministeriali e Commissari straordinari	108
5. La <i>spending review</i> è ancora attuale?	111

CRISTINA LUZZI

L'ADESIONE ALLA *FLEXICURITY* COME MISURATORE DELLA "VITALITÀ" DEL LEGISLATORE NAZIONALE. OVVERO INTORNO AGLI EFFETTI DELLE INDICAZIONI EUROUNITARIE SULLE POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA OCCUPAZIONALE

1. Premessa. A proposito della <i>definizione</i> delle politiche occupazionali: sulla centralità del lavoro nel dettato costituzionale, <i>in primis</i>	115
2. Le immediate ricadute della lettera della BCE sulle politiche occupazionali nazionali: in particolare, sull'iniziale adesione della legge n. 92/2012 alla strategia (non troppo nuova) della <i>flexicurity</i>	119
2.1. Sul possibile "abuso" delle indicazioni eurounitarie in materia occupazionale: il caso del <i>Jobs Act</i> e del contratto di lavoro a tutele crescenti	122
3. Qualche osservazione d'insieme	127

pag.

ANGIOLETTA SPERTI	
VALUTAZIONE PARLAMENTARE DELLE POLITICHE PUBBLICHE DA PARTE DELLE <i>DEPARTMENTAL SELECT COMMITTEES</i> DELLA CAMERA DEI COMUNI ED EQUILIBRI DELLA FORMA DI GOVERNO NEL REGNO UNITO	131
1. Premessa	131
2. L'organizzazione delle <i>departmental select committees</i> e i loro compiti	135
3. L'impatto delle <i>departmental select committees</i> sull'attività di Governo	138
4. L'apertura alla società civile	144
5. Conclusioni	147
 PASQUALE COSTANZO	
SINTESI DEI LAVORI	149
1. Premessa	149
2. Quale diritto per le politiche pubbliche	150
3. <i>Agenda settings</i> e dintorni	151
4. I "tempi" delle politiche	152
5. Il versante eurounitario ...	153
6. ... e quello nazionale	154
7. Come ci si muove all'estero	155
8. Le politiche pubbliche al cuore del costituzionalismo ...	156
9. ... e del formante democratico	157
10. Le ricadute sui principi della valutazione	157
11. Dalla legittimità della "posizione" a quella dell'"azione"	158

PRESENTAZIONE

L'incontro di studi di cui si presentano gli atti si è proposto l'obiettivo di fornire una riflessione sugli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche all'indomani della pubblicazione dello studio "*Better Regulation practices in national parliaments*" del giugno 2020 a cura dello *European Parliamentary Research Service* e della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "*Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*" del 29 aprile 2021.

Traendo spunto dall'insegnamento di Luigi Einaudi "conoscere per deliberare" – più volte richiamato nelle relazioni e negli interventi – l'incontro ha inteso soprattutto guardare agli strumenti adottati nei vari livelli istituzionali – da quello regionale a quello nazionale e sovranazionale, nelle loro varie articolazioni – per diffondere, sviluppare e potenziare una "cultura della valutazione". L'Italia – ma in una certa misura la stessa Unione Europea, ove la valutazione delle politiche pubbliche nel processo decisionale si è tradotta in un insieme organico e strutturato di strumenti, metodologie e procedure solo dal 2015 – sconta, infatti, a questo riguardo un certo ritardo rispetto ad ordinamenti come quelli anglosassoni dove, invece, la valutazione delle politiche pubbliche risponde ad una prassi consolidatasi sin dagli anni Ottanta del secolo scorso.

Oggetto principale dell'analisi sono stati gli strumenti adottati per la progettazione, la realizzazione e l'implementazione delle decisioni pubbliche – quindi l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche in senso proprio, più che quella delle *performance*. Intesa, quindi, come analisi degli effetti di un'azione pubblica più che dei suoi risultati, la valutazione può inquadarsi in un momento antecedente la decisione pubblica (*ex ante*) oppure successivo (*ex post*) o ancora, essere svolta *in itinere* durante il processo decisionale o nel corso della sua attuazione o implementazione.

Muovendo da queste premesse metodologiche, le relazioni hanno, quindi, esaminato il ruolo dei soggetti chiamati a svolgere le attività di valutazione, con particolare riguardo al Governo (e, più specificamente, all'Ufficio per il programma di governo, nella relazione di Enrico

Albanesi), al Parlamento (in quella di Giovanni Piccirilli), alle istituzioni europee (in quella di Simone Marinai) ed, infine, alle Regioni (nella relazione di Marta Picchi). La seconda sezione del convegno, dedicata invece a profili più settoriali, ha ospitato gli interventi di Bruno Brancati sui profili costituzionalistici dei dispositivi di analisi e valutazione della spesa pubblica, di Cristina Luzzi sulle politiche pubbliche in tema di occupazione ed, infine, quello di Angioletta Sperti sulla valutazione parlamentare delle politiche pubbliche nella Camera dei Comuni del Parlamento inglese.

Nel complesso, le relazioni e gli interventi hanno confermato come nel circuito istituzionale sia possibile riscontrare un approccio più partecipativo ove il Parlamento svolga un ruolo preminente nella valutazione delle politiche pubbliche, laddove, invece, il ruolo del Governo (così come quello delle Autorità indipendenti) o delle Regioni resta, invece, perlopiù legato al controllo amministrativo-contabile, al monitoraggio degli indicatori economici, oltre che alla valutazione dei risultati delle politiche di bilancio (in termini di sostenibilità e stabilità, come evidenziato da Brancati) o alle riforme per promuovere crescita e occupazione (Luzzi). Inoltre, – come emerge dall’esperienza del Regno Unito (di cui all’intervento di Sperti), nonché da quella francese (richiamata da Piccirilli) – la valutazione delle politiche pubbliche da parte del Parlamento non può basarsi sul solo apprezzamento del dato empirico fattuale: essa si dimostra, infatti, più efficace quando riesce ad integrare il riscontro dei dati con la consultazione pubblica dei destinatari finali delle politiche pubbliche, i cittadini. Com’è stato affermato in dottrina, infatti, occorre “riscontrare e consultare”, ossia “portare all’interno del contesto deliberativo le evidenze e le osservazioni” della cittadinanza. Significa, inoltre, come sottolineato da Pasquale Costanzo nelle sue efficaci riflessioni conclusive, “consentire ai responsabili e ai cittadini di comprenderne il funzionamento e valutarne l’efficacia, l’efficienza, la coerenza, l’utilità o la pertinenza”, così che lo scarto tra analisi di impatto e analisi delle percezioni non ingeneri distorsioni informative e di comportamento che rischiano di aggravare la sfiducia dei cittadini verso la politica.

La valutazione delle politiche pubbliche risponde, quindi, ad una sfida costituzionale oltre che culturale, in cui il rapporto tra le istituzioni ed i cittadini deve essere ripensato in termini di responsabilità (intesa come *accountability*, come dimostra l’esperienza inglese), di trasparenza e di partecipazione.

Un sentito ringraziamento va a Bruno Brancati, Giulia Battaglia e Cristina Luzzi che hanno contribuito all’organizzazione della giornata di studi. I curatori sono grati, inoltre, all’Università di Pisa che ha finanziato la pre-

sente pubblicazione nell'ambito del Progetto di Ricerca di Ateneo (PRA) 2020 dal titolo "La valutazione dell'impatto ordinamentale, economico e sociale delle decisioni pubbliche".

Pisa, 2 gennaio 2022

Francesco Dal Canto e Angioletta Sperti

Sessione I

GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE.
PROFILI ISTITUZIONALI

Relazioni

ENRICO ALBANESI

L'UFFICIO PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO NELLA
LEGISLATURA DELLE TRE MAGGIORANZE.
EN ATTENDANT UNA DECLINAZIONE DEL PROGRAMMA
IN TERMINI DI PROGETTAZIONE NORMATIVA
E DELLE POLITICHE PUBBLICHE

SOMMARIO: 1. L'Ufficio per il programma di Governo: ipotesi di ricerca. – 2. L'evoluzione delle dinamiche della forma di governo e del sistema politico-elettorale in Italia dagli anni Novanta, con particolare attenzione ai periodi 2011-2018 (entrata in crisi del bipolarismo) e 2018-2021 (parziale superamento del sistema elettorale maggioritario, consolidamento dell'assetto tripolare e succedersi di tre maggioranze alternative in Parlamento). – 3. Il programma di Governo nella prospettiva del controllo sull'indirizzo politico e dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche: riflessioni sul parametro del controllo/valutazione. – 4. L'evoluzione degli assetti organizzativi e degli strumenti per l'analisi e la valutazione del programma oggi in capo all'Ufficio per il programma di Governo: a) dagli anni Novanta al 2018. – 5. (segue) b) nella legislatura delle tre maggioranze (2018-...). – 6. Conclusioni critiche: la necessità di declinare il programma di Governo in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche per aversi un'efficace analisi/valutazione tecnica dello stesso. Barlumi di svolta culturale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ed il paradosso del PNRR stesso come primo programma declinato in modo tecnico di un Governo nato senza un programma "politico" formato in maniera tradizionale.

1. *L'Ufficio per il programma di Governo: ipotesi di ricerca*

Oggetto dello studio, dei cui risultati si intende dare qui conto, è il ruolo svolto nell'ordinamento italiano dalla struttura ministeriale attualmente denominata «Ufficio per il programma di Governo».

Le ipotesi di ricerca che si è inteso testare attraverso lo studio sono le seguenti.

In primo luogo, in una prospettiva descrittiva, si è ipotizzato come alcuni ben precisi fattori abbiano plasmato la fisionomia degli assetti organizzativi di tale struttura ministeriale nel corso degli anni ed abbiano indotto

quest'ultima a sviluppare progressivamente sempre di più strumenti tecnici di analisi e valutazione del programma di Governo, peraltro in un percorso istituzionale caratterizzato dal progressivo rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio all'interno della compagine governativa. Limitandosi l'indagine agli ultimi trent'anni (da quando, cioè, nel 1992 fu istituito l'Ufficio per il programma di Governo), i fattori sembrano essere i seguenti.

Da un lato, sembra scorgersi un rapporto direttamente proporzionale tra assetto maggioritario e bipolare del sistema politico-elettorale e maggiore rilievo politico/complessità strutturale dell'ufficio deputato all'analisi e valutazione del programma di Governo (con l'istituzione, negli anni dell'assetto maggioritario e bipolare, di un Dipartimento e la preposizione ad esso di un Ministro). Dall'altro lato, l'utilizzo sempre maggiore nel corso degli anni di strumenti di analisi e valutazione del programma di Governo, declinati secondo un approccio sempre più strettamente tecnico (essenzialmente: giuridico, economico e di bilancio), sembra derivare dal progressivo processo di integrazione delle politiche nazionali in sede europea (cfr. paragrafo 4).

Tali strumenti, come introdotti ed utilizzati nella XVII legislatura, sono stati già oggetto di indagine dottrinale negli anni recenti¹. Terreno vergine di ricerca è invece il periodo coincidente con la XVIII legislatura in corso: quando, non solo il sistema maggioritario è stato parzialmente superato con l'avvento di un sistema elettorale caratterizzato dall'assegnazione di due terzi dei seggi con metodo proporzionale e si è consolidato un assetto tripolare del sistema politico; ma ben tre maggioranze di Governo (Governi Conte I, Conte II e Draghi), profondamente diverse l'una dall'altra, si sono susseguite nel giro di tre anni. A fronte di tali rilevanti trasformazioni, sarà interessante quindi indagare come il programma di Governo si sia atteggiato nella legislatura in corso e se eventuali modifiche alla sua fisionomia abbiano avuto riflessi sugli assetti organizzativi della struttura ministeriale qui in esame o sugli strumenti di analisi e valutazione del programma stesso (cfr. paragrafo 5).

In secondo luogo (quanto alle ipotesi di ricerca) e conclusivamente, in una prospettiva critica, ci si è chiesti se, a seguito dei meritevoli passi compiuti quanto ad una declinazione degli strumenti di analisi e di valutazione

¹ Cfr. G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di Governo)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2015, n. 2; ID., *Strumenti tecnici al servizio dell'attuazione del programma di governo. L'esperienza del Governo Renzi*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 153 ss.; G. VESPERINI, *L'attuazione del programma di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, specie p. 847 ss.; F. BASSANINI, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2020, specie p. 153 ss.

del programma di Governo in termini maggiormente tecnici, il nostro Paese sia oggi giunto a compiere una vera e propria svolta culturale che declinasse quest'ultimo in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche. La risposta che il presente studio ha condotto a dare sul punto è negativa (cfr. paragrafo 6).

Per poter dimostrare tali ipotesi, appare in ogni caso indispensabile preliminarmente descrivere l'evoluzione delle dinamiche della forma di governo e del sistema politico-elettorale in Italia dagli anni Novanta ad oggi, con particolare attenzione ai periodi 2011-2018 (con l'entrata in crisi del bipolarismo) e 2018-2021 (con il parziale superamento del sistema elettorale maggioritario ed il succedersi di tre maggioranze alternative in Parlamento) (cfr. paragrafo 2). Sembra altresì essenziale chiarire meglio la nozione di «programma di Governo», guardandosi ad esso come parametro: sia nella prospettiva del controllo sull'indirizzo politico, da un lato; sia nella prospettiva dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, dall'altro. Questa seconda prospettiva appare essenziale ai fini che qui interessano: per aversene efficaci strumenti di analisi e valutazione, è infatti indispensabile che la nozione di «programma di Governo» sia declinata in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche, così da poter fungere da parametro tecnico dell'analisi e della valutazione stesse (cfr. paragrafo 3).

2. *L'evoluzione delle dinamiche della forma di governo e del sistema politico-elettorale in Italia dagli anni Novanta, con particolare attenzione ai periodi 2011-2018 (entrata in crisi del bipolarismo) e 2018-2021 (parziale superamento del sistema elettorale maggioritario, consolidamento dell'assetto tripolare e succedersi di tre maggioranze alternative in Parlamento)*

L'evoluzione della forma di governo e del sistema politico-elettorale in Italia negli ultimi trenta anni può sintetizzarsi in quattro fasi.

La prima fase va dal 1992 al 1994 (XI legislatura) e si caratterizza per il biennio di transizione che segna la fine della c.d. Prima Repubblica: la caduta del Muro di Berlino, la fine della divisione del mondo in blocchi e della c.d. *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito comunista italiano rendono possibile il sistema dell'alternanza di Governo; l'inchiesta di Tangentopoli determina la fine dei partiti politici tradizionali e l'avvento di nuovi; l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht sottopone le scelte politiche nazionali (e più in generale la sovranità del nostro Paese) a vincoli giuridici, economici e di bilancio finora mai sperimentati, rafforzando

peraltro ciò il ruolo dell'Esecutivo, protagonista della determinazione di tali vincoli in sede europea. Una serie di circostanze, queste ultime, che, andandosi peraltro a collocare nell'alveo delle riforme dei regolamenti parlamentari degli anni Ottanta, conduce in Italia al passaggio da una forma di governo parlamentare caratterizzata dall'equilibrio tra Governo e Parlamento ad una forma di governo parlamentare caratterizzata dalla prevalenza del Governo sul Parlamento².

La seconda fase va dal 1994 al 2011 (XIII, XIV, XV e parte della XVI legislatura): è il periodo del sistema elettorale maggioritario (il c.d. Mattarellum, prima; il c.d. Porcellum, poi), dove il meccanismo del collegio uninominale o del premio di maggioranza conduce alla formazione di coalizioni elettorali *all-encompassing*, ad una competizione tendenzialmente bipolare ed all'alternanza di Governo. Continuano tuttavia a persistere in questo periodo molte delle difficoltà per i vari Governi a perseguire efficacemente l'indirizzo politico, come già avveniva nella c.d. Prima Repubblica, nonostante la maggiore forza politica dei Presidenti del Consiglio (quantomeno di quelli nominati all'indomani delle elezioni politiche): quest'ultima derivante dall'essere stati questi indicati dalla rispettiva coalizione come *leader* nonché dalla presentazione di programmi di Governo durante la campagna elettorale³.

² Cfr. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 19 s. e p. 221 s. nonché l'appendice di aggiornamento sul biennio 1992-1994 ID., *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di undici legislature*, Giappichelli, Torino, 1995.

³ Cfr. per tutti (da differenti angolazioni) G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002 e R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006. Sulla XIII e XIV legislatura e sulla XIV, cfr. rispettivamente AA.VV., *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, a cura di A. D'ANDREA, Giuffrè, Milano, 2003 e AA.VV., *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, a cura di A. D'ANDREA-L. SPADACINI, Brescia, Bibliofabbrica, 2008. Sulla XV legislatura cfr. V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 59-68, secondo i quali il pluripartitismo esasperato ed il bicameralismo paritario propri della forma di governo italiana, combinati assieme, hanno in particolare reso «defatigante» il procedimento legislativo. È in particolare nella XV legislatura, sottolineano poi i due Autori, quando è venuta a rompersi la «simmetria» tra i sistemi elettorali di Camera e Senato, che si sono prodotte le disfunzioni maggiori discendenti da tale combinazione. Sugli effetti del premio di maggioranza a partire dalla XV legislatura nelle dinamiche parlamentari cfr. N. LUPO, *Il premio di maggioranza nella legge del 2005 n. 270 e i suoi effetti sull'organizzazione e sulle dinamiche parlamentari*, in A. CHIARAMONTE-G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Carocci, Roma, 2011, p. 113 ss. In particolare, sul soggetto politico «coalizione» cfr. G. DE CESARE, *La coalizione nella*

La terza fase, a parere di chi scrive, coincide con il periodo che va dal 2011 al 2018 (fine della XVI legislatura e XVII legislatura) e si caratterizza per l'entrata in crisi del bipolarismo, come conosciuto nel quarto di secolo precedente: con un ritorno del partito politico come "protagonista" del sistema politico-istituzionale ed una marginalizzazione della coalizione elettorale nelle dinamiche di quest'ultimo⁴.

In primo luogo ciò è avvenuto ai tempi del Governo Monti (2011-2013)⁵, la cui maggioranza si è caratterizzata per un'estensione amplissima⁶ e per una composizione "trasversale", in quanto comprendente il principale partito della coalizione di centro-destra (PDL), il principale partito della coalizione di centro-sinistra (PD) ed un raggruppamento centrista (Terzo Polo)⁷: partiti, questi, che facevano parte di coalizioni elettorali tra loro alternative alle elezioni del 2008.

E, in secondo luogo, con la formazione del Governo Letta (2013-2014), del Governo Renzi (2014-2016) e del Governo Gentiloni (2016-2018). Tutti e tre caratterizzati sostanzialmente dalla stessa base parlamentare che aveva caratterizzato il Governo Monti: con l'entrata in maggioranza di partiti che appartenevano a coalizioni elettorali tra loro alternative alle elezioni del 2008 (PD, Scelta civica e PDL nel caso del Governo Letta; PD e NCD nel caso dei Governi Renzi e Gentiloni); con la decisione di alcuni partiti facenti parte delle stesse coalizioni elettorali (SEL per il centro-sinistra, la Lega Nord e Fratelli d'Italia per il centro-destra) di rimanere all'opposizione, assieme peraltro ad un partito (il MoVimento 5 Stelle), presentatosi alle elezioni autonomamente ed il cui *exploit* elettorale ha ridisegnato in

nuova forma di governo italiana, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno*, 2002, Giappichelli, Torino, p. 99 ss. il quale qualifica il sistema politico italiano all'avvio della XIV legislatura in termini di «bipolarismo imperfetto dell'alternanza tuttora innestato in un pluripartitismo spinto».

⁴ Si è sostenuta questa tesi in E. ALBANESI, *Il Governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di "grande coalizione"*, in *Rass. parl.*, 2014, p. 135 ss. (con particolare riguardo al Governo Monti ma con qualche cenno anche al Governo Letta ed al Governo Renzi) nonché, con riferimenti al Governo Letta, Renzi e Gentiloni, in ID., *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, pp. 116-117.

⁵ Per una chiave di lettura dell'esperienza del Governo Monti nella prospettiva della forma di governo, cfr. N. LUPO-G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Dem. e dir.*, 2012, p. 85 ss.

⁶ Il 17 novembre 2011 il Governo Monti ricevette al Senato, su 307 presenti e 306 votanti, 281 voti favorevoli e 25 contrari. Alla Camera il 18 novembre 2011 su 617 presenti e votanti, 556 voti favorevoli e 61 contrari.

⁷ Nel voto iniziale anche l'IDV votò a favore della fiducia del Governo Monti, passando tuttavia presto all'opposizione assieme alla Lega Nord.

senso tripolare il sistema politico. In questo quadro, il ritrovato ruolo di “protagonisti” nelle dinamiche del sistema politico sembra che i partiti politici nella XVII legislatura lo abbiano iniziato a svolgere, per la prima volta dal 1994, *immediatamente* dopo le elezioni politiche e non a seguito delle dimissioni del primo Governo della legislatura (come accadde per la nascita del Governo Dini nella XII legislatura, dei Governi D’Alema I, D’Alema II e Amato II nella XIII legislatura, del Governo Berlusconi III nella XIV legislatura e dello stesso Governo Monti nella XVI legislatura).

La quarta fase, sempre a parere di chi scrive, è quella iniziata nel 2018, attualmente in corso e caratterizzata dal parziale superamento del sistema elettorale maggioritario (con il sistema elettorale c.d. Rosatellum), il consolidamento di un assetto tripolare del sistema politico ed il succedersi nel giro di tre anni di tre maggioranze di Governo (Governi Conte I, Conte II e Draghi), profondamente diverse l’una dall’altra, fondate peraltro su innovative modalità di definizione proprio del programma di Governo per quanto attiene alle fasi precedenti le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio alle Camere.

Il sistema elettorale con cui si è votato nel 2018, si caratterizza per l’assegnazione di un terzo dei seggi con metodo maggioritario e di due terzi dei seggi con metodo proporzionale ed appare riconducibile ai c.d. sistemi misti “fusi” a “propulsione maggioritaria”⁸, facente leva non però su un premio di maggioranza ma sull’effetto maggioritario derivante dai collegi uninominali⁹. L’effetto è stato quello di aver prodotto alle elezioni del 2018, come peraltro era stato previsto sulla base dell’assetto tripolare del sistema partitico, un esito «tipico di un meccanismo elettorale sostanzialmente proporzionale: non in grado, cioè, di assicurare la maggioranza dei seggi (né alla Camera né al Senato) a nessuna delle coalizioni o delle forze politiche in campo, salvo che queste non conseguano una serie cospicua di successi nei collegi uninominali e, al contempo, non raccolgano una quota elevata di consensi a livello nazionale (e quindi nei seggi attribuiti, con criterio proporzionale, sulla base di liste plurinominali)»¹⁰.

Anzi, da questo punto di vista il vero punto debole della legge è stato quello di mantenere in vita coalizioni *all-encompassing*, come avveniva con i sistemi elettorali vigenti tra il 1994 ed il 2017, con la compresenza dun-

⁸ Così P. COSTANZO-L. TRUCCO, *I “pilastrini” del sistema: l’assegnazione dei seggi*, in P. COSTANZO-A. RUGGERI-L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum-bis. Il sistema elettorale spiegato dagli Esperti* (Gli Speciali di Giurisprudenza Italiana), Utet, Torino, 2018, p. 73.

⁹ Cfr. N. LUPO, *Intervento*, in *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum-bis*, cit., p. 42 s.

¹⁰ *Ibidem*, p. 43.

que di un sistema maggioritario e di un sistema proporzionale nel quale «ciascuna lista ha una propria autonomia ed un proprio peso specifico pur se inserita all'interno di una coalizione»: con la conseguenza che l'«aver strutturato un sistema in cui le coalizioni rappresentano essenzialmente la sommatoria delle liste[,] offre a queste ultime un margine di manovra, nella fase post-elettorale, tale da consentire loro di spostarsi nello scacchiere politico senza incontrare argini che non siano la tenuta in termini di consenso popolare»¹¹.

Non a caso, come peraltro era avvenuto all'indomani delle elezioni del 2013, le coalizioni elettorali si sono sciolte come neve al sole dopo le elezioni del 2018 ed il Governo Conte è nato il 1° giugno 2018 (peraltro, ottantotto giorni dopo le elezioni del 4 marzo) come Governo di coalizione tra due partiti (M5S e Lega) presentatisi come concorrenti alle elezioni, di cui uno (Lega) facente parte della coalizione elettorale di centro-destra. Ancora una volta, come gli ultimi quattro Governi sopra menzionati succedutisi dal 2011, il Governo Conte I è nato come governo di coalizione sulla base di un accordo post-elettorale tra partiti politici¹².

Ma l'ulteriore elemento singolare nelle dinamiche della forma di governo nella XVIII legislatura, come si accennava, è stato quello di aver visto la formazione di tre maggioranze di Governo alternative in Parlamento, profondamente diverse l'una dall'altra, fondate peraltro su innovative modalità di definizione proprio del programma di Governo per quanto attiene alle fasi precedenti le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio alle Camere, come si dirà oltre in dettaglio (cfr. paragrafo 5).

Si vedrà a breve, se e come le quattro fasi appena richiamate (con particolare attenzione per l'ultima) abbiano inciso sulla fisionomia dell'ufficio che dal 1992 si è occupato del programma di Governo (cfr. paragrafi 4 e 5), non prima però di essersi soffermati a meglio definire quest'ultima nozione.

¹¹ Cfr. P. PASSAGLIA, *Intervento*, in *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellumbis*, cit., p. 44.

¹² Per alcune riflessioni sul funzionamento della forma di governo e del sistema politico all'indomani delle elezioni del 2018, sia consentito un rinvio alle riflessioni svolte in E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., pp. 280-283.

3. *Il programma di Governo nella prospettiva del controllo sull'indirizzo politico e dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche: riflessioni sul parametro del controllo/valutazione*

Un'assai acuta analisi della nozione di «programma di Governo» nelle sue varie accezioni, specialmente utile ai fini dello studio che si sta conducendo in questa sede, è quella compiuta da Giulio Vesperini nel 2019.

Vesperini¹³, richiamandosi uno studio di Villone e Zuliani, declina la nozione di «programma di Governo» secondo una «valenza essenzialmente di rappresentazione», cioè come «occasione di definizione pubblica della posizione dei soggetti politici – di maggioranza e di opposizione – attori della vicenda istituzionale» al momento della fiducia¹⁴. L'Autore riconosce tuttavia come nell'ultimo quarto di secolo tale nozione abbia assunto «una rilevanza giuridica differente e ben più ampia rispetto al passato», finendo essa in particolare per costituire oggetto di norme, molto numerose, che ne trattano «per garantirne attuazione e monitoraggio» o che fanno comunque riferimento «al nesso di specifiche politiche con il programma di governo»¹⁵.

In questa duplice accezione, che qui si fa propria, sembrano rinvenirsi alcuni caratteri comuni. In entrambe le prospettive, cioè, il programma di Governo sembra configurarsi come un parametro, in relazione al quale si svolge un qualche genere di “controllo” (si usa qui ora, in prima battuta, il termine in modo volutamente generico).

Nel caso del programma di Governo avente valenza di rappresentazione, il programma di Governo sembra porsi come parametro del controllo parlamentare: controllo che, secondo la ricostruzione ormai invalsa in dottrina, poggia sulla verifica compiuta dal Parlamento della condotta del Governo; sull'assunzione da parte del Parlamento dell'indirizzo *politico* come parametro; sull'adozione di conseguenti misure (censura o rimozione) per far valere la responsabilità *politica* del Governo¹⁶.

¹³ Cfr. G. VESPERINI, *op. cit.*, p. 841.

¹⁴ Cfr. M. VILLONE-A. ZULIANI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948-1994)*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 15.

¹⁵ Cfr. G. VESPERINI, *op. cit.*, p. 841 s.

¹⁶ Sulla funzione parlamentare di controllo si vedano in particolare la ricostruzione compiuta da A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970 e quella di C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974. In particolare, secondo Manzella la valutazione compiuta dal Parlamento nell'esercizio della funzione di controllo si svolge senza l'osservanza di canoni prestabiliti ma semplicemente sulla base dei risultati conseguiti: si tratta di un giudizio consistente dunque in una «prognosi postuma» ovvero nella «valutazione di ciò che si è fatto in relazione a ciò che si

Nella seconda accezione, il programma di Governo diventa invece parametro per analisi e valutazioni tecniche (essenzialmente: giuridiche, economiche e di bilancio). In questa prospettiva, pur potendo ovviamente esso costituire *anche* oggetto di controllo parlamentare, il programma di Governo è *naturaliter* oggetto di analisi e valutazione attraverso strumenti tecnici.

Tuttavia, se così è, da questa seconda prospettiva è indispensabile che lo stesso programma di Governo sia declinato in modo tecnico. Il punto cruciale, dunque, come nota Vesperini, diventa allora la definizione del programma di Governo¹⁷.

Come la cultura del *lawmaking* britannico d'altronde insegna, l'importanza di determinare gli scopi che la legislazione si prefigge di raggiungere, in modo funzionale agli obiettivi di *policy*, si rinviene proprio nel fatto che in tal modo viene a costituirsi un «clear benchmark for results and its effectiveness»: questi devono essere «specific, measurable, achievable, relevant and time-bound»¹⁸. Solo in tal modo possono essere assicurati un'effettiva *evaluation* delle politiche pubbliche e un effettivo *impact assessment* della regolamentazione¹⁹.

Chiarito tutto ciò, si possono ora verificare le due ipotesi di ricerca su cui si è impostato il seguente studio. In primo luogo, in una prospettiva descrittiva, chiedendosi se effettivamente la fisionomia degli assetti organizzativi della struttura ministeriale preposta nel corso degli anni al programma di Governo sia stata plasmata dall'assetto maggioritario e bipolare del sistema politico e se effettivamente lo sviluppo di strumenti tecnici di

poteva «politicamente» fare e non già [in una] valutazione sulla base di criteri prefissati». Aggiunge tuttavia l'Autore che «il comportamento dei soggetti politici sindacati dal Parlamento è sempre valutabile in base a quelle norme programmatiche della Costituzione [le quali costituiscono] valori oggetto di specifica tutela da parte del Parlamento-garante», ovvero l'interesse popolare alla democraticità nell'organizzazione e nel funzionamento dei pubblici poteri, di cui all'art. 1 Cost., e l'interesse popolare all'«efficienza» dell'azione pubblica, di cui all'art. 3 Cost. Nel caso del controllo sull'azione del Governo, poi, ai principi contenuti negli articoli 1 e 3 Cost. viene assicurata «concretezza» dai documenti attraverso cui si instaura il rapporto di fiducia e dagli altri documenti di indirizzo (cfr. A. MANZELLA, *I controlli*, cit., p. 106 s.). Nel pensiero di Chimenti, invece, il parametro è espressamente individuato nell'indirizzo politico di maggioranza (cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo*, cit., p. 228 s.).

¹⁷ Cfr. G. VESPERINI, *op. cit.*, p. 842.

¹⁸ Cfr. M. MOUSMOUTI, *Designing Effective Legislation*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton (MA), 2019, p. 35.

¹⁹ Si vedano le interessanti riflessioni sui termini usati in lingua inglese per distinguere le nozioni di *oversight/scrutiny* da quelle più propriamente riguardanti la valutazione delle politiche pubbliche e della legislazione (*evaluation*) e dell'impatto della regolazione (*impact assessment*), svolte da E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, Oxford-New York, 2020, p. 5.

analisi e valutazione del programma di Governo sia disceso dal processo di sempre maggiore integrazione europea. In secondo luogo, in una prospettiva critica, domandandosi se la declinazione in senso maggiormente tecnico degli strumenti di analisi e valutazione del programma di Governo, specie a partire dal 2014, possa dirsi sufficiente nell'ottica di una vera e propria svolta culturale che declini il programma di Governo in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche.

4. *L'evoluzione degli assetti organizzativi e degli strumenti per l'analisi e la valutazione del programma oggi in capo all'Ufficio per il programma di Governo: a) dagli anni Novanta al 2018*

Come si accennava, l'Ufficio per il programma di Governo fu istituito ai tempi del Governo Amato con dpcm 12 agosto 1992²⁰ (pur dovendosi qui ricordare il precedente del Dipartimento istituito nel 1981 dal Governo Spadolini I²¹). Creato nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, di esso si avvaleva il Comitato di esperti per il programma di Governo di cui all'art. 21, comma 1, e di cui all'art. 22 della legge n. 400/1988 (articoli abrogati nel 1999). Tale Comitato aveva l'incarico di predisporre la base conoscitiva e progettuale per l'aggiornamento del programma di Governo²². Tali strutture, è bene precisarlo, svolgevano solo un ruolo conoscitivo, di analisi e di istruttoria²³.

È poi ai tempi del Governo Berlusconi II che fu nominato prima un Ministro senza portafoglio per l'attuazione del programma di Governo (Pisanu nel 2001; Scajola nel 2003); e poi istituiti una struttura di missione nel 2003 ed un Dipartimento per il programma di Governo nel 2004²⁴, per fornire supporto tecnico-amministrativo al Ministro per l'attuazione del

²⁰ Cfr. dpcm 12 agosto 1992, *Istituzione dell'Ufficio per il programma di Governo*, in G.U. n. 196 del 21 agosto 1992.

²¹ Trattasi del Dipartimento per l'analisi e la verifica del programma di governo istituito con ordine di servizio del 1° settembre 1981, menzionato in A. MANZELLA, *Il Presidente che "promuove"* (art. 95, primo comma, Cost.), in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 33.

²² Ricorda tale gruppo di esperti G. AMATO, *La Presidenza come organo di coordinamento politico-amministrativo*, in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, cit., p. 33.

²³ Come nota F. BASSANINI, *op. cit.*, p. 154.

²⁴ Cfr. dpcm 3 dicembre 2004, *Istituzione del Dipartimento per il programma di Governo*, in G.U. n. 8 del 12 gennaio 2005.

programma di Governo (Scajola, appunto; Caldoro nel 2005, con il Governo Berlusconi III; Santagata nel 2006, con il Governo Prodi II; Rotondi nel 2008, con il Governo Berlusconi IV). Novità, queste ultime, che, sommate insieme, conferirono a tali strutture un ruolo di promozione, monitoraggio e coordinamento politico dell'attuazione del programma di Governo²⁵.

L'assetto è mutato nuovamente con la formazione del Governo Monti che, nel riorganizzare le strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, al posto del Dipartimento, ha istituito un Ufficio per il programma di Governo²⁶: trattasi di ufficio di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio, definito «struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative». È questo l'assetto ancora utilizzato da tutti i Governi che si sono succeduti fino ad oggi, nei quali le funzioni relative all'attuazione del programma di Governo sono state conferite con delega (non più ad un Ministro *ad hoc* ma) al Ministro per i rapporti con il Parlamento (Giarda nel 2011, con il Governo Monti) e per le riforme costituzionali (Boschi nel 2014, con il Governo Renzi); oppure ad un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio (Legnini nel 2013, con il Governo Letta; Boschi nel 2016, con il Governo Gentiloni; Giorgetti nel 2018, con il Governo Conte I; Martella nel 2019, con il Governo Conte II; Garofoli nel 2021 con il Governo Draghi).

Le funzioni dell'Autorità politica delegata alla funzione di impulso, coordinamento, monitoraggio, verifica e valutazione connesse all'attuazione e all'aggiornamento del programma di Governo sono definite di volta in volta al momento della delega delle stesse. Prendendosi a riferimento la delega di funzioni attualmente vigente²⁷, le aree di attività del Sottosegretario con delega di funzioni in materia di attuazione del programma di Governo, oggi sono le seguenti: *a*) analisi del programma di Governo, ricognizione degli impegni assunti in sede parlamentare, nell'ambito dell'Unione europea ovvero derivanti da accordi internazionali; *b*) analisi delle direttive ministeriali volte a realizzare gli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo e gli impegni assunti; *c*) impulso e coordinamento delle attività e delle iniziative necessarie per l'attuazione, la verifica delle necessità di adeguamento e il conseguente aggiornamento del programma,

²⁵ Cfr., ancora, F. BASSANINI, *op. cit.*, p. 154.

²⁶ Cfr. art. 25, dpcm 1° ottobre 2012, *Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in G.U. n. 288 dell'11 dicembre 2012. Il dpcm è ancora oggi vigente.

²⁷ Cfr., per il Governo Draghi, il dpcm 19 marzo 2021, *Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Presidente Roberto Garofoli*, in G.U. n. 101 del 28 aprile 2021.

nonché per il conseguimento degli obiettivi stabiliti; *d*) monitoraggio e verifica dell'attuazione, sia in via legislativa che amministrativa, del programma e delle politiche settoriali, nonché del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati; *e*) segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevati; *f*) informazione, comunicazione e promozione dell'attività e delle iniziative del Governo per la realizzazione del programma attraverso siti istituzionali, rapporti periodici, pubblicazioni e mezzi di comunicazione di massa, anche al fine di assicurare la massima trasparenza all'attività complessiva del Governo, in raccordo con l'ufficio stampa e del portavoce del Presidente del Consiglio dei ministri e con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Particolarmente funzionale alle riflessioni che condurranno in questa sede più avanti in prospettiva critica, sembra essere in specie una parte della voce *sub d*), in quanto quella maggiormente declinata in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche: quella del *monitoraggio e verifica del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati*.

Rilevante è stata altresì la ristrutturazione dell'assetto organizzativo dell'Ufficio, introdotto ad opera del d.m. 14 luglio 2014 ai tempi del Governo Renzi. Il d.m. definisce in primo luogo la funzione dell'Ufficio: quella cioè di supportare l'Autorità politica delegata nella funzione di impulso, coordinamento, monitoraggio, verifica e valutazione connesse all'attuazione e all'aggiornamento del programma di Governo, nonché nell'esercizio delle funzioni di controllo strategico delle amministrazioni dello Stato e di coordinamento in materia di analisi e valutazione delle direttive ministeriali per la realizzazione degli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di Governo²⁸ (art. 1). Il decreto dispone inoltre che l'Ufficio è articolato in due Servizi: il Servizio attuazione del programma e trasparenza (il quale supporta il capo dell'Ufficio nelle azioni volte ad assicurare la piena realizzazione del programma di Governo, con specifico riguardo alle attività di coordinamento, supporto e impulso nei confronti delle amministrazioni coinvolte nei processi di attuazione delle politiche governative e di conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati); ed il Servizio monitoraggio del programma (il quale assicura l'analisi del programma di Governo, attuando il monitoraggio e la costante verifica dello stato di attuazione, sia in via legislativa che amministrativa, del programma e delle politiche settoriali) (art. 3).

Sempre ai tempi del Governo Renzi sono stati introdotti strumenti di analisi e valutazione del programma di Governo declinati secondo un approccio sempre più strettamente tecnico (essenzialmente giuridico, economico

²⁸ Su quest'ultima funzione cfr. F. BASSANINI, *op. cit.*, p. 154 s. e G. VESPERINI, *op. cit.*, p. 849 s.

e di bilancio). Si tratta di strumenti che la dottrina si è già soffermata ad indagare e che ci si limita quindi in questa sede a richiamare: l'informativa puntuale da parte del Ministro con delega all'attuazione del programma di Governo, in apertura di ciascuna riunione del Consiglio dei ministri, sui progressi nel tasso di adozione dei provvedimenti attuativi del programma da parte dei singoli Ministeri; l'intensificarsi delle riunioni periodiche della Conferenza dei Capi di Gabinetto al fine di monitorare l'attuazione del programma; l'istituzione della piattaforma informatica MONITOR, che ha fornito un'informazione in tempo reale sullo stato di avanzamento dei singoli provvedimenti attuativi²⁹; la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra l'Ufficio per il programma di Governo e l'Ispettorato generale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze, per una condivisione reciproca di informazioni ed una riconduzione della programmazione di Governo all'interno del ciclo di bilancio³⁰; l'attribuzione all'Ufficio per il programma di Governo della funzione di supporto per il coordinamento strategico nelle amministrazioni dello Stato³¹. A ciò si aggiunga la delega al Governo, contenuta nella c.d. riforma Madia della Pubblica amministrazione (legge n. 124/2015) ed espressamente finalizzata a dare maggiore impulso al processo di attuazione delle leggi (art. 21, comma 1), per la modifica/abrogazione delle disposizioni legislative entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 che prevedono provvedimenti di attuazione al fine di favorire l'adozione o che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione per le quali non sussistessero più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti medesimi³².

La descrizione dell'evoluzione degli assetti organizzativi interni al Governo e degli strumenti per l'analisi e la valutazione del programma sembra dunque provare le ipotesi che si sono avanzate in questa sede, in una prospettiva descrittiva, da leggersi peraltro nell'ottica del costante rafforzamento istituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri all'interno della compagine governativa. D'altronde era questo l'intento già del precedente del 1981 sopra citato, in un'esperienza di Governo fortemente caratterizzata in tal senso³³; nonché quello dell'istituzione dell'Ufficio per il programma

²⁹ Cfr. G. PICCIRILLI, *Strumenti tecnici al servizio dell'attuazione del programma di governo*, cit., p. 159 s., F. BASSANINI, *op. cit.*, p. 156 s. e G. VESPERINI, *op. cit.*, p. 846 ss.

³⁰ Cfr. G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi*, cit.

³¹ Cfr. art. 19, comma 14-bis, d.l. n. 90 del 2014, conv. con mod. in legge n. 114/2014, su cui F. BASSANINI, *op. cit.*, p. 155.

³² Cfr. A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega "taglia-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella legge Madia*, in *Il Governo tra tecnica e politica*, cit., p. 139 ss.

³³ Cfr. A. MANZELLA, *Un'esperienza istituzionale*, in *Nuova antologia*, 1983, p. 115 ss.

di Governo nel 1992 da parte di un Governo che si trovava ad affrontare un intervento senza precedenti sulla spesa pubblica, anche sulla scia dei nuovi vincoli introdotti dal Trattato di Maastricht³⁴.

Da un lato, sembra essere provata l'ipotesi riguardante l'esistenza di un nesso tra assetti organizzativi governativi e modalità attraverso cui si sono atteggiati in Italia le dinamiche del sistema politico-elettorale. Si è infatti dimostrato come l'istituzione di un Dipartimento e la preposizione ad esso di un Ministro abbiano accompagnato proprio gli anni in cui si era stabilizzato il sistema maggioritario e bipolare del sistema politico-elettorale, quando era dunque centrale per il Presidente del Consiglio monitorare ed attuare dal punto di vista politico ed istituzionale (quindi: attraverso l'operato di un Ministro) quel programma di Governo su cui si incentrata la campagna elettorale e del quale si era fatto portatore come *leader* della coalizione.

Dall'altro lato, sembra essere dimostrata l'ipotesi riguardante il nesso tra sviluppo di strumenti di analisi e valutazione del programma di Governo, declinati secondo un approccio sempre più strettamente tecnico, ed il sempre più stringente processo di integrazione delle politiche nazionali in sede europea, il quale incide ormai sui confini delle scelte di governo³⁵. Si tratta d'altronde di strumenti introdotti al fine di contestualizzare l'azione del Governo all'interno del Programma Nazionale di Riforma (PNR) che dal 2012 costituisce un adempimento cruciale del Semestre europeo³⁶.

A ciò si aggiunga che per lo sviluppo di tali strumenti un ruolo importante sembrano averlo svolto le indicazioni contenute nel *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa* condotta dalla Commissione bicamerale per la semplificazione tra il novembre 2013 ed il 2014. Per quanto qui interessa, la Commissione aveva segnalato infatti la frequente mancanza nel nostro ordinamento dell'attuazione degli atti legislativi, i quali dal canto loro demandano sempre più la loro attuazione ad altri atti, assumendo quindi le sembianze di «una sorta di portaerei, sulla cui pista di decollo vengono collocati numerosi aerei, che

³⁴ Cfr. N. LUPO, *Le deleghe del governo Amato in parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 139 ss.

³⁵ Si vedano R. IBRIDO-N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, e G. RIVISECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, rispettivamente p. 32 ss. e p. 365 ss.

³⁶ Sottolineano il nesso tra Semestre europeo e strumenti di analisi e valutazione del programma di Governo G. PICCIRILLI, *Strumenti tecnici al servizio dell'attuazione del programma di governo*, cit., p. 159 s. e F. BASSANINI, *op. cit.*, p. 155 s.

poi stentano, per il congestionamento del traffico, a prendere il volo»³⁷.

Ebbene, gli strumenti tecnici introdotti dal 2014 e le funzioni dell'Autorità politica delegata alla funzione di impulso, coordinamento, monitoraggio, verifica e valutazione connesse all'attuazione e all'aggiornamento del programma di Governo appaiono funzionali a monitorare l'*attuazione legislativa ed amministrativa* del programma di Governo in senso giuridico ed al più di bilancio. Non sembrano tuttavia scorgersi specifici strumenti utili a rafforzare quella parte della funzione di cui alla lettera *d*), sopra menzionata, consistente nel *monitoraggio e verifica del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati*. In altre parole, per ricorrere ancora una volta alle categorie concettuali del *lawmaking* britannico, gli strumenti tecnici adottati dal 2014 sembrano essere funzionali ad attività di *monitoring* piuttosto che ad attività di *evaluation*³⁸.

Non resta che verificare se innovazioni in tal senso (negli assetti organizzativi della struttura ministeriale qui in esame o sugli strumenti di analisi e valutazione del programma stesso) siano stati eventualmente introdotti nella legislatura in corso.

5. (segue) *b) nella legislatura delle tre maggioranze (2018-...)*

Come si accennava, la formazione del programma degli ultimi tre Governi, nel contesto delle peculiari dinamiche della forma di governo e del sistema politico-elettorale della XVIII legislatura che si sono già descritte (cfr. paragrafo 2), è avvenuta in forme abbastanza inusuali rispetto al precedente venticinquennio, per quanto attiene alle fasi precedenti le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio alle Camere.

Il programma del Governo Conte I (2018-2019) è stato negoziato tra i due partiti di maggioranza (M5S e Lega) attraverso un *Contratto di Governo* sottoscritto il 18 maggio 2018. Nulla di nuovo rispetto ai tradizionali accordi di governo dei tempi della c.d. Prima Repubblica³⁹ (se non l'enfasi

³⁷ Cfr. XVII legislatura, *Commissione per la semplificazione*, res. somm, 31 marzo 2014, p. 26.

³⁸ Come distingue M. MOUSMOUTI, *op. cit.*, p. 87, l'attività di *monitoring* consiste nel «process of overseeing, following up the implementation of legislation. It includes the systematic collection of data on implementation and can produce implementation, application or other reports that describe the state of play and provide information on progress». Al contrario, l'attività di *evaluation* è «a one-off exercise that takes a broader perspective and appraises the Act comprehensively in relation to its objectives».

³⁹ Cfr. su tutti A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991.

sul vincolo contrattuale, riflesso di una preoccupante pretesa di privatizzazione delle dinamiche politiche⁴⁰) ma sicuramente un elemento innovativo rispetto al venticinquennio bipolare e maggioritario, quando il programma di Governo era fortemente influenzato dagli obiettivi fissati nei programmi elettorali di coalizione⁴¹. Se mai, un elemento innovativo nella prassi parlamentare (nella quale la mozione di fiducia al Governo è tradizionalmente costruita sulla scarna formula per cui la Camera o il Senato, «udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, le approva»⁴²) è stato quello della menzione dello stesso *Contratto di Governo* nella mozione di fiducia approvata dal Senato il 5 giugno 2018⁴³ e in quella approvata dalla Camera il 6 giugno 2018⁴⁴ a seguito delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio alle Camere: il Senato/la Camera (così il testo delle due mozioni) «constatata la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato "Contratto per il Governo del cambiamento", [...] esprime la fiducia al Governo della Repubblica»⁴⁵.

Il programma del Governo Conte II (2019-2021) si fondava invece su alcune *Linee programmatiche* predisposte dal Presidente del Consiglio incaricato sulla base degli indirizzi condivisi dai tre partiti di maggioranza (M5S, PD e LeU) del 3 settembre 2019⁴⁶. Anche qui, nulla di nuovo rispetto ai tradizionali accordi di governo dei tempi della c.d. Prima Repubblica ma ancora una volta un elemento innovativo rispetto al venticinquennio bipolare e maggioritario.

⁴⁰ Cfr. T. GUARNIER, *L'esperienza del "contratto di governo"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, specie p. 209 s.

⁴¹ Cfr. R. CHERCHI, *op. cit.*, p. 383 ss.

⁴² Salvo nel caso del Governo Spadolini I nel 1981, quando si valorizzò l'inciso di cui all'art. 94, secondo comma, Cost. (ai sensi del quale «ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione *motivata*», corsivo aggiunto).

⁴³ Cfr. XVIII legislatura, Senato della Repubblica, res. sten. 5 giugno 2018, Allegato A, p. 105 (mozione 1-0004 Crimi-Candiani).

⁴⁴ Cfr. XVIII legislatura, Camera dei deputati, res. sten. 6 giugno 2018, Allegato A, p. 8 (mozione 1-0006 D'Uva, Molteni).

⁴⁵ In senso critico, cfr. M. TERZI, *Indirizzo politico e genesi del rapporto di fiducia tra Costituzione e prassi: brevi appunti su uno dei "sintomi" della subalterità del Parlamento nei confronti del Governo*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 28, p. 131, secondo il quale «l'obliterazione del requisito della motivazione di cui all'articolo 94 della Costituzione, oltre che testimoniare di una modificazione tacita della Costituzione che seguita ad avere "cittadinanza", dà luogo a un innegabile annichilimento del ruolo delle due Assemblee elettive, escluse dalla definizione del contenuto essenziale dell'indirizzo politico a fondamento del rapporto di fiducia».

⁴⁶ Riferimenti in M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 16, p. 12 ss.

Il Governo Draghi (2021-....), appoggiato da M5S, Lega, PD, FI, IV e LeU, è nato in modo non tradizionale, senza cioè un previo accordo dei partiti su un programma, quanto piuttosto nel solco dell'«appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica», proferito dal Presidente della Repubblica il 2 febbraio 2021 all'atto del conferimento dell'incarico a Draghi⁴⁷; nonché sulla base del duplice giro di consultazioni svolte dal Presidente del Consiglio incaricato con tutti i gruppi parlamentari. Qui il precedente più immediato è se mai quello del Governo Amato I, il cui programma di Governo fu scritto senza la collaborazione dei partiti⁴⁸.

Occorre dunque chiedersi se queste nuove dinamiche abbiano impresso una qualche innovazione sugli assetti organizzativi della struttura ministeriale qui in esame o sugli strumenti di analisi e valutazione del programma stesso.

La risposta è negativa su entrambi i fronti.

L'Ufficio per il programma di Governo non ha mutato né fisionomia né funzioni rispetto alle novità introdotte nel 2014. Gli strumenti di analisi e di valutazione del programma, inoltre, sono rimasti gli stessi. In particolare, la principale attività dell'Ufficio per il programma di Governo è consistita nel monitoraggio *giuridico-formale* dell'attività legislativa del Governo (i cui provvedimenti legislativi sono suddivisi in autoapplicativi e non autoapplicativi) attraverso il già citato sistema informativo Monitor, al fine di rilevare lo stato di attuazione dei provvedimenti attuativi⁴⁹.

Probabilmente non era possibile attendersi alcuna conseguenza derivante dalle innovazioni della XVIII legislatura: d'altronde, se ben si riflette, queste hanno riguardato il programma di Governo come avente valenza di rappresentazione, non il programma di Governo come oggetto di analisi e valutazione, che è quello che davvero interessa nell'ottica di questo studio.

È allora abbandonandosi ora la prospettiva del programma di Governo come avente valenza di rappresentazione ed assumendosi quella del programma di Governo come oggetto di analisi e di valutazione, che si può giungere conclusivamente a dimostrare la seconda delle ipotesi alla base di questo studio: l'insufficiente declinazione nel nostro Paese del programma di Governo, quale oggetto di analisi e valutazione, in termini di progettazione normativa e di politiche pubbliche.

⁴⁷ Cfr. *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico*, 2 febbraio 2021, reperibile in *www.quirinale.it*, alla voce *Discorsi*.

⁴⁸ Cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 475.

⁴⁹ Cfr. <http://www.programmagoverno.gov.it/it/focus/attuazione-del-programma/>

6. *Conclusioni critiche: la necessità di declinare il programma di Governo in termini di progettazione normativa e delle politiche pubbliche per aversi un'efficace analisi/valutazione tecnica dello stesso. Barlumi di svolta culturale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ed il paradosso del PNRR stesso come primo programma declinato in modo tecnico di un Governo nato senza un programma "politico" formato in maniera tradizionale*

Come si è sopra notato, nel momento in cui si assume come riferimento il programma di Governo come parametro per analisi e valutazione tecniche, è indispensabile che lo stesso programma di Governo sia declinato in modo tecnico. Richiamandosi Vesperini, si è detto sopra, il punto cruciale in questa prospettiva è allora la determinazione stessa, di volta in volta, del programma di Governo⁵⁰.

A tal proposito, nota Vesperini, il programma va inteso in modo dinamico. Esso è formalizzato nelle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio ma poi trova sviluppo e integrazione in una pluralità di atti successivi: ad esempio, atti parlamentari di indirizzo, accordi tra il Governo e le parti sociali, vincoli derivanti dalla appartenenza alla Unione europea, documenti di programmazione economica e finanziaria, piani nazionali di settore⁵¹.

Significativo in tal proposito il giudizio dato da Giuliano Amato trent'anni dopo l'approvazione della legge n. 400/1988, secondo cui «è rimasta debole l'attuazione del programma a cui avevamo dedicato un articolo *ad hoc*» (cioè il sopra citato art. 22) «perché è invalsa un'abitudine [per cui] le leggi finanziarie prima e le leggi di stabilità poi cambiano di anno in anno il programma di governo». Anche i decreti-legge annuali «denotano appunto programmi cangianti». In definitiva, rileva Amato, «l'idea che ci sia un programma iniziale che per cinque anni è attuato in realtà ha perso consistenza»⁵².

Nel Regno Unito uno strumento programmatico avente consistenza normativa ed al tempo stesso una proiezione temporale realisticamente più circoscritta (l'annuale sessione parlamentare) esiste ed è il programma legislativo presentato dal Governo (*Government's legislative programme*) al Parlamento nel momento dell'apertura annuale della sessione parlamentare⁵³.

⁵⁰ Cfr. G. VESPERINI, *op. cit.*, p. 842.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Cfr. G. AMATO, *op. cit.*, p. 14.

⁵³ Cfr. D. GREENBERG, *Laying Down the Law: A Discussion of the People, Processes and Problems that Shape Acts of Parliament*, Sweet & Maxwell, London, 2011, p. 147 ss.

Nel programma sono inclusi i disegni di legge che il Governo intende presentare al Parlamento nella entrante sessione parlamentare (*session*), cioè nel periodo che va generalmente da ottobre/novembre al successivo ottobre/novembre⁵⁴. I disegni di legge facenti parte del programma legislativo sono generalmente (ma non necessariamente tutti) inclusi nel discorso della Regina (*Queen's Speech*) nella cerimonia di apertura della sessione parlamentare (*State Opening of Parliament*). Il programma è approvato dal Gabinetto (*Cabinet*) anche se la sua redazione spetta al comitato del *Cabinet Office* a ciò deputato, al quale ogni singolo *department* invia le proprie proposte. Tale comitato è attualmente denominato *Parliamentary Business and Legislation Committee* e, sebbene la sua composizione sia variabile, include inevitabilmente quei soggetti che meglio hanno il “polso” della situazione in Parlamento: il *Leader of the House of Commons*, il *Leader of the House of Lords*⁵⁵ ed il *Government Chief Whip* di ciascun ramo del Parlamento⁵⁶. Una volta incluso il disegno di legge nel programma legislativo approvato dal *Cabinet*, la sua redazione è affidata all'*Office of Parliamentary Counsel*⁵⁷ mentre il Par-

⁵⁴ Diversa durata hanno, ovviamente, le sessioni immediatamente precedenti e successive allo scioglimento del Parlamento. Per un'illustrazione tecnica della nozione di *session*, anche alla luce delle novità derivanti dal *Fixed-term Parliaments Act 2011*, si veda *Erskine May's Treaties on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Twenty-fourth edition, Lexis Nexis, London, 2011, a cura di M. JACK, p. 144 ss.

⁵⁵ Tali figure (da non confondere con lo *Speaker of the House of Commons* e con il *Lord Speaker* che svolgono funzioni di “Presidenti” dei due rami del Parlamento) sono membri del Parlamento e del *Cabinet* che hanno la funzione di gestire, per conto del Governo ed in comunicazione con quest'ultimo, l'andamento dei lavori parlamentari, rispettivamente nella *House of Commons* e nella *House of Lords*. Ad essi è anche attribuita la funzione di annunciare settimanalmente il programma della rispettiva Camera, sebbene il contenuto di quest'ultimo sia piuttosto opera degli accordi tra i *Whips*. Cfr. *Erskine May's Treaties on The Law*, cit., p. 50 e p. 74.

⁵⁶ Ciascun partito in Parlamento è dotato di *Whips* che hanno il compito di tenere aperto un canale di comunicazione tra la *leadership* del partito ed i parlamentari di seconda schiera (*back-benchers*), assicurando la “tenuta” del partito stesso e gestendo l'eventuale dissenso interno in vista delle votazioni parlamentari. In particolare, il *Government Chief Whip* ha il compito di determinare la programmazione dei lavori, in contatto con i *Whips* degli altri partiti, attraverso canali di comunicazione informali (i c.d. *usual channels*). Cfr. *Erskine May's Treaties on The Law*, cit., p. 50 s.

⁵⁷ Sull'*Office of Parliamentary Counsel* si vedano nell'ultimo ventennio D. GREENBERG, *op. cit.*, p. 19 ss., il saggio ad esso dedicato di E.C. PAGE, *Their Word is Law: Parliamentary Counsel and Creative Policy Analysis*, in *Public Law*, 2009, p. 790 ss. nonché la *lecture* tenuta dall'allora *First Parliamentary Counsel* Sir Geoffrey Bowman presso il *Lincoln's Inn* il 30 novembre 2004 (cfr. G. BOWMAN, *Why is there a Parliamentary Counsel Office?*, in *Statute Law Review*, 2005, vol. 26, n. 2, p. 69 ss.). Riferimenti anche in *Craies on Legislation: A Practitioners' Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation*, London, 2012, a cura di D. GREENBERG, p. 255 ss. Se pur maggiormente datato, si segnala infine

liamentary Business and Legislation Committee cura il monitoraggio del suo percorso parlamentare ed approva previamente gli eventuali emendamenti ad esso. D'altronde, nel Regno Unito, il redattore del testo normativo (*drafter*) è coinvolto a monte sin dall'elaborazione delle politiche (*policy process*)⁵⁸ e l'effettività della legislazione (intesa come capacità delle stessa di perseguire i risultati attesi) è concepita in termini di progettazione normativa piuttosto che di mera attuazione della stessa⁵⁹.

Al di là delle oggettive differenze nel sistema politico e nella forma di governo italiana e britannica, a rendere difficile una simile programmazione politica e progettazione normativa e delle politiche pubbliche nel nostro Paese ci sono probabilmente una serie di distorsioni nel funzionamento della forma di governo e del sistema politico italiani, nonché alcuni snodi problematici del nostro sistema costituzionale, che si sono in altra sede indagati⁶⁰ e su cui non è opportuno dilungarsi in questa sede.

Tuttavia, una volta assunti come inevitabili una certa indeterminatezza⁶¹ e mutevolezza del programma di Governo come avente valore di rappresentazione e non essendo questa la sede per trovare soluzioni a quelle distorsioni e quegli snodi problematici, occorre a questo punto chiedersi se almeno non sussistano nel nostro Paese strumenti per la definizione del programma di Governo utilizzabili come parametro per analisi e valutazioni tecniche. Un programma calibrato magari su aggiornamenti aventi cadenza periodica annuale o semestrale e declinato in termini di progettazione normativa e di politiche pubbliche.

La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009⁶² disponeva che il DAGL predisponesse un'agenda dei provvedimenti normativi sulla base delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni e degli esiti dell'attività di monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza, effettuata dal medesimo DAGL a supporto dell'azione di Governo. L'agenda era predisposta sulla base di una scheda analitica trimestrale, nella quale erano indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ciascuna

il racconto della propria esperienza lavorativa presso l'OPC di H. KENT, *In on the Act: Memoirs of a Lawmaker*, London, Macmillan, 1979.

⁵⁸ Cfr. C. STEFANOU, *Drafters, Drafting and the Policy Process*, in C. STEFANOU-H. XANTHAKI (eds.), *Drafting Legislation: A Modern Approach*, Routledge, Aldershot, 2008, p. 321 ss.

⁵⁹ Cfr. M. MOUSMOUTI, *op. cit.*

⁶⁰ Cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., p. 115 ss. nonché le *Conclusioni*.

⁶¹ Cfr. T. GUARNIER, *op. cit.*, p. 215 s.

⁶² Cfr. direttiva 26 febbraio 2009, *Istruttoria degli atti normativi del Governo*, in G.U. n. 82 dell'8 aprile 2009.

Amministrazione intendesse sottoporre, nel trimestre, all'esame del Consiglio dei ministri. Tuttavia, ancora una volta, si trattava di un mero elenco giuridico-formale ed in ogni caso, come riconosciuto dallo stesso Governo, spesso le schede analitiche risultavano carenti e l'agenda stessa si risolveva in un mero controllo puntuale (se pur utile) delle deleghe in scadenza⁶³.

Oggi l'art. 4 del dpcm 15 settembre 2017, recante la nuova disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione, dispone che ciascuna Amministrazione, entro il 30 giugno e il 31 dicembre, comunica al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), un programma normativo semestrale, che contiene l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, fatti salvi i casi di necessità ed urgenza. Nel dpcm tale adempimento sembra essere inteso in particolare come funzionale all'elaborazione delle specifiche relazioni di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) ed alla realizzazione delle eventuali iniziative di consultazione. Una previsione in tal senso sicuramente lungimirante, in quanto costruisce un programma normativo e lo funzionalizza ad un'analisi e valutazione tecnica.

Tuttavia è lecito nutrire forti dubbi che il Programma normativo semestrale delle singole Amministrazioni possa svolgere quel ruolo di programma di Governo sufficientemente declinato in termini di progettazione normativa e di politiche pubbliche.

Non tanto perché si tratta di un mero elenco, redatto in modo giuridico-formale, di singoli provvedimenti normativi. Quanto perché si tratta di un elenco parziale (trattasi di un programma concernente ciascuna Amministrazione e non collegiale *di Governo*) e perché da esso sono esclusi i casi di necessità ed urgenza che, per il ricorso praticamente ordinario al decreto-legge nel nostro sistema, costituiscono veicolo attraverso cui transita la grande maggioranza della normazione in Italia. Sebbene poi il d.p.c.m. abbia introdotto un innovativo approccio nel disporre che l'AIR sia svolta non più "a tappeto" su tutti i provvedimenti (salvo poi invocare il Governo cause di esenzione) ma solo sui provvedimenti di maggiore impatto ai sensi degli artt. 7 e 12, l'impressione è sempre quella di una AIR impostata su provvedimenti piuttosto che su politiche pubbliche⁶⁴.

⁶³ Cfr. Governo italiano - Presidenza del Consiglio dei ministri, *L'attività normativa del Governo. Aggiornato al 1° dicembre 2016*, p. V s.

⁶⁴ A fronte del mancato decollo degli strumenti di valutazione nel nostro Paese, si è sottolineato come occorre domandarsi «se oggi abbia senso valutare l'impatto di un singolo atto normativo, o se piuttosto non sia opportuno volgere l'attenzione istituzionale alla valutazione delle politiche pubbliche considerate nella loro più ampia articolazione». In tal modo, «da un lato, potrebbe essere arginato quel fenomeno dell'adempimento

Insomma, ancora una volta il Programma normativo semestrale sembra costituire uno strumento che rischia di ridursi a mero adempimento giuridico-formale (o, peggio ancora, “burocratico” ...) ⁶⁵. Come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di regolamento, non va dimenticato che tali criticità discendono dalle scarse «capacità istituzionali (e strutturali) delle amministrazioni pubbliche» ad adempiere al compito di redigere il Programma normativo semestrale, con il rischio di ridurre quest’ultimo compito ad una «gravosa, ma inefficace e inefficiente, produzione di documenti privi di un reale valore programmatico» ⁶⁶.

Quello di cui ci sarebbe bisogno è un processo di radicale ripensamento in termini pratici dell’organizzazione e della formazione professionale del personale delle Amministrazioni, per evitare che strumenti del genere si riducano a mera «illusione normativa» ⁶⁷. Processo che a sua volta richiederebbe risorse adeguate ⁶⁸ ed un mutamento dell’approccio esclusivamente giuridico-formale del personale degli uffici legislativi (da parte del quale sono da attendersi resistenze culturali notevoli) ⁶⁹.

formale fine a se stesso [...]; dall’altro, la valutazione degli effetti di una certa politica, sottoponendo a verifica contestualmente più interventi, meglio consentirebbe di mettere in evidenza sovrapposizioni, contraddizioni e, più in generale, tutte le possibili lacune di una “cattiva” politica, che può facilmente celarsi dietro la “positiva” valutazione di un atto normativo». Così M. PIETRANGELO, *La verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 93.

⁶⁵ Per un giudizio in tal senso sul d.p.c.m. n. 169 del 2017 in assenza di una svolta culturale nell’approccio della Pubblica Amministrazione a tali questioni, pur apprezzandosi l’impianto generale, cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., p. 236 ss.

⁶⁶ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, n. 00807/2017, paragrafo 53.

⁶⁷ *Ivi*, paragrafo 31.

⁶⁸ «A tal fine», scrive il Consiglio di Stato, «è indispensabile un significativo investimento *ad hoc* sulla formazione – anche di carattere comparativistico e socio-economico – degli appartenenti agli uffici legislativi, dei componenti dei plessi organizzativi istituzionalmente deputati all’effettuazione delle analisi *ex ante* ed *ex post* delle regolamentazioni e anche degli uffici di *linea*. In particolare, la formazione del personale preposto all’effettuazione delle analisi dovrebbe essere mirata all’acquisizione delle indispensabili competenze multidisciplinari per ricercare ed estrapolare i dati e le informazioni rilevanti (oltre che dai risultati della consultazione, da studi di esperti, *survey*, *focus group*, accessi a banche date specializzate, e in prospettiva anche da analisi comportamentali, ecc.), nonché per gestire e “processare” tali dati e informazioni in un tempo ragionevole». Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit., paragrafo 32.

⁶⁹ Nel rilevare le carenze del sistema attuale, il Consiglio di Stato sottolinea come le cause di ciò sono dovute anche «a carenze o a resistenze culturali e sono probabilmente riconducibili anche a lacune formative del personale addetto agli uffici legislativi, con una

In tale prospettiva e per quanto più attiene al limitato tema della presente indagine, ciò che si pensa possa essere utile nel senso di un programma di Governo inteso come parametro per analisi e valutazioni tecniche è un programma calibrato su aggiornamenti aventi cadenza periodica magari annuale o semestrale e declinato in termini di progettazione normativa e di politiche pubbliche, elaborato dall'Ufficio per il programma di Governo in stretta sinergia con il DAGL, in ragione della funzione di quest'ultimo di realizzare *attraverso la normazione* il programma di Governo⁷⁰.

Nel tentare qui un abbozzo di definizione, si ritiene che un simile documento dovrebbe costruirsi sulla base del programma di Governo (inteso come valore di rappresentazione, fondato dunque sulle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio); degli impegni assunti in sede parlamentare (e dunque degli atti di indirizzo parlamentare); degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea o derivanti da accordi internazionali; degli obiettivi economico-finanziari programmatici (sulla base dunque degli obiettivi elaborati specie in sede di Semestre europeo)⁷¹. Insomma, lungi dall'essere un mero elenco di provvedimenti normativi, tale documento dovrebbe essere costruito anche in termini di progettazione delle politiche pubbliche, nella consapevolezza che la valutazione dell'azione del Governo attraverso un'analisi della sola legislazione risulta limitativa e parziale⁷². Solo se redatto in tal modo, esso potrebbe costituire parametro per l'analisi e la valutazione dello stesso. In altre parole, in tal modo il programma di Governo apparirebbe utile a quella specifica funzione dell'Autorità politica delegata all'impulso, coordinamento, monitoraggio, verifica e valutazione connesse all'attuazione e all'aggiornamento del programma di Governo a cui si è sopra fatto riferimento in modo problematico: la funzione, cioè, di *monitoraggio e verifica del conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati*.

preparazione quasi esclusivamente giuridico-amministrativa e con scarsa conoscenza e consapevolezza del funzionamento e dell'utilità di detti strumenti multidisciplinari per il miglioramento della qualità della regolamentazione». Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 giugno 2017, cit., paragrafo 17.

⁷⁰ Sottolinea tale ruolo del DAGL C. ZUCHELLI, *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 14*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 201.

⁷¹ Si riprendono qui quasi testualmente le formule contenute nell'art. 25, comma 2, del già citato d.p.c.m. 1° ottobre 2012, sulle funzioni dell'Ufficio per il programma di Governo.

⁷² Cfr. G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di Governo)*, cit., p. 2 e A. IANNUZZI, *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge "manifesto". Sull'illegittimità costituzionale dei numerosi provvedimenti dichiarati salvifici ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, in *Dir. soc.*, 2014, p. 105 ss.

Si è consapevoli che un'effettiva progettazione normativa e di politiche pubbliche potrebbe essere raggiunta solo ove si risolvessero quelle distorsioni nel funzionamento della forma di governo e del sistema politico italiani, nonché alcuni snodi problematici del sistema costituzionale. Insomma, solo ove si desse soluzione a quei problemi che si sono dovuti affrontare «da parte di governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità» (come notato dalla Corte costituzionale nel 2019)⁷³.

Tuttavia, già il solo ricorso ad un programma di Governo declinato in modo tecnico, se accompagnato da quella trasformazione culturale nell'approccio delle pubbliche amministrazioni all'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, potrebbe sicuramente costituire un primo passo "dal basso".

Da questo punto di vista, da un lato, alcuni contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), trasmesso dal Governo Draghi alle Camere il 25 aprile 2021 e da queste approvato il 27 aprile 2021⁷⁴, lasciano intravedere un barlume di speranza; dall'altro, il PNRR sembra costituire esso stesso un programma di governo declinato in modo tecnico.

Quanto al barlume di svolta culturale, va richiamata la Parte 2 del PNRR, riguardante *Riforme e investimenti del Piano*. Accanto a misure per la semplificazione e razionalizzazione della legislazione (punto 1.3.1) e per il rafforzamento delle strutture per la semplificazione amministrativa e normativa attraverso il potenziamento delle strutture del Dipartimento della funzione pubblica con il reclutamento delle professionalità necessarie nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione (punto 1.3.2), si sottolinea in essa l'importanza del miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione. A tal fine, le misure prioritarie indicate (punto 1.3.3) sono proprio, tra le altre, quelle relative: alla programmazione delle iniziative normative del Governo al fine di consentire una adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione; all'analisi e alla verifica di impatto della regolazione; al monitoraggio e alla valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa; ad applicare, in via sperimentale e progressiva, i risultati provenienti dalle scienze cognitive e dalla economia comportamentale applicata alla regolazione. Ancora una volta, si menziona la via per raggiungere tali obiettivi, il reclutamento delle professionalità necessarie all'interno di un'apposita Unità nell'ambito dell'attività di coordinamento normativa svolta dal DAGL.

Quanto al fatto che il PNRR stesso costituisca un programma di Governo declinato (per la prima volta?) in modo tecnico, va ricordato come il Piano sia strutturato in una Parte I (*Obiettivi generali e struttura del Piano*) e in

⁷³ Cfr. Corte cost., ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, in *Giur. cost.*, 2019.

⁷⁴ Cfr. A.C., risoluzione Crippa 6/00189 e A.S., risoluzione Licheri e altri 6/00188.

una Parte II (*Riforme e investimenti*), cui fanno seguito una parte specificamente riguardante l'*Attuazione e il monitoraggio* (Parte III) e una parte riguardante la *Valutazione dell'impatto macroeconomico* (Parte IV) del Piano stesso. L'intero Piano si caratterizza poi per l'indicazione del tipo di fonti legislative da utilizzarsi per la realizzazione delle singole riforme nonché per un dettagliato cronoprogramma. In definitiva, il PNRR sembra essere redatto proprio nei termini, qui auspicati, di quella progettazione normativa e delle politiche pubbliche tale da assicurare un'efficace analisi/valutazione dello stesso. Tanto è, da avere condotto alcuni a parlare del PNRR come «declinazione “normativa” dell'indirizzo politico programmato e definito in tutti i suoi aspetti organizzatori: dall'individuazione dei soggetti alle forme e ai modi dell'attività da svolgere con un coordinamento generale rivolto al conseguimento del risultato finale»⁷⁵. Altri Autori hanno sottolineato come, dal punto di vista dell'indirizzo politico, il PNRR abbia introdotto un vincolo giuridico in capo agli organi politici e amministrativi (sebbene per libera scelta delle istituzioni italiane), discendente dal diritto dell'Unione europea, specie nella sua dimensione procedurale; e come, dal punto di vista della forma di governo, si siano quindi aperti nuovi spazi nella logica della programmazione normativa e, per il Parlamento, nella logica del controllo (posto che i parametri di valutazione dell'attività del Governo sono ora chiaramente definiti)⁷⁶. Un programma declinato in modo tecnico, paradossalmente, di un Governo nato senza un programma “politico” formato in maniera tradizionale, come si è già visto⁷⁷.

In definitiva, il PNRR come programma di Governo declinato in modo tecnico, se accompagnato da quella trasformazione culturale nell'approccio delle pubbliche amministrazioni all'analisi e valutazione delle politiche pubbliche delineato dallo stesso PNRR, potrebbe sicuramente costituire un primo passo “dal basso” verso la direzione qui auspicata. Un coinvolgimento dell'Ufficio per il programma di Governo, nei termini che si sono delineati in questa sede, potrebbe forse costituire la definitiva quadratura del cerchio in questo ambito.

In attesa che nell'assetto costituzionale si dia soluzione a quei problemi che si sono dovuti affrontare, come sopra ricordato, «da parte di governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

⁷⁵ Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 2021, n. 18, p. 251 s.*

⁷⁶ Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 1, p. vi-viii.

⁷⁷ Cfr. *retro* par. 5.

GIOVANNI PICCIRILLI

IL PARLAMENTO NELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

SOMMARIO: 1. Introduzione e struttura della relazione. – 2. Un tentativo di periodizzazione dei tentativi di adottare strumenti e procedimenti di valutazione delle politiche pubbliche. – 3. Cosa è rimasto dell'evoluzione fin qui compiuta. – 4. La valutazione delle politiche pubbliche nelle funzioni parlamentari. – 5. Oltre la riconduzione della valutazione delle politiche pubbliche alla funzione di controllo: la nuova dimensione della qualità rappresentativa delle assemblee elettive.

Dopo oltre due decenni di tentativi e proclami, a tutt'oggi il Parlamento italiano ha strutturato ben poco per affrontare la sfida della valutazione delle politiche pubbliche, alla quale sono chiamate – a vario titolo – tutte le istituzioni, specie quelle rappresentative. Molteplici sono i fattori che sembrano aver concorso a questo fallimento. Dapprima è stato probabilmente condizionante il sostanziale “assorbimento” della valutazione delle politiche pubbliche nel più generale tema della qualità della normazione (che aveva più urgenti necessità, le quali, per altro, meglio si prestavano all'approccio prevalentemente giuridico con cui si decise di agire tra la fine degli Anni '90 e l'inizio degli Anni 2000). Successivamente, sembra essersi affermata una diversa considerazione di complementarità tra regolazione e valutazione delle politiche pubbliche, che tuttavia è rimasta solo annunciata e non praticata alla luce dei successivi fallimenti di riforma delle istituzioni parlamentari.

Anche al fine di proporre un approccio sistematico, non sembrano convincenti gli approcci teorici che propongono un inquadramento della valutazione delle politiche pubbliche come parte (o come sviluppo) della funzione di controllo. La valutazione delle politiche pubbliche sembra piuttosto da inquadrarsi all'interno della più ampia e articolata concezione della funzione rappresentativa delle assemblee elettive. A tal fine, è apparsa necessaria anche una rilettura critica della nota pronuncia n. 106 del 2002 della Corte costituzionale, rispetto alla quale – dopo quasi vent'anni – è probabilmente opportuna una rimediazione, alla luce dell'e-

voluzione intercorsa sia nei rapporti tra livelli di governo, sia alla luce dell'ulteriore verticalizzazione della forma di governo. Infine, i contenuti, gli strumenti e l'inquadramento della valutazione delle politiche pubbliche devono essere misurati con le prospettive, per massima parte inedite, derivanti dal ciclo di costruzione e valutazione degli interventi inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che sembra poter offrire nuove ipotesi di sistematizzazione.

1. Introduzione e struttura della relazione

Affrontare il ruolo (come si vedrà, più potenziale che attuale) del Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche con gli occhi del giurista o dello studioso di diritto parlamentare pone un problema non secondario, se non proprio un rischio, di incappare in un equivoco piuttosto grossolano: ossia di perpetuare nella trattazione i problemi sostanziali che si riscontrano nell'oggetto di studio. La valutazione delle politiche pubbliche è infatti una attività che, in sé, avrebbe assai poco di giuridico; certo – come ogni altra attività – può essere oggetto di regolazione e di “procedimentalizzazione”. Ma il suo svolgimento richiede saperi, competenze e strumenti che certamente non sono (solo) quelli del giurista, in generale, o dello studioso di diritto parlamentare, in particolare. Di conseguenza, anche lo studio di questo tema richiederebbe la collaborazione tra giuristi ed economisti, come pure politologi, statistici e sociologi (se possibile, in maniera davvero integrata, e non solo giustapposta), al fine di coglierne la complessità di fondo e le sue molteplici sfaccettature.

Al contrario, il tema del ruolo del Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche è stato, purtroppo, pressoché monopolizzato dai giuristi. Il risultato è certamente deludente e, sul punto, i giudizi risultano pressoché unanimi. Solo per rendere conto delle impressioni avanzate in letteratura, numerose sono le espressioni a effetto per segnalare quanto di problematico vi sia nel rapporto tra parlamento e politiche pubbliche in Italia. Solo per citarne alcune, si è parlato di «un aspetto a lungo trascurato»¹, un qualcosa «*lost in translation*»², una

¹ N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, in *Amministrazione in cammino*, 10 gennaio 2005, spec. p. 1.

² In senso generale, ma con considerazioni perfettamente applicabili all'Italia, M. KAEDING, *Better regulation in the European Union. Lost in translation or full steam ahead? The transposition of EU transport directives across Member States*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

«occasione perduta»³, una «difficile relazione»⁴, una «incompiuta»⁵.

Per questo, più che l'analisi di una attività in corso, quanto si proverà ad illustrare in questa sede è la ricerca delle motivazioni di un qualcosa che non è mai decollato. Se non il «diario di un falli[men]to», almeno la storia di una opportunità che, finora, non è stata colta.

La trattazione è organizzata in tre parti.

Anzitutto, si proverà a offrire una periodizzazione dell'approccio italiano alla valutazione delle politiche pubbliche, dal punto di vista del Parlamento, in termini di istituzionalizzazione di strutture e procedure deputate a tale attività.

Di seguito, si evidenzierà cosa (invero, assai poco) è rimasto degli approcci finora seguiti, specie dal punto di vista delle disposizioni adottate (e, ove possibile, della loro pratica), nonché degli organi istituiti in questo ambito.

In terzo luogo, ci si interrogherà, alla luce degli scarsi risultati finora raggiunti, su quale sia il plesso di riferimento, tra le funzioni e i procedimenti parlamentari, in cui immaginare l'inserimento di strumenti e procedimenti di valutazione, anche analizzando criticamente il dibattito dottrinale che finora ha, per lo più, ricondotto la valutazione delle politiche pubbliche come una parte (o uno sviluppo) della funzione parlamentare di controllo. In particolare, ciò che preme analizzare è il contributo specifico che il Parlamento possa dare alla valutazione delle politiche pubbliche, posto che questa attività non è una esclusiva parlamentare (e alla quale concorrono amministrazioni centrali e territoriali, Corte dei conti e ulteriori soggetti ancora) ma che dal Parlamento e, in generale, dalle assemblee elettive, può ricevere un contributo specifico e, forse, unico. E che la sfida della valutazione delle politiche pubbliche può essere, allo

³ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Riv. it. pol. pub.*, 2012, p. 33 s., spec. p. 48.

⁴ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Parlamento dai controlli alla valutazione delle politiche pubbliche*, in *Economia pubblica*, 2020, p. 71 s., spec. p. 72, nonché *amplius* EAD., *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 79 s. (ma v. anche p. 11, ove qualifica in termini di «insostenibile arretratezza» l'attuale capacità del Parlamento italiano di tutelare gli interessi durevoli). Quest'ultimo studio, uscito successivamente al convegno i cui atti si raccolgono in questa sede e proprio nell'imminenza della chiusura del presente lavoro, offre una prospettiva organica e aggiornata sul tema qui affrontato. Almeno in sede di conclusione si proverà a evidenziare gli elementi di consonanza e qualche accenno di parziale divergenza negli approdi delle due ricerche sviluppate – con tempi e respiro diversi, ma – temporalmente in sostanziale contemporaneità.

⁵ Così il titolo del rapporto dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato (sul quale si dirà *infra*): *L'incompiuta. La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche*, aprile 2018.

stesso tempo, motore e contenuto del necessario ripensamento del mandato rappresentativo delle assemblee elettive, in questo tornante storico senza precedenti, costituito dalla nuova giustificazione che i parlamenti devono dare di se stessi nell'era della società digitale, nonché nella contingenza della programmazione delle politiche rese possibili dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

2. *Un tentativo di periodizzazione dei tentativi di adottare strumenti e procedimenti di valutazione delle politiche pubbliche*

Provando a riassumere diacronicamente gli approcci tentati dal Parlamento all'inserimento di istituti e procedure tesi alla valutazione delle politiche pubbliche sembra possibile evidenziare due fasi.

In via di sintesi, per poi approfondire maggiormente di seguito, si può dire che la prima fase è individuabile negli Anni '90, quando è sembrata affermarsi una concezione della valutazione delle politiche pubbliche sostanzialmente assorbita nel processo di riforma dei modi di produzione normativa; la seconda fase, più recente e forse generata dal sostanziale fallimento della prima, è quella che ha teso a individuare la valutazione delle politiche pubbliche non solo come una funzione distinta da quella normativa, ma da far svolgere a soggetti che non sono chiamati, o almeno, che non sono gli stessi protagonisti della decisione politica che contribuisce a costituire l'oggetto della valutazione.

Partendo dalla prima delle due fasi richiamate, va ricordato che il concetto di politiche pubbliche intese in senso più ampio rispetto alle dinamiche della sola legislazione parlamentare si è affacciato nell'ordinamento italiano su *input* degli organismi internazionali e sovranazionali nel processo di globalizzazione e apertura dei mercati, specie negli anni 90. In quella fase, in particolare, sono stati gli interventi dell'OCSE a suggerire un allargamento della prospettiva dalla "legislazione" in senso stretto alla regolazione (o regolamentazione) in senso maggiormente comprensivo.

La "reazione" da parte dell'ordinamento italiano è stata comunque quella di assorbire questa prospettiva all'interno della funzione regolatoria, in particolare nella prospettiva della progettazione legislativa attraverso un intervento *ex ante*, semmai puntellato e corredato di analisi di impatto (scarse e con un'ottica adempitiva) e valutazioni *ex post* (ancor meno percorse).

I prodotti di quella stagione sono stati l'avvio delle sperimentazioni sia degli strumenti *ex ante* (AIR, in particolare), sia di quelli *ex post* (all'epoca, le clausole valutative, specie al livello regionale), nonché la modifica dell'art.

79 del regolamento della Camera dei deputati⁶. Quest'ultimo costituisce un esempio emblematico di come la questione della analisi delle politiche sia stata introiettata e procedimentalizzata come momento del tutto ricondotto alla funzione legislativa, rinvenendo nella istruttoria legislativa in Commissione la sede propria per dare seguito alle raccomandazioni sulla *better regulation*⁷.

La prima delle fasi richiamate si è interrotta più o meno in coincidenza (o forse a seguito) rispetto alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha contribuito a spostare il *focus* della discussione su altri temi, quali l'attuazione di quella riforma, e i suoi "seguiti", a partire dalla riforma del Titolo I, annunciata e quasi "promessa" nell'art. 11 della legge Cost. n. 3/2001.

La seconda fase della periodizzazione proposta è quella in cui il riconoscimento di strumenti e procedure per la valutazione delle politiche pubbliche si è intreccia con i numerosi progetti di riforma istituzionale, che hanno avuto costantemente al centro l'organizzazione e gli assetti funzionali delle Camere.

In questo ambito, la valutazione delle politiche pubbliche è stata frequentemente considerata non soltanto come non integrata nel ciclo di produzione normativa, ma anzi antitetica o, almeno, complementare ad essa, tanto da distinguerne conseguentemente i soggetti chiamati a effettuarla.

La individuazione della valutazione delle politiche pubbliche come funzione parlamentare autonoma è del resto stata fatta propria dalla revisione costituzionale francese del 2008, che ha intestato in capo al Parlamento (unitariamente) tale funzione, assieme a quella legislativa e di controllo sul

⁶ Sul nuovo testo dell'art. 79 reg. Cam. si è sviluppata una discreta letteratura. In sintesi, si v. R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni: profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parlam.*, 2000, p. 209 s., nonché *amplius*, il volume *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. RECCHIA e dello stesso R. DICKMANN, Cedam, Padova, 2002; P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, spec. p. 155 s.

⁷ Può essere utile richiamare in questa sede la formulazione del comma 4 della disposizione citata: «Nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi».

governo⁸. Inoltre, ha individuato nella Corte dei conti l'organo chiamato ad assistere tanto il Parlamento quanto il Governo nella valutazione delle politiche pubbliche⁹. La riforma costituzionale francese ha avuto grande risonanza in Italia, anche per la coincidenza temporale tra le attività del *Comité Balladur* e il dibattito in corso sulle prospettive di riforma sia dei regolamenti parlamentari¹⁰, sia di revisione costituzionale (all'epoca con l'elaborazione della cd. bozza Violante)¹¹.

Il modo in cui si è provato ad articolare l'*input* proveniente dalla revisione costituzionale francese e le prospettive di revisione istituzionale in Italia è stato quello di combinare l'esplicito riconoscimento in capo al Parlamento di una funzione parlamentare ulteriore alla progettazione di un bicameralismo differenziato. Se vogliamo, l'idea è stata quella di offrire al Senato una sorta di compensazione (invero, assai parziale) nella prospettiva di eliminare la sua parità con la Camera nell'esercizio della funzione legislativa¹².

Volendo scegliere un esempio paradigmatico di questa tendenza, finalizzata appunto alla distinzione della valutazione delle politiche pubbliche dal ciclo di produzione normativa anche attraverso una separazione soggettiva tra i titolari delle due funzioni¹³, si potrebbe indicare il tentativo di revisione costituzionale del 2016, all'interno del quale – nella proposta differenziazione funzionale tra le due Camere – si attribuiva alla (sola) Camera dei deputati la funzione legislativa. Al Senato, per il quale il ruolo nella funzione legislativa era confinato a una mera «partecipazione», si prevedeva lo svolgimento delle «attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio»¹⁴.

⁸ V. l'art. 24, come riformato.

⁹ V. il nuovo art. 47-2.

¹⁰ Per un riassunto del dibattito allora in corso si v. il volume *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. GIANFRANCESCO-N. LUPO, LUISS University Press, Roma, 2009.

¹¹ Cfr. N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in *Astrid online*, 19 novembre 2008; V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2009, p. 659 s.

¹² Tale finalità, a proposito dell'esempio francese, è stata sottolineata da P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008. Réinventer le Parlement?*, in *Il Filangieri. Quaderno 2008, La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di F. LANCHESTER-V. LIPPOLIS, Jovene, Napoli, 2009, p. 237 s., spec. p. 244.

¹³ Sul tema, diffusamente, E. GRIGLIO, *La tassonomia delle funzioni non legislative delle Camere: una prova per il bicameralismo differenziato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2015, p. 105 s.

¹⁴ Così nell'originale formulazione governativa dell'A.S. 1429, XVII leg., divenuto poi

La valutazione delle politiche pubbliche era dunque intesa come una funzione nuova e «ulteriore»¹⁵, da attribuirsi a un soggetto (il Senato) che nel procedimento legislativo era chiamato a svolgere un ruolo assai defilato¹⁶.

Quel tentativo potrebbe forse essere considerato non indicativo, in quanto sono ben note le traversie procedurali che condussero alla formulazione dell'art. 1 del testo di legge costituzionale rigettato dal referendum, modificativo dell'art. 55 Cost.: su di esso, infatti, si concentrò gran parte dello "stress" procedurale dell'intera riforma costituzionale, sia per la collocazione iniziale, sia per la fissazione dei principi di differenziazione funzionale tra le Camere, che erano poi alla base del passaggio all'elezione indiretta del Senato, che costituì il principale oggetto di controversia, in Parlamento e nella successiva campagna referendaria¹⁷. Eppure, in quel testo si era condensata una impostazione che possiamo considerare diffusa e, comunque, estremamente diversa dalla costruzione di una produzione normativa "irrobustita" da elementi valutativi: si proponeva proprio una disgiunzione in capo alle due Camere di diverse priorità, una chiamata a decidere le politiche, l'altra a valutarle. Anche a seguito del fallimento di quel tentativo di revisione costituzionale, gli stessi obiettivi sono rimasti nel dibattito sulle modifiche regolamentari, confermando l'ipotesi di una disciplina dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche progettata in senso monocamerale¹⁸.

Si è già detto che la riflessione sul riconoscimento formale di istituti e procedure per la valutazione sia andata di pari passo con la progettazione di riforme istituzionali tendenti all'inserimento di significativi elementi di differenziazione nel sistema bicamerale. Tuttavia, non sembra esserci una

nel testo di legge costituzionale sottoposto a referendum: "Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori". A commento del testo di legge di costituzionale, su questa parte specifica, P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le Assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Riv. AIC*, n. 4/2016.

¹⁵ V., *ivi*, nel corpo della relazione illustrativa, p. 5.

¹⁶ È noto che il Senato fosse coinvolto nella legislazione, con un ruolo paritario a quello della Camera, soltanto su un numero ristretto e specificamente individuato di materie, mentre nella massima (e residuale) parte delle materie aveva un ruolo di mera dilazione della decisione finale. Sul tema, S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Riv. AIC*, n. 1/2016.

¹⁷ Sul punto, volendo, G. PICCIRILLI, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?*, in *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, a cura di P. CARNEVALE, Roma TRE University Press, Roma, 2016, p. 61, spec. p. 66, nota 18.

¹⁸ Cfr. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Riv. AIC*, 2/2017.

finalità esclusivamente “compensativa” rispetto al prospettato nuovo assetto della funzione legislativa. Anzi, almeno in parte, vi è una diffusa presa di coscienza rispetto all’avvenuta evoluzione dei numeri e dei modi della produzione normativa tra Parlamento e Governo puntando al recupero di un qualche ruolo per il primo, sempre più marginale rispetto al secondo nel *policy making*¹⁹, ma magari – nelle intenzioni dei proponenti – in grado di rivitalizzarsi in direzione alternativa e diversa.

Non si possono, infatti, ignorare alcuni elementi relativi agli andamenti della normazione, che di fatto testimoniano come l’idea di un Parlamento al centro dei processi di decisione pubblica sia ormai fuori dal tempo. Sono arcinote, infatti, sia l’evoluzione dei dati sulla produzione normativa (con il continuo spostamento progressivo del baricentro verso il Governo e gli atti governativi con forza di legge²⁰), sia l’evoluzione dei *modi* di produzione normativa, con una crescita esponenziale del rinvio a provvedimenti attuativi successivi. Per dirla con una battuta²¹: se l’esperienza dello Stato un tempo fondato sulla legge parlamentare ci aveva consegnato il celeberrimo caso delle leggi-provvedimento – con le quali si confezionavano in foggia di legge quelle che erano decisioni di tipo provvedimentale, al fine di rompere le resistenze derivanti dalla gerarchia delle fonti e gli oneri procedurali dell’adozione dell’atto amministrativo – da anni abbiamo progressivamente affermarsi quella che si potrebbe definire la «*legge procedimento*», ossia un atto sì legislativo, ma che “non decide”, e si limita a demandare a fasi ulteriori gli aspetti sostanziali della decisione, individuando quali soggetti (diversi dal parlamento) siano deputati ad adottare atti (ovviamente, non legislativi), secondo quali procedimenti e successioni di fasi.

Se gli esiti di questa transizione potrebbero astrattamente far pensare a una svolta verso una costruzione di politiche pubbliche articolate e

¹⁹ Non a caso, non sono nuove le qualificazioni del Parlamento tendenti a valorizzare la sua funzione consultiva, più che quella propriamente decisoria: si v., ad esempio, il volume di ormai quasi vent’anni fa, *Il Parlamento “consulente”. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. ROSSI, Jovene, Napoli, 2002, nonché il più recente *Il Parlamento “interlocutore”*, a cura di L. GORI-F. PACINI, e dello stesso E. ROSSI, Pisa University Press, Pisa, 2018.

²⁰ Le statistiche relative agli andamenti della produzione normativa relative alla XVIII legislatura, elaborate dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e aggiornate al 10 agosto 2021 (https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura), consegnano un quadro alquanto disarmante. Su un totale di 211 leggi ordinarie, solo 34 sono riconducibili a categorie diverse da quelle tipicamente a dominanza governativa (leggi di conversione di decreti-legge, leggi inserite nel ciclo di bilancio o a questo collegate, leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali etc.), per altro a fronte – nello stesso periodo – di 108 decreti-legge e 115 decreti legislativi.

²¹ ... della quale sono debitore nei confronti di Valerio Di Porto, lucidissimo osservatore dei processi di normazione e punto di riferimento per chiunque si accosti a questi temi.

integrate tra soggetti, istituzioni e livelli di governo, in realtà l'esperienza mostra piuttosto che a essi si arrivi a causa della difficoltà di addivenire a decisioni compiute in Parlamento. Da questo punto di vista, la dottrina ha prodotto già numerosi studi a proposito, a partire dalle più risalenti e variegata metafore della legislazione «a cannocchiale»²², a studi più recenti sulla «precarizzazione» della legge²³ o specificamente focalizzati sull'attività effettuata «dopo la legge»²⁴, agli interventi, infine, destinati a «ripulire» la legislazione entrata in vigore ma poi rimasta inattuata per mancata adozione degli atti ivi previsti (magari alla luce della consapevolezza della impossibilità di dar seguito al disposto legislativo)²⁵.

Paradossalmente, sul punto ha agito più incisivamente lo stesso Governo rispetto al Parlamento, almeno fino a quando l'Ufficio per il programma di governo ha regolarmente censito (e pubblicato) gli esiti del monitoraggio di questi adempimenti²⁶. Dal punto di vista dell'istituzione parlamentare, invece, solo il Comitato per la legislazione (e dunque neanche le Commissioni di settore in sede di istruttoria) è rimasto a richiamare l'attenzione su tali dinamiche, apponendo condizioni e osservazioni nei propri pareri, con risultati nel «seguito» di detti pareri, tuttavia, assai limitati²⁷.

²² R. ZACCARIA, *Introduzione*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura dello stesso A., GRAFO, Brescia, 2011, spec. p. 15 s. La metafora è ripresa anche da F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, a cura di M. CAVINO-L. CONTE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 53 s., spec. 61.

²³ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

²⁴ F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

²⁵ A. RAZZA, *Il d.lgs. n. 10 del 2016: un "taglia-decreti" per un nuovo riordino normativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2016, nonché, A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega "taglia-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, ivi, 2/2016.

²⁶ Da un certo punto in poi, invece, anche per non enfatizzare gli interventi di attuazione di provvedimenti promossi dai governi precedenti rispetto ai quali si voleva marcare una discontinuità, si è semplicemente smesso di diffondere dati e dettagli sui tassi di attuazione. Sul tema, sia consentito un rinvio a G. PICCIRILLI, *Il Governo "nel" web*, in *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, a cura di D. CHINNI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 43 s.

²⁷ Nel 2018 V. DI PORTO, *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, LUISS SoG Working paper #45/2018, spec. p. 5, stimava intorno al 50% il tasso complessivo di recepimento delle condizioni e nel 20-25% quello delle osservazioni contenute nei pareri del Comitato. È arduo stimare quale possa essere la percentuale in relazione alle osservazioni formulate sulle disposizioni di rimando a provvedimenti attuativi (specie di natura non regolamentare), ma certamente si colloca a soglie assai inferiori.

3. Cosa è rimasto dell'evoluzione fin qui compiuta

Il portato della prima delle due fasi analizzate è assai limitato. In maniera interessante, quello che resta è coerente con gli approcci seguiti e precedentemente tratteggiati: della prima fase “normativistica” resta qualche disposizione e qualche istituto (non granché percorso nella pratica); della seconda fase “istituzionale”, ancorché fallita, residuano in ogni caso alcune innovazioni di carattere organizzativo (anch'esse, invero, non particolarmente prolifiche).

Nel dettaglio, i risultati della prima fase sono sostanzialmente fermi alle acquisizioni della fine degli anni '90 e dell'inizio degli anni 2000. Oltre al citato art. 79 del regolamento della Camera, merita menzione la (doppia) circolare sulla istruttoria legislativa in commissione adottata dal Presidente di Assemblea in ciascun ramo del Parlamento²⁸. Gli ulteriori strumenti inseriti nel ciclo di programmazione normativa sono pressoché esclusivamente confinati nel lato governativo: si pensi all'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e alla più recente Verifica di Impatto della Regolazione (VIR). Entrambe, per altro, sono state più volte oggetto di ripensamenti²⁹, anche in occasione delle leggi annuali di semplificazione³⁰, ma – ove percorse – risultano tuttora poco praticate e comunque percepite come meri adempimenti.

Rispetto invece agli strumenti a disposizione delle Camere, addirittura alcune forme di acquisizione di elementi esterni a supporto della decisione parlamentare sono stati vissuti a tal punto come mero aggravio procedurale a fini dilatori da essere soppressi. È il caso, al Senato della richiesta di informazioni al CNEL, espunta dal regolamento in occasione della revisione regolamentare del 2017³¹. Alla Camera invece resta ancora, in astratto, percorribile³², ma in concreto assai poco praticata.

I risultati della seconda fase, tendente alla distinzione funzionale e soggettiva tra legislazione e valutazione, devono essere invece misurati anche

²⁸ P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare...*, cit., p. 155 s.

²⁹ V. il dPCM 15 settembre 2017, n. 169, a commento del quale, tra gli altri, F. CACCIATORE, *Che cosa cambia nella normativa statale sulla better regulation*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, p. 581 s.

³⁰ ... benché di queste ultime non si abbiano più notizie dal 2005, con l'avvio dell'operazione taglia-leggi, a ennesima conferma di un approccio eminentemente normativistico e anzi legicentrico al tema della semplificazione.

³¹ V. l'abrogazione degli artt. 19 e 98 del regolamento, precedentemente relativi alle richieste di pareri, di studi e di indagini, nonché della possibilità per il CNEL di inviare osservazioni e proposte.

³² Artt. 146 e 147 del regolamento.

nella prospettiva organizzativa, specie per la coincidenza tra ripensamento delle funzioni parlamentari e revisioni costituzionali relative alla struttura delle due Camere.

Tra l'altro, nel medesimo periodo, anche in considerazione della crisi economica successiva al 2008, si è avuto un lungo, prolungato (e, francamente, drammatico) blocco del reclutamento di nuovo personale: per fare un esempio, negli ultimi 15 anni il personale della Camera dei deputati è esattamente dimezzato, passando circa da 2000 a 1000 unità³³. Al Senato il reclutamento è stato un minimo più dinamico, anche con una attenzione alla differenziazione delle professionalità: non più soltanto "consiglieri di professionalità generale", ma anche un *track* specifico, ancorché assai esiguo, per laureati in economia.

Si tratta di elementi che incidono in maniera immediata e diretta sulle capacità di elaborare informazioni, attività essenziale ai fini della costruzione di una cultura (e di una pratica) della valutazione delle politiche. Non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo. In questo modo le amministrazioni parlamentari non si sono soltanto ridotte di numero, ma sono estremamente invecchiate, per altro in una fase storica nella quale, al contrario, il rinnovo della classe politica e l'abbassamento dell'età media dei parlamentari sono stati radicali. Da ultimo, la progressiva affermazione delle tecnologie digitali ha richiesto, nella migliore delle ipotesi, un serio investimento nella formazione permanente del personale già in organico.

In ogni caso, la prospettiva (che è stata più o meno pendente per vent'anni) di una profonda riforma dell'istituzione parlamentare ha rinviato *sine die* l'aggiornamento dei regolamenti parlamentari (salvo il controverso intervento sul regolamento del Senato nel 2017 che, non a caso, pressoché nulla ha innovato nel tema che qui interessa), come pure le politiche di reclutamento e riorganizzazione interna. La prospettiva del ruolo unico, fatta propria anche dal testo di riforma del 2016³⁴ e in qualche modo rimasta aperta indipendentemente dal fallimento di quest'ultima³⁵, costituirebbe

³³ Il ridimensionamento, per altro, è stato particolarmente evidente nel livello dirigenziale (ossia nell'organico dei "consiglieri"), atteso che si sta concludendo in queste settimane la prima selezione di unità di personale del massimo livello d'entrata nei ruoli dell'amministrazione della Camera dopo tanti (troppi) anni. La precedente si era avuta nei primissimi anni 2000.

³⁴ Si v. l'art. 40, comma 3, del testo di legge costituzionale, che individuava nella XVII legislatura il termine per la creazione di un ruolo unico dei dipendenti delle Camere, dotato di uno «statuto unico del personale dipendente». In questa prospettiva si delineava l'unificazione delle procedure di reclutamento, nonché l'«integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione».

³⁵ G. LAURI, *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo*

un tassello essenziale, se non altro per ridurre le ridondanze negative che il bicameralismo paritario finisce comunque per perpetuare.

Per quanto si tratti di un elemento generalissimo, la paralisi del ripensamento interno delle Camere in attesa della definizione delle prospettive di riforma istituzionale ha avuto un chiarissimo impatto anche sulla possibilità di elaborare soluzioni relative a forme, soggetti e procedure deputate alla valutazione delle politiche pubbliche. L'incertezza sul rapporto tra le Camere ha comportato il rinvio di un qualsiasi confronto inter-camerale favorendo o la stasi o la costruzione di strutture confuse, episodiche e frutto di iniziative estemporanee dei singoli presidenti. Caso emblematico è l'Ufficio di Valutazione di Impatto istituito al Senato istituito nell'estate del 2016 su iniziativa del Presidente Grasso, composto – ad uno stesso tempo – da esponenti politici e dai vertici dell'amministrazione del Senato. Era anche prevista la partecipazione di un rappresentante della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome ma – a quanto è stato possibile appurare presso quest'ultima – non è stato dato alcun seguito a questa previsione e dunque non vi è mai stata l'effettiva partecipazione del componente di estrazione regionale. Oltretutto, con la fine della legislatura e un certo periodo di "attivismo" nei primi mesi della XVIII legislatura, l'UVI sembra ormai del tutto dormiente: anche le ricerche da esso promosse si fermano al 2018³⁶ e già prima dell'avvento della pandemia sembrano essersi completamente arenate anche le ulteriori attività formative promosse dall'Ufficio³⁷. Del resto, nonostante sia stato creato nell'estate del 2017 con una deliberazione dell'Ufficio di presidenza e un decreto del Presidente del Senato, l'UVI non è stato considerato all'interno della revisione del regolamento dello stesso anno, per cui – quand'anche producesse delle risultanze dell'attività di valutazione – il loro seguito non troverebbe sbocchi procedurali predefiniti, costituendo al più la base per una autonoma valutazione dei singoli senatori.

unico dei dipendenti delle Camere, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017; L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. BASSANINI-A. MANZELLA, Passigli, Bagno a Ripoli, 2017, p. 49 s., nonché in una prospettiva comparata, N. LUPO-E. GRIGLIO, *Parliamentary administrations in the bicameral systems of Europe: joint or divided?*, in *Journal of legislative studies*, 2021, p. 1 s.

³⁶ Al momento della conclusione di questo lavoro (ottobre 2021), gli ultimi materiali prodotti dall'UVI risultano del novembre 2018 (v. l'archiviazione in *permalink* della pagina al seguente indirizzo: <https://perma.cc/Z4J5-RX28>).

³⁷ ... come il Master organizzato insieme a Ca' Foscari, rispetto al quale – a quanto si apprende – non è stata rinnovata la convenzione, lasciando il progetto sostanzialmente su un binario morto.

4. *La valutazione delle politiche pubbliche nelle funzioni parlamentari*

Approssimandosi la conclusione della presente analisi, e provando a proporre un quadro sistematico rispetto al quale ascrivere possibili forme e procedure di valutazione delle politiche pubbliche da parte dell'istituzione parlamentare, sembra opportuno interrogarsi su quale specifica funzione parlamentare sia interessata dalla attività di valutazione delle politiche pubbliche.

Sulla classificazione delle funzioni parlamentari esistono analisi classiche ormai in dottrina, che, per i momenti in cui sono state elaborate, certamente non contemplano direttamente la valutazione come autonoma funzione svolta dalle assemblee elettive³⁸.

Le letture prevalenti sembrano ricondurre tali attività alla funzione di controllo, costituendone «una parte importante»³⁹, un suo «rafforzamento»⁴⁰, una sua «prospettiva di sviluppo»⁴¹, o da ascrivere, come strumento della funzione di controllo, a una «estensione» della funzione legislativa⁴².

L'ascrizione della valutazione delle politiche pubbliche alla funzione di controllo, tuttavia, mi pare figlia della valorizzazione del Parlamento quale valutatore in quanto non più legislatore. Cioè, una volta accettata l'abdicazione in favore del governo del ruolo di guida politica e decisionale, sembra coerente con il tentativo di recupero in altra sede delle istituzioni rappresentative di una loro valorizzazione come controllori e valutatori di decisioni assunte in altra sede.

³⁸ Classificazione capostipite e, ormai, classica è quella di sir W. BAGEHOT, *The English Constitution* [1867], trad. it. *La costituzione inglese*, Bologna, 1995, su cui v. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagebot*, in *Walter Bagebot e la Costituzione inglese*, a cura di G. DI GASPARE, Giuffrè, Milano, 2001, p. 101 s.; specificamente sul contesto costituzionale italiano ma concepita in un momento in cui la valutazione delle politiche pubbliche non era ancora entrata nel dibattito, è invece la classificazione di A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3^a ed., Bologna, 2003, p. 409 s. (ma v. anche nella edizione precedente, ivi, 1991, p. 319 s.).

³⁹ N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche...*, cit., p. 1; in termini ancora più netti M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare...*, cit., p. 9: «non vi è dubbio alcuno che la valutazione possa essere ricondotta a una nozione di controllo parlamentare formulata in termini ampi».

⁴⁰ P. PICCIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 3/2019 sul tema *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, p. 133 s., spec. p. 143.

⁴¹ Così, «autenticamente», nel *Rapporto sull'attività di controllo parlamentare 2016* della Camera dei deputati, aprile 2017, p. 4.

⁴² E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, cit., p. 203 s., spec. p. 204.

A prescindere dalla condivisibilità di questa analisi, sia consentito manifestare un qualche scetticismo rispetto a quanto esposto, almeno per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, se si giunge a condividere che il parlamento non sia più in grado di rendersi protagonista della sintesi politica in sede decisionale (per i suoi tempi disallineati rispetto alle evoluzioni della realtà sociale o alle pretese del mondo produttivo, o per il decadimento della qualità della classe politica, o per la sua natura di organo meramente politico con limitate e non preponderanti qualità tecniche), mi parrebbe quantomeno velleitario ipotizzare che – una volta “incassato il colpo” – la stessa istituzione possa addirittura “rilanciare” con una attività che proprio della tempestività, dell’influenza e della autonomia nella elaborazione di informazioni fa i suoi punti focali.

In secondo luogo, schiacciare la valutazione delle politiche pubbliche sul controllo (che di norma si svolge nei confronti di soggetti esterni al Parlamento, e in particolare nei confronti del Governo) rischia di sottovalutare un triplice aspetto, ossia che: non è solo l’esecutivo a porre in essere le politiche pubbliche; dilatare oltremisura il concetto di controllo parlamentare sottrarrebbe qualsiasi valenza euristica dalla ascrizione al suo interno della attività di valutazione delle politiche pubbliche; infine, la stessa attività di valutazione delle politiche pubbliche non è una funzione esclusiva dei parlamenti, anzi. Questa, infatti, è una attività che coinvolge a vario titolo amministrazioni, assemblee elettive, organi ausiliari del governo (e, in primo luogo, la Corte dei conti) istituzioni indipendenti (le *fiscal institutions*, che in Italia è incarnato dall’Ufficio parlamentare di bilancio), nonché figure a cavallo tra tecnica e politica (nell’esperienza italiana, in particolare i commissari straordinari sulla revisione della spesa pubblica⁴³).

La ciclicità dell’attività di valutazione richiede che tutti questi soggetti, ciascuno dal proprio specifico punto di vista, concorrano alla elaborazione di informazioni, alla produzione di rapporti e alla verifica degli effetti delle politiche pubbliche, offrendo strumenti ai decisori politici al fine di un progressivo affinamento o, al limite, di un loro ripensamento. È ben vero, però, che in questo tipo di attività il Parlamento ha una sua specificità, che tuttavia non sembra doversi necessariamente esaurire nella sua dialettica con il Governo, quanto piuttosto alla luce delle caratteristiche proprie ed esclusive delle istituzioni rappresentative, quali, almeno: il metodo parlamentare di discussione tra maggioranza e opposizioni; la trasparenza del dibattito che rende possibile per il cittadino di vigilare non solo sui prodotti decisionali, ma anche sui processi mentre questi si

⁴³ Sul tema v., diffusamente, il contributo di B. BRANCATI, in questo *Volume*.

svolgono; infine, nella capacità che solo hanno le assemblee elettive di creare un collegamento tra società e pubblici poteri⁴⁴.

5. *Oltre la riconduzione della valutazione delle politiche pubbliche alla funzione di controllo: la nuova dimensione della qualità rappresentativa delle assemblee elettive*

Insomma, il Parlamento ha caratteristiche assolutamente peculiari che potrebbero ben essere valorizzate al fine di sviluppare un robusto circuito di valutazione delle politiche pubbliche. Eppure, allargando lo sguardo al panorama più ampio della Repubblica, queste non sono caratteristiche esclusive della Camere. Esse risultano condivise anzitutto con i Consigli regionali e, volendo con le assemblee elettive degli ulteriori livelli di governo (a partire dal Parlamento europeo, dai consigli comunali, etc.). Nella costruzione di strumenti finalizzati alla valutazione delle politiche pubbliche, proprio alla luce della necessaria integrazione tra gli approcci, è probabilmente impensabile costruire meccanismi di valutazione indipendenti e separati tra istituzioni o addirittura all'interno della stessa istituzione tra le due Camere. Sulla base di queste diverse considerazioni si potrebbe forse cogliere il vero valore aggiunto della partecipazione alla valutazione delle politiche pubbliche da parte degli organi rappresentativi, attraverso la costruzione o il consolidamento di reti di rapporti con le altre assemblee elettive, al fine di promuovere le comuni caratteristiche rappresentative. Questa prospettiva appare strategica anche da una ulteriore prospettiva, ossia quella di addurre ulteriori argomenti alla nuova giustificazione della rappresentanza politica, dinanzi al superamento del mero argomento tecnico, ormai non più sostenibile all'interno della società digitale.

Giungendo alle conclusioni, e riprendendo quanto appena esposto, al fine di valorizzare la qualità rappresentativa delle assemblee elettive come loro contributo specifico nella valutazione delle politiche pubbliche, deve probabilmente rileggersi criticamente la nota sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale. Certo, ben si comprendono le intenzioni del giudice relatore Mezzanotte nel sottolineare l'unicità della rappresentanza nazionale, e la lettura continuistica tra articolo 5 della Costituzione (originario) e Titolo V della Parte II, come riformato⁴⁵, specie nella temperie dell'epoca

⁴⁴ È il concetto di "istituzione-porticato" di hegeliana memoria, caro ad A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 35 s., spec. p. 48.

⁴⁵ §3. in dir.: «i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla

e alla luce dei tentativi (più o meno maldestri) di trasformazione dello Stato in senso federale. Tuttavia, se allora l'attenzione doveva concentrarsi sugli aspetti di unicità dell'istituzione parlamentare (la sua esclusività nell'incarnare la rappresentanza «nazionale»⁴⁶), oggi si deve invece esaltare la qualità rappresentativa che unisce e non divide le singole assemblee elettive, nonché quei passaggi presenti nella stessa pronuncia che valorizza l'autonomia territoriale, ai diversi livelli come canale privilegiato (ancorché non esclusivo) di esercizio della sovranità popolare⁴⁷.

In definitiva, più che la funzione di controllo è la natura rappresentativa del Parlamento che può costituire il suo contributo specifico alla valutazione delle politiche pubbliche⁴⁸. Al fine di superare l'approccio di assorbimento di questa attività in meri adempimenti, come pure la sua identificazione come elemento ancillare alla funzione normativa (o in una dilatazione sconfinata della funzione di controllo), la valutazione delle politiche pubbliche deve costituire il motore di fondo del ripensamento dell'intera istituzione.

E il ripensamento dell'istituzione parlamentare è ormai un argomento non più rinviabile. Sono ormai vent'anni che lo stesso legislatore di revisione costituzionale aveva in qualche modo "promesso" un intervento in questo ambito⁴⁹. Ora sembrano convergere due ulteriori elementi che spingono ulteriormente in questa direzione, uno dei quali sembra porre una enfasi particolare sulla individuazione di uno specifico ruolo delle assemblee rappresentative nell'attività di valutazione delle politiche pubbliche. Il primo degli elementi citati è certamente costituito dalla prospettiva della riduzione del numero dei parlamentari, operata dalla legge di revisione costituzionale n. 1 del 2020 e la sede specifica nella quale intervenire sono gli ulteriori interventi consequenziali ad essa, specie in relazione alla modifica dei rego-

sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana».

⁴⁶ Ivi, §4. in dir.: «solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile».

⁴⁷ §3. in dir.: «il nucleo centrale attorno al quale [ruotavano le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico ha] trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare».

⁴⁸ Sul punto, si condividono gli approdi del lavoro di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche...*, p. 10 s., ma v. *passim*, che individua il legame tra funzione rappresentativa e attività di valutazione in una sorta di reciproca simmetria, facendo corrispondere alla catena della delegazione una catena della accountability nella quale ricomprendere, appunto, l'attività di valutazione.

⁴⁹ Ci si riferisce, ovviamente, all'art. 11, legge Cost. n. 3/2001.

lamenti parlamentari. L'ulteriore elemento che offre ulteriori e convergenti stimoli in tal senso è la contingenza offerta dalla gestione degli interventi ricompresi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Un Parlamento che si trova a dover lavorare sulle sue prospettive strutturali e funzionali, con la prospettiva di una nuova, ridotta, numerosità, per di più in un contesto di stringente e rigida pianificazione degli interventi normativi che (a più livelli) dovranno essere posti in essere sotto l'occhiuta vigilanza della Commissione europea ha ben poche alternative. Dovrà adoperarsi al fine di adeguarsi a queste sfide, che sono per altro assai rilevanti dal punto di vista dell'allocazione di risorse economiche; dovrà quindi porre mano a una seria razionalizzazione dei raccordi intercamerali, superando le duplicazioni (e le "gelosie" tra le due Assemblee); un Parlamento che si rinnova in questa fase storica⁵⁰ deve aprirsi alla società e alla "rete" di assemblee elettive, che vivono una analoga crisi di legittimazione derivante dalla svolta storica dettata dalla trasformazione digitale del dibattito pubblico.

In conclusione, più che una sovrapposizione tra valutazione delle politiche pubbliche e funzione di controllo, preme rimarcare il significativo collegamento dell'attività di valutazione con l'essenza rappresentativa delle assemblee. Non è soltanto un modo per recuperare un ruolo parlamentare frustrato da un Governo ormai centro nevralgico di tutte le decisioni essenziali⁵¹, ma per sottolineare la specificità del contributo parlamentare, che proprio nella valutazione delle politiche pubbliche può ritrovare la sua ragion d'essere, mettendo insieme maggioranza e opposizione, politica e tecnica, istituzioni e cittadini.

⁵⁰ ... nonostante non manchino opinioni secondo cui ciò sarebbe auspicabile: L. BARTOLUCCI, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Dir. pubb. eur.*, n. 2/2021.

⁵¹ Per tutti, v. M. CARTABIA, *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*. Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2012, p. IX s.

SIMONE MARINAI

L'UNIONE EUROPEA E LA *BETTER REGULATION*: SPUNTI DI RIFLESSIONE E PROSPETTIVE FUTURE *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le basi giuridiche rintracciabili nel diritto primario. – 3. Gli aggiustamenti apportati al ciclo legislativo. – 3.1. Le tabelle di marcia, le valutazioni di impatto “iniziali” e l’avvio delle consultazioni. – 3.2. Le valutazioni di impatto. – 3.3. Il riesame *ex post* della normativa esistente. – 3.4. Da REFIT a *Fit for Future*. – 4. La Comunicazione del 29 aprile 2021. – 5. L’approccio *one in, one out*. – 6. L’impatto della pandemia sulla qualità regolatoria. – 7. Considerazioni conclusive e prospettive future.

1. *Premessa*

Il processo volto a migliorare la qualità dell’attività legislativa (c.d. *better regulation*) è stato avviato dalle istituzioni dell’Unione europea ormai da circa trenta anni¹.

Già nell’ambito delle Conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 si indicavano i passi da intraprendere al fine di rendere più chiara

* Versione riveduta ed ampliata della relazione dal titolo «La *Better Regulation* alla luce della nuova Comunicazione della Commissione europea» presentata in occasione del webinar «Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche» organizzato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Pisa in data 11 giugno 2021 nell’ambito del Progetto di ricerca di Ateneo «La valutazione dell’impatto ordinamentale, economico e sociale delle politiche pubbliche» (responsabile Prof. F. Dal Canto).

¹ Per una valutazione complessiva dei risultati ottenuti dalle istituzioni dell’Unione nell’ambito della c.d. *better regulation*, v. ad es., A. RENDA, *European Union and Better Law-Making: Best Practices and Gaps*, in AA.VV., *Workshop on the Best Practices in Legislative and Regulatory Process in a Constitutional Perspective*, Study for the AFCO Committee, PE 519.222, Brussels, 2015, p. 5; M. DAWSON, *Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Politics*, in *CMLR*, 2016, p. 1209; S. GARBEN-I. GOVAERE (eds.), *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*, Hart Publishing, Oxford, 2018; C.M. RADAELLI, *Halfway Through the Better Regulation Strategy of the Juncker Commission: What Does the Evidence Say?*, in *JCMS*, 2018, p. 85; S. GARBEN, *A taste of its own medicine: Assessing the impact of the EU Better Regulation Agenda*, in *ELJ*, 2020, p. 83.

e più semplice la normativa comunitaria². Gli sforzi inizialmente compiuti, peraltro, non avevano dato frutti particolarmente significativi tanto che, nel 2001, la Commissione ha dovuto riconoscere che la semplificazione regolamentare ed il miglioramento della qualità legislativa non si ottengono «per decreto», essendo invece a tal fine necessario investire risorse umane e di bilancio, oltre che adeguare le strutture esistenti in modo da sviluppare una «nuova cultura amministrativa e politica»³.

Il percorso volto a migliorare e rafforzare la *better regulation* è quindi proseguito in modo graduale. Tra le tappe più significative di tale processo devono senz'altro essere richiamate l'Agenda «Legiferare meglio per ottenere risultati migliori» adottata nel 2015 dalla Commissione⁴ e l'Accordo interistituzionale «legiferare meglio» concluso nel 2016 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione⁵.

Da ultimo, il più recente sviluppo è rappresentato dalla Comunicazione che la Commissione europea ha pubblicato il 29 aprile 2021⁶ e che, quanto meno fin dall'insediamento dell'attuale Commissione, era particolarmente

² V. European Council in Edinburgh, 11-12 December 1992, *Conclusions of the Presidency*, Annex 3 to Part A, spec. p. 33 ss.

³ In tal senso, v. Comunicazione della Commissione, *Semplificare e migliorare la regolamentazione*, COM (2001) 726 def. del 5 dicembre 2001, p. 9.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE*, COM (2015) 215 def. del 19 maggio 2015. La Comunicazione in questione è stata adottata nell'ambito di un pacchetto di misure tra le quali si ricordano la Decisione del Presidente della Commissione europea di istituire un Comitato indipendente per il controllo normativo [v. Decisione C (2015) 3263 del 19 maggio 2015], oppure il documento di lavoro con il quale sono state definite linee guida per la migliore regolamentazione [SWD (2015) 111 def. del 19 maggio 2015], completate da un *toolbox* di natura più operativa. Linee guida e *toolbox* sono state successivamente aggiornate con SWD (2017) 350 def. del 7 luglio 2017. Sul pacchetto di misure in questione v., ad es., A. ALEMANNI, *How Much Better is Better Regulation?: Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda*, in *EJRR*, 2015, p. 344.

⁵ V. Accordo interistituzionale «legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 13 aprile 2016, in GUUE L 123 del 12 maggio 2016, p. 1. Su quest'ultimo, v. E. RUIZ CAIRÓ, *The Proposed Interinstitutional Agreement on Better Regulation: Are There Any Elephants in the Room?*, in *EP*, 2016, n. 1, p. 359; C. TOVO, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "legiferare meglio"*, in *Eurojus*, 7 aprile 2016.

⁶ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM (2021) 219 def. del 29 aprile 2021. Per un primo commento alla Comunicazione, v. F. SIMONELLI-N. JACOB, *Improving the EU Policymaking: The Does and the Doesn't*, in *IAI Commentaries*, n. 21/36, 15 luglio 2021, disponibile al sito internet www.iai.it/en/pubblicazioni/lista/all/all.

attesa alla luce degli annunci fatti dalla sua Presidente Ursula von der Leyen.

Obiettivo del presente contributo è quello di offrire alcuni spunti di riflessione sulle novità, ma anche sugli elementi di criticità, che presenta il processo di graduale miglioramento della *better regulation* alla luce anche della citata recente Comunicazione.

Pur non potendo tale processo essere considerato concluso, è indubbio che, attualmente, la *better regulation* non rappresenta più un fattore meramente incidentale o occasionale nel procedimento decisionale seguito a livello di Unione ma, piuttosto, un elemento caratterizzante di quest'ultimo.

Per un corretto inquadramento del tema trattato, si dovrà preliminarmente verificare in quale misura possano essere individuate, all'interno dei Trattati istitutivi, basi giuridiche in grado di giustificare l'impegno delle istituzioni dell'Unione per il miglioramento della qualità regolatoria (par. 2).

Dovranno poi essere richiamati, sia pur sinteticamente, i risultati che sono stati ottenuti grazie agli sforzi a tal fine compiuti dalle istituzioni dell'UE. In proposito, ci soffermeremo, in particolare, sugli aggiustamenti che, in funzione della *better regulation*, sono stati apportati al ciclo legislativo che viene condotto in seno alle istituzioni dell'Unione (par. 3), prima di passare ad esaminare i profili di novità riscontrabili nella citata Comunicazione del 29 aprile 2021 (par. 4). Con riferimento a quest'ultima, uno specifico approfondimento dovrà essere svolto con riguardo all'approccio *one in, one out* (par. 5), che rappresenta uno dei principali strumenti di cui la Commissione intende avvalersi in funzione della semplificazione e della riduzione degli oneri collegati alla produzione legislativa e sulle cui reali potenzialità si impone, quindi, una riflessione. Le modifiche proposte rispetto agli strumenti già esistenti dovranno essere valutate alla luce dell'esperienza regolatoria maturata nel contesto pandemico (par. 6), prima di svolgere alcune considerazioni finali anche in vista di possibili ulteriori sviluppi che potranno eventualmente essere oggetto di dibattito nell'ambito del più ampio processo di riforma avviato con la convocazione della Conferenza sul futuro dell'Europa (par. 7).

2. *Le basi giuridiche rintracciabili nel diritto primario*

La *better regulation* non è oggetto di apposita disciplina all'interno dei Trattati istitutivi. Ciò nonostante, è possibile rinvenire, all'interno di questi ultimi, alcuni riferimenti sparsi a principi ed a meccanismi procedurali che indubbiamente caratterizzano lo sforzo per migliorare la qualità della regolamentazione che viene portato avanti da parte delle istituzioni dell'Unione.

In tal senso, assumono rilievo, innanzitutto, alcune delle disposizioni che

il Trattato sull'Unione europea, nel suo Titolo II, dedica ai principi democratici⁷. In particolare, l'art. 10, par. 3, TUE prevede che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'UE e che le decisioni siano prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. L'art. 11 TUE, invece, nei suoi primi tre paragrafi dispone: a) che le istituzioni diano ai cittadini ed alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'UE; b) che le istituzioni mantengano un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile; c) che al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione proceda ad ampie consultazioni delle parti interessate.

I principi di buon governo, partecipazione della società civile, trasparenza nell'azione di istituzioni, organi, organismi dell'UE vengono ribaditi, poi, anche nell'art. 15 TFUE.

Nel Trattato sul Funzionamento sull'Unione europea, riferimenti a principi caratterizzanti l'attività volta a garantire il miglioramento della regolazione sono rinvenibili anche nell'ambito di singole disposizioni dedicate alla disciplina di diverse politiche (quali, ad es., la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale, la politica ambientale). Più specificamente, in materia di politica sociale, l'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE dispone che le direttive adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio devono evitare di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese; l'art. 154, par. 2, TFUE, invece, dispone che la Commissione, prima di presentare proposte nel settore in questione, consulti le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione. In materia di coesione economica, sociale e territoriale, poi, l'art. 175, comma 2, TFUE assegna alla Commissione il compito di presentare ogni tre anni una relazione sui progressi compiuti e sul modo in cui gli strumenti previsti dallo stesso articolo vi hanno contribuito; tale relazione deve essere corredata, se del caso, di appropriate proposte volte a migliorare il quadro giuridico esistente. Analogamente, anche ulteriori disposizioni riguardanti altre politiche settoriali contengono clausole che prevedono la valutazione *ex post* ed il monitoraggio dei risul-

⁷ In particolare, sul principio di democrazia partecipativa, v. ad es. J. MENDES, *Participation and The Role of Law After Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, in CMLR, 2011, p. 1849; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari, 2011, p. 37; C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, spec. p. 177 ss.; C. MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2020, spec. p. 39 ss.; R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in OIU, 2021, p. 363 e spec. p. 368 ss.

tati conseguiti mediante la normativa adottata⁸. Nell'ambito della politica ambientale, infine, l'art. 191 TFUE, al par. 3, specifica che l'Unione europea, nel predisporre la sua azione in materia, deve tener conto, tra l'altro, dei dati scientifici e tecnici disponibili, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione.

Chiaramente collegabili agli obiettivi della *better regulation* possono poi essere considerate le previsioni contenute all'interno del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, già sanciti nell'art. 5 TUE⁹. In particolare, sulla base dell'art. 5 del citato Protocollo, i progetti di atti legislativi devono essere motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. A tal fine, ogni progetto di atto legislativo deve essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi in questione e che forniscano elementi per permettere di valutare l'impatto finanziario e, nel caso in cui l'atto in questione sia una direttiva, anche le conseguenze dello stesso sulla normativa statale di attuazione. Per poter dimostrare che l'intervento dell'UE sia da preferire a quello statale devono essere forniti indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. 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 meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

Dall'esame delle disposizioni dei Trattati e del Protocollo n. 2 appena citate, emergono, quindi, una serie di elementi che sono poi alla base dell'azione dell'Unione volta a migliorare la qualità della regolazione e che possono essere sintetizzati nell'esigenza di garantire: a) la trasparenza e la partecipazione al processo decisionale di cittadini, associazioni rappresentative e, più in generale, della società civile; b) che le decisioni siano prese in modo informato, sulla base di prove e dati scientifici, nonché sulla base della valutazione del loro potenziale impatto; c) che le norme adottate non com-

⁸ Si vedano, ad es.: l'art. 70 TFUE nell'ambito del c.d. spazio di libertà, sicurezza e giustizia; l'art. 173, par. 2, TFUE in materia di industria; l'art. 181, par. 2, TFUE in materia di ricerca e sviluppo tecnologico.

⁹ Il collegamento esistente tra i meccanismi volti a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e il processo che le istituzioni dell'Unione portano avanti al fine di migliorare la qualità dell'attività legislativa è evidenziato, ad es., da: *Relazione sulla Task Force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente"*, 10 luglio 2018, spec. p. 10 ss., disponibile al sito internet https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it; Report from the Commission, *Annual Report 2020 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and on relations with national parliaments*, COM (2021) 417 def. del 23 luglio 2021, spec. pp. 1-3.

portino oneri eccessivi per i consociati e, più in generale, che venga evitata l'eccessiva regolamentazione; d) una valutazione periodica dei risultati conseguiti, in modo da consentire che, sulla base di questi ultimi, possano essere formulate nuove proposte volte a migliorare il quadro giuridico esistente.

La portata, la struttura e la metodologia con le quali i principi ricavabili dalla fonte di diritto primario sono stati concretizzati nell'ambito della *better regulation* dipendono poi, in grande misura, da una scelta discrezionale delle istituzioni dell'UE e non sono state imposte dai Trattati¹⁰. Occorre quindi a questo punto scendere più nel dettaglio e verificare i principali risultati ottenuti nell'azione portata avanti dalle istituzioni dell'UE.

3. *Gli aggiustamenti apportati al ciclo legislativo*

L'attività svolta al fine di migliorare la qualità della regolazione ha inciso in modo significativo sul ciclo legislativo che viene portato avanti dalle istituzioni dell'Unione.

Senza dubbio, la Commissione europea è l'istituzione che ha profuso maggiore impegno in materia di *better regulation*, introducendo nuovi passaggi procedurali durante l'attività che la stessa svolge – anche avvalendosi dell'ausilio di determinati organi appositamente istituiti e su cui torneremo più avanti – nell'esercizio del ruolo di iniziativa legislativa riconosciute dai Trattati.

Prima di esaminare più nel dettaglio i passaggi in questione, va comunque sottolineato che anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, soprattutto dopo la conclusione del già citato Accordo interistituzionale del 2016, si sono adoperati – sia pure con risultati non sempre soddisfacenti – in funzione del miglioramento della qualità legislativa.

In particolare, il Consiglio dell'Unione ha istituito un gruppo di lavoro «*better regulation*» che funziona come organo preparatorio rispetto alle attività svolte nell'ambito della formazione «Competitività» dello stesso Consiglio. Il Consiglio non ha invece creato una struttura *ad hoc* cui affidare il compito di svolgere una valutazione di impatto delle modifiche che abbia eventualmente introdotto rispetto alle proposte di atti che gli siano pervenute. Di tale compito si occupa, ma con modesto impegno, il Segretariato generale del Consiglio.

Al contrario, il Parlamento europeo ha creato un'apposita struttura amministrativa – la Direzione della valutazione di impatto e del valore

¹⁰ V. in tal senso S. GARBEN, *A taste of its own medicine: Assessing the impact of EU Better Regulation Agenda*, cit., p. 92.

aggiunto europeo – che è incaricata di pronunciarsi sulla qualità delle valutazioni di impatto condotte dalla Commissione.

3.1. *Le tabelle di marcia, le valutazioni di impatto “iniziali” e l’avvio delle consultazioni*

Passando ad esaminare più da vicino le varie fasi del ciclo legislativo che sono interessate dall’attività funzionale alla *better regulation*, va innanzitutto ricordato che la Commissione, quando intende avviare un’iniziativa, è chiamata ad elaborare tabelle di marcia al fine di individuare gli obiettivi di un possibile intervento normativo e le possibili opzioni per il perseguimento degli stessi. Vengono invece elaborate valutazioni di impatto “iniziali”, al posto di semplici tabelle di marcia, quando l’iniziativa è suscettibile di avere ripercussioni rilevanti dal punto di vista economico, ambientale o sociale ed è quindi necessario svolgere fin da subito un’analisi maggiormente dettagliata¹¹. Le tabelle di marcia o le valutazioni di impatto “iniziali” vengono sottoposte ai portatori di interessi ai quali viene assegnato un termine di 4 settimane per far pervenire propri commenti¹². A seguito di tali commenti, si apre la fase delle vere e proprie consultazioni che, a seconda dei casi, possono essere consultazioni pubbliche o mirate¹³. Le consultazioni vengono condotte entro un termine di 12 settimane quando l’iniziativa riguarda l’adozione di un atto legislativo; il termine per la consultazione è invece di 4 settimane nel caso in cui la valutazione di impatto riguardi un atto delegato o di esecuzione¹⁴. Nel frattempo, viene portata avanti la raccolta e l’analisi di tutte le prove rilevanti, incluso dati, pareri scientifici, altri pareri di esperti. I momenti di consultazione, ad ogni modo, riguardano anche altre fasi del ciclo legislativo: è prevista ad esempio un’ulteriore consultazione della durata di 8 settimane dopo che l’iniziativa sia stata concretizzata dalla Commissione mediante l’adozione di una proposta di atto. Dopo l’adozione di una proposta di atto legislativo da parte della Commissione, poi, i Parlamenti degli Stati membri hanno la possibilità di trasmettere pareri motivati in merito al rispetto del principio di sussidiarietà¹⁵.

¹¹ Sulle caratteristiche e sugli obiettivi che devono essere perseguiti mediante le valutazioni di impatto, v. Accordo interistituzionale del 2016, cit., par. 12 ss. e SWD (2017) 350, cit., p. 15.

¹² V. SWD (2017) 350, cit., p. 71.

¹³ V. SWD (2017) 350, cit., p. 78.

¹⁴ In proposito, v. SWD (2017) 350, cit., p. 40.

¹⁵ V. art. 6 del Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Per consentire un maggiore e più facile coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi nel processo di produzione normativa condotto a livello di Unione europea, la Commissione ha creato un apposito sito internet, denominato *Have Your Say*¹⁶, attraverso il quale chiunque, mediante semplice registrazione, può fornire commenti e suggerimenti durante l'iter legislativo. Su tale portale possono essere visualizzate tutte le consultazioni pubbliche aperte e chiuse, oltre all'indicazione delle iniziative programmate, con le pertinenti informazioni.

Nonostante che le modalità con cui le consultazioni vengono portate avanti siano state considerate nel complesso soddisfacenti, è stato anche osservato che sono possibili interventi per ottenere ulteriori miglioramenti. Ad esempio, la Corte dei Conti europea ha sottolineato che non viene compiuta una valutazione sistematica del conseguimento di tutti gli obiettivi perseguiti attraverso le consultazioni pubbliche¹⁷, che non sempre risultano chiari gli obiettivi delle consultazioni¹⁸, che non sempre viene adeguatamente pubblicizzata l'apertura delle consultazioni medesime¹⁹. Inoltre, la Corte dei Conti ha osservato che si avverte l'esigenza di avere maggiori informazioni sulle modalità con cui i contributi dei partecipanti alle consultazioni vengono presi in considerazione o i motivi per cui non se ne è tenuto conto²⁰.

3.2. Le valutazioni di impatto

Anche alla luce dei suggerimenti ricevuti nel corso delle consultazioni, viene elaborato un progetto di relazione sulla valutazione di impatto che viene poi sottoposto al Comitato del controllo normativo²¹ (*Regulatory Scrutiny Board – RSB*), organo a carattere indipendente creato all'interno del Segretariato generale della Commissione e composto da 7 membri (tre agenti della Commissione, tre membri esterni, oltre al Presidente). In particolare, il Comitato è chiamato ad esprimere pareri sulle valutazioni di impatto

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en.

¹⁷ V. Corte dei Conti europea, "Di' la tua!": le consultazioni pubbliche della Commissione coinvolgono i cittadini, ma le attività per renderle note sono insufficienti, Relazione speciale, Lussemburgo, 2019, n. 14, punto 30.

¹⁸ Ivi, punto 50.

¹⁹ Ivi, punti 58-60.

²⁰ Ivi, punto 96 ss.

²¹ Il Comitato è stato istituito con Decisione del Presidente della Commissione europea C (2015) 3263, cit., poi sostituita da C (2019) 5565 del 17 luglio 2019, successivamente integrata da P (2020) 2 del 23 gennaio 2020.

che gli sono presentate. Il parere emesso può essere positivo, positivo con riserva oppure negativo. In caso di parere negativo, la relazione deve essere rivista prima di essere sottoposta nuovamente al Comitato. Qualora anche in questo caso il Comitato esprima parere negativo, solo mediante decisione del vice Presidente della Commissione incaricato delle relazioni interistituzionali e delle prospettive strategiche l'iniziativa può essere ugualmente sottoposta al collegio dei Commissari per la prosecuzione dell'*iter* legislativo. Da ciò consegue, quindi, che il Comitato non è in grado di bloccare definitivamente l'iniziativa della Commissione. È stato sottolineato, infatti, che il potere di proposta della Commissione è espressione di un potere di natura politica e che quindi lo stesso, in quanto tale, è incondizionato²². Ad ogni modo, l'esame della prassi applicativa del Comitato dimostra che la sua attività produce effetti concreti sul ciclo normativo. Limitandoci a richiamare i soli dati raccolti dal Comitato per l'anno 2020, risulta che sulle 19 valutazioni di impatto che avevano ricevuto un iniziale parere negativo, 15 sono state nuovamente sottoposte al Comitato nel corso dello stesso anno. Di queste ultime, 14 hanno ottenuto un parere positivo, anche se, in 12 casi, si è trattato di un parere positivo con riserva, ovvero con l'impegno ad introdurre modifiche relative a specifici aspetti sollevati dal Comitato²³. In un caso, riguardante la proposta di direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio di parità di retribuzione tra uomini e donne in materia lavorativa²⁴, dopo l'iniziale parere negativo, il Comitato ha emesso un secondo parere negativo motivandolo sulla base della considerazione che la qualità dell'iniziativa non era stata sufficientemente migliorata. In via eccezionale, peraltro, in tale occasione il Comitato ha accettato di riesaminare una terza volta il *dossier*, arrivando quindi a dare un parere positivo, pur formulando ulteriori possibili suggerimenti per migliorare la relazione²⁵.

Una volta passato il filtro rappresentato dal Comitato del controllo normativo, viene redatta la versione definitiva della relazione sulla valutazione di impatto, che viene trasmessa dalla Commissione ai due colegislatori

²² In tal senso, v. J.P. JACQUÉ, *Mieux légiférer*, in *RTDEur.*, 2015, p. 281 e spec. p. 282.

²³ V. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2020*, p. 12, disponibile al sito internet https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en.

²⁴ In proposito v. proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, COM (2001) 93 def. del 4 marzo 2021.

²⁵ I tre pareri emessi dal Comitato sono stati pubblicati in SEC (2021) 101 def. del 27 gennaio 2021. Per un'analisi del travagliato *iter* della valutazione di impatto presentata dalla Commissione nell'occasione, v. L. ZANDERSONE-S. VETTORAZZI-T. RITTER, *Application of the equal principle through pay transparency measures*, European Parliamentary Research Service, PE 662.647, July 2021.

(Parlamento europeo e Consiglio) insieme alla proposta di atto. La funzione della valutazione di impatto è quindi quella di individuare l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema, nonché indicare se sia necessaria o meno l'azione dell'UE in materia, la possibilità di soluzioni alternative, e determinare costi e benefici potenziali a breve e lungo termine, sulla base di analisi qualitative e quantitative.

Alcune precisazioni in ordine alla natura, alla portata ed alle conseguenze delle valutazioni di impatto sono ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

In particolare, l'Avvocato generale E. Sharpston²⁶, pur avendo sottolineato che le valutazioni di impatto rappresentano un passaggio importante nell'ambito del ciclo previsto dalla *better regulation*, ha ritenuto che le relative previsioni contenute nel citato Accordo interistituzionale del 2016 non sono formulate in termini perentori. Con la conseguenza che le valutazioni di impatto non sono in ogni caso una condizione necessaria per proporre o adottare un atto legislativo, tanto che la loro omissione non rende di per sé invalido l'atto successivamente adottato²⁷. Potrebbe infatti essere omessa l'elaborazione della valutazione, ad esempio, in circostanze in cui può essere chiaramente dimostrata l'esigenza di un'azione urgente. Ad ogni modo, visto che ai sensi del predetto Accordo interistituzionale la valutazione di impatto rappresenta un passo quanto meno atteso nell'ambito del processo legislativo, le istituzioni dell'Unione, qualora decidano di omettere di svolgere la valutazione, devono essere pronte a dimostrare, anche in caso di eventuale impugnazione dell'atto di fronte alla Corte di giustizia, che vi fossero buoni motivi per non seguire la normale procedura²⁸.

La Corte di giustizia, pronunciandosi sulla causa in questione, ha anche precisato che l'omissione di una valutazione d'impatto non può essere qualificata come una violazione del principio di proporzionalità quando il legislatore dell'UE si trovi in una situazione particolare che richiede di farne a meno e dispone di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità del provvedimento poi adottato²⁹.

²⁶ Conclusioni dell'Avvocato generale E. Sharpston presentate l'11 aprile 2019, causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:321.

²⁷ Ivi, punto 96 ss.

²⁸ Ivi, punto 99.

²⁹ Corte giust., 3 dicembre 2019, causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:1035, punto 85. Sui profili della sentenza riguardanti l'obbligo di valutazione di impatto, v. J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne. Chroniques*, in *RTDEur.*, 2020, p. 659 e spec. pp. 668-669; C. PONTI, *La direttiva dell'Unione europea sulle armi da fuoco in una recente sentenza della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2020, n. 1, p. 82 e spec. p. 86 ss.

Va comunque osservato che, a fronte dell'omessa elaborazione di una valutazione di impatto da parte della Commissione, potrebbe essere il Parlamento europeo a provvedervi. Questo è quanto avvenuto, ad es., con riferimento all'iniziativa della Commissione volta a riformare la c.d. direttiva rimpatri. In tale occasione, la proposta presentata dalla Commissione nel settembre 2018 non era stata accompagnata da una valutazione di impatto da parte della Commissione. Peraltro, a tale mancanza ha sopperito il Parlamento che vi ha provveduto mediante la già citata Direzione incaricata di provvedere alla valutazione di impatto *ex ante*. Tra l'altro, la valutazione in questione si è poi rivelata particolarmente utile, visto che molti degli emendamenti proposti in seno alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (c.d. Commissione LIBE) del Parlamento sono stati chiaramente ispirati alla valutazione di impatto compiuta³⁰.

La Corte di Lussemburgo ha poi avuto modo di affermare che la valutazione di impatto non è vincolante né per il Parlamento, né per il Consiglio³¹ e che neppure costituisce motivo di illegittimità di un atto la mancata revisione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, della valutazione di impatto formulata dalla Commissione, nonostante che l'atto in questione sia stato adottato dai colegislatori con modifiche sostanziali rispetto all'iniziale proposta della Commissione³². La Corte di giustizia ha infatti sottolineato che l'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» non prevede, in proposito, alcun obbligo inderogabile a carico delle istituzioni interessate, quanto piuttosto la semplice facoltà di compiere un aggiornamento della valutazione di impatto qualora il Parlamento e il Consiglio «lo riteng[ano] opportuno e necessario per l'*iter* legislativo»³³.

3.3. *Il riesame ex post della normativa esistente*

Oltre alla valutazione di impatto, altro elemento essenziale del ciclo legislativo è poi rappresentato dal riesame (o valutazione) *ex post* della norma-

³⁰ In proposito, v. W. HILLER, *Impact Assessment and European Added Value work during the eight legislative term, 2014-2019*, European Parliamentary Research Service, PE 631.753, July 2019, p. 4.

³¹ Corte giust., 21 giugno 2018, causa C-5/16, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:483, punto 159.

³² Corte giust., 13 marzo 2019, causa C-128/17, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:194.

³³ V. Corte giust., causa C-128/17, cit., punto 43, dove viene richiamato il punto 15 dell'Accordo interistituzionale del 2016, cit.

tiva esistente³⁴. In proposito, la Commissione si è impegnata a seguire il principio “in primo luogo la valutazione” al fine di garantire che le proposte di revisione della normativa esistente siano giustificate da una previa valutazione dei risultati conseguiti mediante gli interventi dell’Unione europea già posti in essere³⁵. Tale impegno è stato condiviso anche dal Parlamento europeo e dal Consiglio che, nell’ambito dell’Accordo interistituzionale «legiferare meglio» del 2016, hanno accettato di prendere sistematicamente in considerazione l’uso di clausole di riesame nella legislazione³⁶. L’obbligo di procedere al riesame ed all’aggiornamento della legislazione avrebbe, addirittura, secondo quanto affermato dall’Avvocato generale Bobek, carattere «costituzionale» e comporterebbe in capo alle istituzioni dell’Unione il dovere di assicurare che la normativa sia «atta a rispondere alle esigenze tecniche e sociali e, purché necessario in vista della successiva evoluzione, aggiornata»³⁷.

Secondo l’indagine compiuta dalla Corte dei Conti europea nel 2018, le clausole di riesame sono ampiamente utilizzate all’interno degli atti normativi adottati dalle istituzioni dell’Unione. Ciò nonostante, tali clausole, sempre secondo la Corte dei Conti, sono spesso caratterizzate da scarsa chiarezza visto che le tipologie di riesame variano da atto ad atto, senza che sia possibile capire in anticipo quali diversi aspetti devono di volta in volta essere esaminati dalla Commissione e le relative tempistiche³⁸. A ciò si aggiunga, poi, che il riesame *ex post* non viene sempre compiuto dalla Commissione nei tempi stabiliti³⁹.

³⁴ In argomento, v. I. ANGLMAYER, *Evaluation in the European Commission. Rollong check-list and state of play*, European Parliamentary Research Service, PE 654.170, July 2020.

³⁵ In proposito, v. ad es., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Consolidare le basi della regolamentazione intelligente: migliorare la valutazione*, COM (2013) 686 def. del 2 ottobre 2013, spec. pp. 3-4.

³⁶ V. Accordo interistituzionale del 2016, cit., punto 23.

³⁷ V. Conclusioni dell’Avvocato generale M. Bobek presentate il 18 gennaio 2018, causa C-528/16, *Confédération paysanne e a.*, punto 139, ECLI:EU:C:2018:20. L’Avvocato generale precisa poi, al punto 141 delle sue Conclusioni, che pur sussistendo un generale dovere legislativo di aggiornamento, lo stesso «non rivela la stessa forza in tutti i possibili settori di regolamentazione. Il ruolo e il valore precipuo del principio di precauzione è che, nei settori e per le questioni cui tale principio si applica, il citato dovere diventa fondamentale [...] il che si traduce nella necessità di regolari aggiornamenti e revisioni da parte del legislatore».

³⁸ V. Corte dei Conti europea, *Riesame ex post della legislazione UE: un sistema ben concepito, ma incompleto*, Relazione speciale, Lussemburgo, 2018, n. 16, punti 29 ss.

³⁹ Ivi, punto 47.

3.4. Da REFIT a Fit for Future

Al fine di assicurare la qualità e la trasparenza delle valutazioni di impatto e dei riesami *ex post* è stata istituita un'apposita piattaforma, denominata REFIT, in grado di supportare la Commissione nel miglioramento della legislazione dell'Unione, nella sua semplificazione e nella riduzione dei costi alla stessa connessi⁴⁰. REFIT è stata recentemente sostituita dalla piattaforma *Fit For Future*⁴¹. Si tratta di un gruppo di esperti di alto livello di cui fanno parte rappresentanti degli Stati membri nonché delle autorità regionali e locali, del Comitato delle Regioni, del Comitato economico e sociale e portatori di interessi. Compito della nuova piattaforma è quello di assistere la Commissione fornendole pareri. In particolare, deve sottoporle dati, prove e contributi sui margini per ridurre gli oneri e semplificare la legislazione senza impedire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione; deve inoltre verificare se la legislazione dell'UE e i suoi obiettivi rimangono appropriati alla luce delle nuove sfide e esaminare come la digitalizzazione e l'uso delle nuove tecnologie può supportare tali obiettivi.

4. La Comunicazione del 29 aprile 2021

Sulla base di quanto fin qui osservato con riferimento agli aggiustamenti che sono stati apportati al ciclo legislativo a livello UE, è evidente che gli obiettivi della *better regulation* hanno comportato modifiche significative al funzionamento delle istituzioni dell'Unione. Il forte impegno politico che l'Unione europea ha assunto in funzione della riforma della regolamentazione è stato riconosciuto anche dall'OCSE⁴². Ciò nonostante, sono indubbi i margini di miglioramento ancora esistenti, come evidenziato dalla Commissione europea che, fin dal 2019, ha avviato una riflessione volta a compiere un bilancio dei risultati conseguiti mediante i meccanismi della *better regulation* e ad individuare ulteriori margini di miglioramento degli stessi⁴³.

In questo contesto si inserisce la già citata Comunicazione della Com-

⁴⁰ La piattaforma REFIT è stata istituita con decisione della Commissione C (2015) 3261 def. del 19 maggio 2015.

⁴¹ La piattaforma *Fit For Future* è stata istituita con decisione della Commissione C (2020) 2977 def. dell'11 maggio 2020.

⁴² V. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, Paris, 2019, p. 19.

⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, COM (2019) 178 def. del 15 aprile 2019.

missione del 29 aprile 2021 intitolata «*Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*». Si tratta, al pari delle precedenti comunicazioni elaborate in materia, di uno strumento non vincolante che, peraltro, assume un particolare significato in considerazione del fatto che con lo stesso vengono enunciate le intenzioni della Commissione presieduta da Ursula von der Leyen su questioni che, fin dal suo insediamento, erano state indicate come prioritarie in funzione del miglioramento della qualità regolatoria dell'Unione europea.

La Comunicazione in questione riprende, invero, molti degli elementi già presenti nei precedenti atti adottati dalla Commissione in argomento. Ciò nonostante, con tale documento vengono proposti anche spunti nuovi o, comunque, che tengono conto dei rilievi svolti da organismi di controllo interni all'UE (in particolare, dalla Corte dei Conti europea) ed esterni ad essa (in particolare, dall'OCSE).

Quattro sono i principali obiettivi enunciati nella recente Comunicazione: 1) l'esigenza di una maggiore condivisione degli sforzi; 2) l'esigenza di migliorare la comunicazione con gli *stakeholder* e con il pubblico in generale; 3) l'esigenza di maggiore trasparenza; 4) l'esigenza di migliorare lo strumentario per consentire una maggiore semplificazione ed una riduzione degli oneri amministrativi collegati all'attività legislativa.

Con riferimento al primo obiettivo, la Commissione evidenzia che al fine di migliorare il processo regolatorio è necessario il contributo delle altre istituzioni dell'Unione (in particolare, del Parlamento europeo e del Consiglio), nonché degli Stati membri e degli *stakeholder*⁴⁴. Parlamento europeo e Consiglio, infatti, pur avendo concluso con la Commissione il citato Accordo interistituzionale del 2016, non sembrano aver dato pieno seguito allo stesso. Gli Stati membri, invece, possono svolgere un ruolo essenziale nella fase di attuazione a livello nazionale degli atti dell'Unione. È evidente, infatti, che gli Stati membri sono in grado di fornire informazioni utili sui benefici e sui costi derivanti dall'attuazione, nei rispettivi ordinamenti, degli atti dell'UE, informazioni queste che possono essere rilevanti in vista di un successivo miglioramento della normativa europea.

Per consentire poi un maggiore coinvolgimento dei cittadini, delle parti sociali e degli *stakeholder*, la Commissione afferma la necessità di semplificare le modalità con le quali gli interessati possono fornire un loro contributo mediante la partecipazione alle consultazioni pubbliche⁴⁵. La Commissione osserva, infatti, che gli *stakeholder* sono spesso in difficoltà quando vengono avviate contemporaneamente consultazioni multiple in relazione ad

⁴⁴ V. COM (2021) 219, cit., p. 2 ss.

⁴⁵ V. COM (2021) 219, cit., p. 4 ss.

una stessa iniziativa. Per questo, le consultazioni devono essere rese più chiare all'interno del portale *Have Your Say*, devono essere rese disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione e deve essere consentito ai cittadini di avere 12 settimane di tempo per rispondere. Sempre in funzione della semplificazione del processo di consultazione, devono essere evitati questionari troppo lunghi o troppo tecnici. Il portale *Have Your Say*, poi, pur consentendo già al pubblico di contribuire alle iniziative della Commissione fin dal loro concepimento e dopo l'adozione della proposta da parte della stessa, deve essere maggiormente pubblicizzato. Si avverte infatti l'esigenza che partecipi alle consultazioni un numero più ampio di persone, in modo che non siano coinvolti soltanto gli esperti delle materie su cui vengono portate avanti le iniziative. Visto che, come era già stato riscontrato dalla Corte dei Conti europea⁴⁶, un difetto del processo di consultazione è rappresentato dal fatto che spesso i partecipanti non vengono poi informati sul modo con cui i contributi forniti sono utilizzati al momento dell'elaborazione delle politiche, la Commissione ha affermato la necessità di evidenziare maggiormente i contributi dati dai diversi tipi di portatori di interesse e di far emergere gli stessi nelle valutazioni di impatto e nei riesami *ex post* svolti⁴⁷.

Al fine di migliorare la trasparenza del processo legislativo, viene proposto, tra l'altro, di istituire, insieme al Parlamento europeo ed al Consiglio, un portale legislativo comune all'interno del quale inserire un registro unico attraverso cui poter facilmente reperire tutti i contributi, gli studi compiuti, i dati raccolti in relazione ad ogni atto legislativo⁴⁸.

Infine, per consentire una maggiore semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi collegati all'attività legislativa, la Commissione prevede, da una parte, l'introduzione di nuovi strumenti (tra i quali spicca, in particolare, l'approccio "*one in, one out*")⁴⁹ e, dall'altra, il miglioramento di quelli esistenti⁵⁰.

Prima di esaminare, nel prossimo paragrafo, le peculiarità dell'approccio *one in, one out*, ci limitiamo – con riferimento alle modalità con cui la Commissione intende migliorare gli strumenti esistenti – a richiamare l'esigenza, che la Commissione tiene più volte a sottolineare nella Comunicazione in oggetto, di assicurare che le istituzioni dell'Unione, in relazione alle singole iniziative regolatorie, tengano sempre conto degli obiettivi stra-

⁴⁶ V. Corte dei Conti europea, "*Dì la tua!*", cit., punto 96 ss.

⁴⁷ V. COM (2021) 219, cit., p. 6.

⁴⁸ V. COM (2021) 219, cit., p. 7.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ V. COM (2021) 219, cit., p. 13 ss.

tegici che vengono perseguiti a livello generale dall'UE anche nel medio e lungo periodo.

È così che nell'elaborazione delle politiche dell'Unione deve essere svolta una previsione strategica⁵¹ che valorizzi le modalità con cui si intendono perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'Agenda 2030⁵², così come i collegati obiettivi stabiliti in funzione delle transizioni verde e digitale.

A tal fine, le valutazioni di impatto e i riesami *ex post* dovranno precisare in quale modo le singole iniziative incidono sul conseguimento degli obiettivi in questione. Anche le consultazioni con i portatori di interesse dovranno riguardare esplicitamente gli aspetti ambientali e digitali⁵³.

5. *L'approccio one in, one out*

Uno degli aspetti più significativi della Comunicazione pubblicata dalla Commissione il 29 aprile 2021 è rappresentato, senza ombra di dubbio, dalla formalizzazione del c.d. approccio “*one in, one out*”⁵⁴. In base allo stesso, eventuali nuovi oneri introdotti da un nuovo atto legislativo devono essere controbilanciati dalla riduzione di oneri preesistenti nell'ambito del medesimo settore.

A ben vedere, il riferimento a tale approccio non costituisce una novità assoluta, quanto piuttosto la conferma e la formalizzazione di quanto già annunciato, fin dalla sua elezione, dalla nuova Commissione presieduta da Ursula von der Leyen⁵⁵.

⁵¹ Le modalità con cui la Commissione intende integrare la previsione strategica nella definizione delle politiche dell'Unione e delineare le priorità corrispondenti sono state specificate nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, COM (2020) 493 def. del 9 settembre 2020.

⁵² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015. Con riferimento all'approccio dell'Unione europea in funzione del perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, v. ad es., Commission Staff Working Document, *Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach*, SWD (2020) 400 def. del 18 novembre 2020.

⁵³ V. COM (2021) 219, cit., pp. 16-17.

⁵⁴ V. COM (2021) 219, cit., p. 9 ss.

⁵⁵ V. European Commission, *The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more*, Brussels, 10 settembre 2019, press release https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/IP_19_5542.

A ciò si aggiunga, poi, che la Commissione ha senz'altro tratto spunto dall'esperienza che, in materia di riduzione degli oneri derivanti dal processo legislativo, è stata maturata già da alcuni anni sia da parte di alcuni Stati membri dell'Unione⁵⁶, sia da parte di Stati terzi⁵⁷.

In particolare, il Regno Unito può essere considerato uno dei precursori di tale politica, tanto da averla adottata a partire dal 2011⁵⁸ ed essere giunto, nel 2016, ad estenderla nella versione “*one in, three out*”: per ogni nuovo atto legislativo, quindi, viene prevista l'eliminazione di tre preesistenti atti nell'ambito dello stesso settore.

Anche negli Stati Uniti, nel corso dell'amministrazione Trump, è stata molto enfatizzata l'esigenza di ridurre gli oneri legati all'attività legislativa ed a tal fine è stato seguito il principio *one in, two out*⁵⁹. Va comunque osservato che tra i primi atti adottati dalla nuova amministrazione Biden è stata decisa l'abrogazione della precedente normativa e quindi l'abbandono dell'approccio in questione⁶⁰.

È evidente che l'approccio *one in, one out* ha l'obiettivo di rispondere ad una delle frequenti critiche rivolte dai movimenti euroscettici, ovvero quella che imputa alle istituzioni dell'Unione europea la responsabilità per aver introdotto, nel tempo, eccessivi oneri burocratici e una iperproduzione normativa.

⁵⁶ Secondo uno studio dell'OCSE, al 2019 erano dieci gli Stati membri dell'Unione europea che avevano introdotto nel loro ordinamento appositi meccanismi volti a subordinare l'adozione di nuove leggi alla previa eliminazione di normative preesistenti. Cfr. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, cit., p. 110.

⁵⁷ Per un esame comparato dell'applicazione a livello nazionale di tale approccio, nelle sue diverse varianti, v. A. RENDA, *Feasibility study: Introducing “One-In-One-Out” in the European Commission, Final Report*, 2019, www.ceps.eu; D. TRNKA-Y. THUERER, *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries*, in *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n. 11, 2019.

⁵⁸ L'approccio *one in, one out* era stato già annunciato nel programma di governo della coalizione tra il Partito conservatore ed il Partito liberal democratico che ha sostenuto il governo Cameron tra il 2010 ed il 2015. V. *The Coalition: our programme for government*, 2010, spec. p. 9, disponibile al sito internet https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf. Successivamente, tale obiettivo è stato ribadito dall'allora Primo Ministro Cameron, con *Letter from the Prime Minister on cutting red tape*, 7 aprile 2011, disponibile al sito internet www.gov.uk/government/news/letter-from-the-prime-minister-on-cutting-red-tape. Sulle diverse fasi della politica britannica di riduzione degli oneri derivanti dall'attività legislativa, v. E. WAITZMAN, *Deregulation: Government Policy since 1997*, *House of Lords, Library Briefing*, 10 luglio 2017.

⁵⁹ Presidential Executive Order 13771, *Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs*, 30 gennaio 2017.

⁶⁰ Presidential Executive Order 13992, *Revocation of Certain Executive Orders Concerning Federal Regulation*, 20 gennaio 2021.

Annunciando che ogni nuova iniziativa legislativa sarà compensata da una corrispondente riduzione della normativa esistente nel medesimo settore, si vuole quindi evidentemente porre rimedio a tali problematiche e rafforzare l'attenzione dei responsabili politici sulle implicazioni e sui costi derivanti da un eccesso di regolamentazione, in particolare per le piccole e medie imprese⁶¹.

Il rischio, però, è che la risposta individuata sia troppo semplicistica e, al contempo, di difficile attuazione pratica, dato che un'applicazione troppo rigida dell'approccio in questione potrebbe ostacolare la realizzazione degli obiettivi che di volta in volta si pongono al legislatore dell'Unione.

Prevenendo tali possibili critiche, la Commissione europea, nella medesima Comunicazione del 29 aprile 2021 con la quale ha formalizzato l'approccio *one in, one out*, ha anche subito chiarito che lo stesso non dovrà essere applicato in modo meccanico e non dovrà comportare un abbassamento degli elevati standard economici, sociali ed ambientali dell'Unione. Né l'obiettivo di ridurre la regolamentazione vigente dovrà ostacolare la possibilità di presentare nuove iniziative qualora queste producano un chiaro valore aggiunto.

Proprio al fine di rendere flessibile l'approccio in questione, la Commissione ha previsto la possibilità di introdurre deroghe rispetto allo stesso⁶². In particolare, se non è possibile un risparmio nel periodo di riferimento, vi si provvederà in quello successivo. Se non possono essere individuati risparmi di costi nel settore in cui si vuol presentare una proposta, i risparmi possono essere ricavati in settori diversi. In casi eccezionali, poi, la Commissione potrà decidere di derogare all'approccio *one in, one out*, quando, a fronte della volontà politica di adottare un atto legislativo, non è possibile individuare una compensazione nello stesso settore, ad esempio per il fatto che si tratta di un settore emergente.

Ad ogni modo, è indubbio che occorrerà verificare alla luce della prassi applicativa il reale funzionamento del nuovo approccio. Nelle previsioni della Commissione, lo stesso inizierà ad essere concretamente applicato nel secondo semestre del 2021 ed entrerà a regime nel 2022. Per il 2023 è invece già previsto un riesame dell'approccio alla luce dei risultati che lo stesso avrà concretamente prodotto⁶³.

⁶¹ In tal senso, v. anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*, COM (2021) 350 def. del 5 maggio 2021, p. 9.

⁶² V. COM (2021) 219, cit., p. 11.

⁶³ COM (2021) 219, cit., p. 21.

6. L'impatto della pandemia sulla qualità regolatoria

La pandemia di Covid-19 che ha colpito, fin dai primi mesi del 2020, gli Stati membri dell'Unione europea, ha avuto indubbe ripercussioni anche sulle modalità con le quali l'attività legislativa delle istituzioni dell'UE è stata condotta.

Soprattutto nella prima fase della diffusione della pandemia, l'urgenza di individuare risposte immediate per far fronte alla crisi sanitaria ed economica ha comportato l'impossibilità di svolgere le dovute consultazioni e valutazioni di impatto in relazione a molte delle misure poi adottate dalle istituzioni dell'Unione⁶⁴.

Ciò è stato anche conseguenza dell'uso esteso del *soft law* che durante la crisi pandemica è stato fatto in materie quali quelle attinenti alla circolazione delle persone e delle merci, alla concorrenza ed aiuti di Stato o ancora agli appalti pubblici per le procedure di acquisto di beni e servizi⁶⁵. L'adozione di atti a carattere non vincolante ha consentito certo alle istituzioni dell'Unione di evitare i tempi lunghi delle procedure legislative e di dare quindi risposte celeri in relazione ad ambiti particolarmente toccati dalla crisi conseguente alla pandemia. Va però evidenziato che gli atti di *soft law* vengono adottati con procedure che non sono disciplinate nei Trattati e che non brillano per la loro trasparenza. Per quanto qui interessa, poi, nella fase di elaborazione degli atti in questione non viene assicurato un processo di consultazione con i portatori di interesse.

Nella prassi applicativa che si è sviluppata durante la pandemia, talvolta la Commissione si è impegnata a provvedere in una fase successiva alle consultazioni dei portatori di interessi o degli Stati membri⁶⁶. Altre volte,

⁶⁴ V. COM (2021) 219, cit., p. 14.

⁶⁵ Sull'ampio ricorso al *soft law* fatto da parte delle istituzioni dell'Unione durante la pandemia, v. O. ȘTEFAN, *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in EP, 2020, n. 1, p. 663. Con particolare riferimento all'impiego delle misure di *soft law* nell'ambito del settore degli appalti pubblici durante la crisi pandemica, v. R. BARATTA, *EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking the "Guidance" on Public Procurement Through the Prism of Solidarity*, in EP, 2020, n. 1, p. 365. Più in generale, sul ruolo del *soft law* nel diritto dell'Unione europea, v. A. DI PASCALE, *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, spec. p. 51 ss.

⁶⁶ In tal senso v. M. ELIANTONIO-O. ȘTEFAN, *The Elusive Legitimacy of EU Soft Law: An Analysis of Consultation and Participation in the Process of Adopting COVID-19 Soft Law in the EU*, in EJRR, 2021, p. 159 e spec. p. 170 dove viene richiamata, a titolo di esempio, la Comunicazione della Commissione, *Orientamenti relativi ai lavoratori stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19*, in GUUE C 235 del 17 luglio 2020, p. I/1 e spec. p. 4, nell'ambito della quale la Commissione si è impegnata a continuare a

invece, le consultazioni sono state condotte in modo assai rapido e con il solo coinvolgimento degli Stati membri a livello ministeriale⁶⁷.

A ciò si aggiunga, poi, che quando le consultazioni sono state aperte ai portatori di interesse, si è dovuto tener conto delle difficoltà che questi ultimi potevano avere per rispondere alle stesse. Per questo, è stata concessa una proroga di 6 settimane ai termini normalmente fissati per inviare commenti in relazione alle iniziative presentate dalla Commissione⁶⁸.

Inoltre, nella formulazione delle valutazioni di impatto che sono state svolte a partire da marzo 2020, si è dovuto tener conto delle ripercussioni della pandemia: in particolare, ciò è avvenuto, ad esempio, al momento di descrivere il contesto delle misure da adottare, nell'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità, nell'individuazione delle diverse possibili opzioni percorribili⁶⁹.

Come sottolineato dal Comitato del controllo normativo⁷⁰, quale esempio virtuoso di valutazione di impatto che la Commissione è riuscita, in un tempo relativamente breve, ad elaborare tenendo conto del mutato contesto, può essere ricordato il Piano degli obiettivi climatici 2030⁷¹. Nell'ambito

raccogliere informazioni e buone pratiche al fine di metterle a disposizione dei portatori di interessi a livello nazionale e dell'UE anche attraverso una campagna informativa specifica destinata ai lavori stagionali.

⁶⁷ Si veda, ad es., il caso della Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19*, in GUUE C 91 del 20 marzo 2020, p. I/1. In relazione alla prima versione del Quadro temporaneo in questione, è possibile trovare notizia del processo di consultazione informale che è stato condotto dalla Commissione in *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak*, press release, 17 marzo 2020, disponibile al sito internet https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_479. Sul punto v. M. ELIANTONIO-O. ŞTEFAN, *The Elusive Legitimacy of EU Soft Law*, cit., pp. 171-172. Il Quadro temporaneo è stato successivamente modificato più volte; la più recente versione può essere consultata in GUUE C 34 dell'1 febbraio 2021, p. 6. A commento v. C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in *Eurojus*, numero speciale su *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 149; M. MEROLA-A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *Eurojus*, 2021, n. 1, p. 49.

⁶⁸ V. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2020*, Brussels, 2021, p. 17, disponibile al sito internet https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2020_en.

⁶⁹ COM (2021) 219, cit., p. 16.

⁷⁰ V. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2020*, Brussels, 2021, p. 17.

⁷¹ V. Commission Staff Working Document, *Impact Assessment, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Stepping*

della relativa valutazione di impatto, infatti, sono state verificate le ripercussioni che la pandemia può produrre sulle prospettive economiche, sul settore dell'energia e sulle emissioni di gas ad effetto serra e più in generale sugli obiettivi climatici. È evidente che alla luce di tali nuovi scenari dovranno essere ricalibrate le scelte che le istituzioni sono chiamate a compiere nel dar seguito agli obiettivi in questione.

Così come osservato per le valutazioni di impatto, anche i riesami *ex post* devono essere svolti considerando gli effetti della crisi pandemica. La mutata situazione, infatti, può incidere sull'opportunità o meno di mantenere o modificare una normativa che le istituzioni dell'Unione avevano adottato in un contesto precedente alla diffusione del virus⁷².

Oltre alle modifiche alle singole fasi del processo regolatorio che sono state necessarie al fine di tener conto degli effetti della pandemia, l'improvvisa crisi con cui l'Unione europea ed i suoi Stati membri hanno dovuto confrontarsi fin dai primi mesi del 2020 ha confermato l'importanza che le istituzioni non si facciano più trovare impreparate a fronte delle sfide del futuro.

Si è rafforzata quindi la convinzione che nell'elaborazione delle politiche dell'Unione debba essere valorizzata una prospettiva di lungo periodo, avendo presenti i c.d. *megatrends*⁷³ ovvero le grandi tendenze emergenti in settori strategici e su cui la Commissione sta investendo ingenti risorse soprattutto al fine di acquisire dati, informazioni e conoscenza in modo da supportare il processo decisionale dell'Unione sulla base di evidenze scientifiche affidabili.

7. Considerazioni conclusive e prospettive future

Nel corso della presente indagine è emerso che l'attività volta a migliorare la qualità della legislazione portata avanti dalle istituzioni dell'UE si è sviluppata in modo graduale, tanto da poter essere considerata oggi un elemento caratterizzante dei procedimenti decisionali seguiti per l'adozione degli atti dell'Unione.

up Europe's 2030 climate ambition. Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, SWD (2020) 176 def. del 17 settembre 2020, spec. p. 80 ss.

⁷² V. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2020*, Brussels, 2021, p. 17.

⁷³ La Commissione europea, attraverso il proprio Centro comune di ricerca, ha individuato quattordici *megatrends*. Per la definizione di questi ultimi, si veda, all'interno della piattaforma *Knowledge4Policy* (K4P) creata dalla Commissione al fine di rafforzare il dialogo tra il mondo scientifico e i decisori politici, il sito internet https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub_en.

Abbiamo osservato che all'interno dei Trattati istitutivi sono presenti alcuni principi che sono poi alla base della *better regulation*⁷⁴. Derivano infatti dalla fonte primaria di diritto dell'UE i principi che impongono di assicurare la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione ad essi da parte dei cittadini e dei portatori di interesse. In relazione a singole politiche, poi, i Trattati prevedono: che le decisioni debbano essere prese in modo informato, sulla base di prove e dati scientifici, nonché sulla base della valutazione del loro potenziale impatto; che si debba evitare l'eccessiva regolamentazione; che venga svolta la valutazione dei risultati conseguiti dalla legislazione vigente, in vista della formulazione di nuove proposte volte a migliorare il quadro giuridico esistente.

Abbiamo sottolineato, peraltro, che mentre i principi di trasparenza e partecipazione fanno parte dei principi democratici riconosciuti, in via generale, dal Trattato sull'Unione, le altre previsioni appena richiamate sono dettate in relazione a singoli settori di intervento dell'UE e, di conseguenza, non sono imposte per tutti i procedimenti decisionali portati avanti dalle istituzioni dell'Unione. Si avverte la mancanza, quindi, a livello di Trattati, di una apposita disciplina dedicata espressamente alla *better regulation*. Con la conseguenza che, molte delle novità procedurali ed organizzative che negli ultimi anni sono state introdotte dalle istituzioni dell'Unione in funzione della *better regulation*, potrebbero – quanto meno in linea teorica – essere in futuro rimesse in discussione dalle stesse istituzioni.

Nel corso dell'indagine ci siamo soffermati sui vari passaggi del ciclo legislativo che sono stati introdotti in funzione della *better regulation*⁷⁵: abbiamo ad esempio ricordato la funzione svolta dalle tabelle di marcia, dalle valutazioni di impatto “iniziali”, dalle consultazioni, dalle valutazioni di impatto. In relazione a queste ultime è stato sottolineato il ruolo significativo che nella prassi ha assunto il Comitato del controllo normativo al quale è stato affidato, tra l'altro, il compito di vigilare sulla qualità delle valutazioni di impatto elaborate dalla Commissione. Può destare qualche perplessità la circostanza che il Comitato, pur essendo istituito come organismo indipendente, sia in realtà interno alla struttura della stessa Commissione. Ciò nonostante, abbiamo osservato che, pur non essendo il Comitato in grado di bloccare definitivamente il processo legislativo, nella prassi tale organismo ha comunque svolto una funzione importante, consentendo un miglioramento della qualità delle valutazioni di impatto. Precisazioni in ordine alla natura, alla portata ed alle conseguenze delle valutazioni di impatto (inclusa l'ipotesi della loro omessa adozione) sono state ricavate

⁷⁴ V. *supra*, par. 2.

⁷⁵ V. *supra*, par. 3.

dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Altro passaggio analizzato è quello del riesame *ex post* della normativa esistente. Tra gli organi istituiti dalla Commissione un cenno è stato fatto alla piattaforma REFIT, poi sostituita dalla piattaforma *Fit for Future*, alla quale è stato attribuito il compito di assistere la Commissione nell'attività di riduzione degli oneri e di semplificazione della legislazione.

Complessivamente, è emersa la significativa incidenza che la *better regulation* produce sul ciclo legislativo. Ciò nonostante, la Commissione ha dimostrato di essere consapevole dell'esistenza di ulteriori margini di miglioramento, tanto da avviare, fin dal 2019, un processo di riflessione che ha condotto la stessa istituzione, nella recente Comunicazione del 29 aprile 2021, ad introdurre modifiche rispetto agli strumenti esistenti ed a proporre nuovi meccanismi regolatori⁷⁶. La Commissione, con tale documento, ha evidenziato, tra l'altro, l'esigenza che gli sforzi in funzione della *better regulation* vengano maggiormente condivisi con le altre istituzioni dell'UE (in particolare, con il Consiglio ed il Parlamento europeo), con gli Stati membri e con gli *stakeholder*. Ha inoltre sottolineato la necessità di migliorare le consultazioni per consentire un maggiore e più effettivo coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse nella definizione delle politiche dell'Unione. Quanto agli strumenti esistenti da migliorare, la Commissione ha posto l'accento sulla necessità di svolgere, in relazione alle iniziative presentate, una previsione strategica in modo da assicurare che gli atti di diritto derivato siano maggiormente coerenti con obiettivi di lungo periodo quali ad esempio quelli funzionali allo sviluppo sostenibile che le Nazioni Unite hanno fissato nell'ambito dell'Agenda 2030.

Infine, in funzione della semplificazione della legislazione e della riduzione degli oneri alla stessa collegati, la Commissione ha formalizzato l'adozione del c.d. approccio *one in, one out*, mediante il quale si intende rispondere alla ricorrente critica in base alla quale viene imputata alle istituzioni dell'Unione una eccessiva produzione normativa, con i conseguenti oneri burocratici che finiscono per ripercuotersi negativamente sui consociati⁷⁷. Abbiamo osservato che, se, da una parte, una semplificazione delle normativa esistente è sempre auspicabile, dall'altra, la soluzione – consistente nel prevedere che un nuovo atto possa essere adottato solo a condizione di eliminare altro atto appartenente allo stesso settore – potrebbe risultare troppo semplicistica se rappresentasse un ostacolo alla realizzazione di obiettivi fondamentali per l'integrazione europea. Proprio tenendo conto di queste possibili obiezioni, la Commissione ha previsto meccanismi di flessibilità che

⁷⁶ V. *supra*, par. 4.

⁷⁷ V. *supra*, par. 5.

consentono deroghe all'approccio *one in, one out*. Tale cautela è senz'altro da interpretare con favore, ma occorrerà attendere la concreta prassi applicativa per poter valutare la reale portata dello strumento in questione. Se le deroghe saranno troppo numerose, l'annuncio dell'approccio *one in, one out*, diventerà sostanzialmente uno *slogan* privo di reale significato. Se invece si farà ricorso solo saltuariamente ai meccanismi di flessibilità, si correrà il rischio di un eccessivo irrigidimento che potrebbe pregiudicare la possibilità di perseguire obiettivi rilevanti per l'integrazione europea.

Da ultimo, ci siamo soffermati sull'impatto della pandemia sulla *better regulation*⁷⁸. L'esperienza maturata a partire dai primi mesi del 2020 ha spinto ad ulteriori miglioramenti della qualità regolatoria, ma ha sollevato anche alcuni interrogativi. Quanto ai miglioramenti, abbiamo ad esempio osservato che le istituzioni dell'Unione, nell'adozione di nuovi atti, stanno dimostrando di tener conto delle ripercussioni che gli stessi possono avere in un contesto irrimediabilmente mutato dal punto di vista economico, sociale, sanitario e di voler valorizzare le prospettive strategiche di lungo periodo in modo tale da non farsi trovare impreparate a fronte di futuri scenari di crisi. Quanto agli interrogativi sollevati, abbiamo sottolineato che, soprattutto in una prima fase della crisi, le istituzioni dell'Unione, in ragione dell'urgenza, hanno dovuto derogare ad alcuni dei passaggi procedurali previsti in funzione della *better regulation*. Sulla base di tale constatazione è legittimo chiedersi se sia sostenibile un sistema che, pur mirando a semplificare la legislazione, comporta l'allungamento dei tempi necessari per la produzione normativa e, quindi, difficilmente riesce a funzionare a fronte di situazioni di crisi che, per loro natura, richiedono di provvedere con urgenza.

Il problema, di portata più generale, è rappresentato dal fatto che la *better regulation* ha comportato la creazione di un apparato procedimentale ed organizzativo mediante il quale il procedimento decisionale è stato senz'altro appesantito. Inoltre, la *better regulation*, pur avendo, tra i propri obiettivi, quello della riduzione degli oneri, comporta di per sé, quasi paradossalmente, un incremento dei costi. Le risorse impiegate dalle istituzioni dell'Unione per portare avanti l'apparato che è stato creato per garantire la qualità regolatoria sono infatti ingenti. Basti pensare che – secondo dati riportati dalla Commissione europea – solo il costo del personale addetto a tempo pieno alle attività collegate alla *better regulation* e dei consulenti esterni ammontano ad una somma che oscilla, complessivamente, tra i 10 ed il 37 milioni di euro annui⁷⁹.

⁷⁸ V. *supra*, par. 6.

⁷⁹ Commission Staff Working Document, *Taking Stock of the Commission's Better Regulation, Accompanying the document Communication from the Commission to the European*

Quelli appena menzionati sono, evidentemente, problemi connaturati alla stessa *better regulation* ed a fronte dei quali è difficile trovare soluzioni.

Ad ogni modo, in prospettiva, ci si può chiedere quali siano i margini per ulteriori miglioramenti dell'azione portata avanti dalle istituzioni dell'Unione in funzione della *better regulation*.

Un'occasione che potrebbe essere sfruttata per una simile riflessione è senz'altro rappresentata dalla Conferenza sul futuro dell'Europa che è stata inaugurata il 9 maggio 2021 e che si pone come un nuovo modello per discutere gli sviluppi del processo di integrazione europea⁸⁰. Nella Dichiarazione congiunta adottata in tale data dai Presidenti di Commissione, Parlamento europeo e Consiglio è stato precisato che le discussioni della Conferenza potranno riguardare, tra l'altro, anche questioni trasversali connesse alla capacità dell'Unione europea di realizzare le priorità politiche. Tra tali priorità viene indicata anche la *better regulation*. Analogamente, espresso riferimento alla *better regulation* quale possibile argomento di discussione viene compiuto anche nel Regolamento interno della Conferenza che è stato adottato nella stessa occasione⁸¹.

L'auspicio è che il tema sia nei prossimi mesi effettivamente oggetto dei lavori della Conferenza, visto che questa, per sua natura appare una sede ideale per discutere possibili riforme che mirino a rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione. Attualmente, è in corso la raccolta di idee e commenti all'interno della piattaforma digitale della Conferenza. È invece prevista tra settembre 2021 e febbraio 2022 la convocazione di *panel* europei di cittadini ai quali viene affidato il compito di discutere e formulare raccomandazioni sui principali argomenti emersi all'interno della

Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Better regulation: taking stock and sustaining our commitment*, SWD (2019) 156 def. del 15 aprile 2019, p. 43.

⁸⁰ Sulla Conferenza sul futuro dell'Europa v. B. DE WITTE, *Overcoming the Single Country Veto in EU Reform?*, in *EP*, 2020, p. 983; F. FABBRINI, *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, in *EP*, 2020, p. 963; A. MANGAS MARTÍN, *Unión europea: regreso al futuro tras la pandemia*, in F. ALDECOA LUZÁRAGA (dir.), *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa. A los 70 años de la Declaración Schuman*, Marcial Pons, Madrid, 2020, p. 158; B. NASCIMBENE, *L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea. Dalla "paura" all'"ambizione"*, in C. AMALFITANO-M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 97; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di AISDUE*, III, 2021, Focus "Conferenza sul futuro dell'Europa", n. 1, 19 giugno 2021; F. TUFFARELLI, *Al via la Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Eurojus*, 17 maggio 2021.

⁸¹ V. in particolare art. 2 del Regolamento interno della Conferenza che è stato adottato dal Comitato esecutivo il 9 maggio 2021 ed il cui testo è consultabile al sito internet <https://futureu.europa.eu/?locale=it>.

predetta piattaforma. Tali raccomandazioni confluiranno poi nelle discussioni generali della plenaria della Conferenza che, a sua volta, dovranno concretizzarsi in una relazione alla quale Parlamento europeo, Consiglio e Commissione si sono impegnati a dar seguito «ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai Trattati»⁸².

La Conferenza, di per sé, non può comportare una riforma dei Trattati. Non è però da escludere che all'esito dei lavori della stessa emerga la convergenza su alcuni temi sui quali potrebbe certo essere avviata la procedura di revisione ordinaria disciplinata dall'art. 48 TUE. Pur nella consapevolezza delle difficoltà che la procedura in questione comporta per poter essere portata a termine, l'introduzione, a livello di Trattati, di una più organica disciplina dei principi alla base della *better regulation* sarebbe senz'altro in linea con la rilevanza che tale materia ha progressivamente assunto in questi anni nel processo decisionale dell'Unione europea.

⁸² V. Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, p. 3.

MARTA PICCHI

GLI STRUMENTI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A LIVELLO REGIONALE E LA LORO ATTUAZIONE

*«There is nothing a government hates more than to be well-informed;
for it makes the process of arriving at decisions more complicated and difficult»*

J.M. KEYNES, 1937

(citato in R. SKIDELSKY, *John Maynard Keynes: A Biography.*

Vol. 2: The Economist as Saviour, 1920-1937,

Macmillan, London, 1992, p. 630)

*«nulla [...] repugna più della conoscenza a molti,
forse a troppi di coloro che sono chiamati a risolvere problemi»*

L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1959, p. 1

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'analisi *ex ante*. – 2.1. L'analisi tecnico-normativa. – 2.2. L'analisi di impatto della regolamentazione. – 2.3. La misurazione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici. – 3. La valutazione *ex post*. – 3.1. La verifica di impatto regolatorio. – 3.2. Le clausole valutative. – 3.3. Le missioni valutative. – 3.4. Gli organismi competenti. – 4. Partecipazione e consultazioni. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

La ricostruzione degli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale e, soprattutto, l'analisi dello stato di attuazione presentano delle difficoltà non solo e non tanto perché le varie esperienze sono differenti fra loro ma perché le ricerche sui siti istituzionali non sono sempre agevoli¹, tranne per quanto riguarda la valutazione *ex post* poi-

¹ In alcune Regioni, invece, sono previste piattaforme e banche dati di agevole consultazione: in particolare, va segnalata la banca dati *Demetra* all'interno della sezione del sito dell'Emilia-Romagna, dedicata al Servizio Affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari. Nella banca dati sono reperibili, per ciascuna legge regionale, un'apposita scheda sulla valutazione delle politiche pubbliche, nella quale sono disponibili le relazioni

ché la banca dati presente nel sito del Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)² fornisce indicazioni

di ritorno alle clausole valutative, le note tecniche elaborate dal Servizio affari legislativi e coordinamento Commissioni assembleari, gli studi relativi alla scheda AIR semplificata. *Demetra* risponde pienamente alla visione circolare della buona qualità della normazione. Va segnalata altresì la banca dati *Arianna* del Piemonte: per ciascuna legge viene riportato un *dossier* virtuale dal quale è possibile ricavare le notizie in merito all'intero *iter* legislativo – dalla presentazione del progetto di legge fino alla promulgazione e pubblicazione – e accedere alle relazioni tecnico-finanziarie, agli esiti delle consultazioni effettuate e alle eventuali memorie che i soggetti interessati abbiano presentato spontaneamente. Infine, la banca dati creata in Lombardia (*OpenLeggiLombardia*) – a partire dalla X legislatura – permette di reperire notizie sul progetto di legge che ha originato l'iniziativa legislativa e sull'*iter* seguito, sulle attività di studio e di valutazione delle politiche regionali e sui provvedimenti attuativi della Giunta.

² Il Progetto prende avvio nel 2002 su iniziativa di quattro regioni: Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana. Da marzo 2006 il Progetto CAPIRe vede il sostegno e la collaborazione diretta della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Lo scopo fondamentale del progetto consiste nel dare maggiore efficacia alla funzione di controllo delle Assemblee regionali. Alla base vi è l'idea che le Assemblee elettive, se intendono svolgere un ruolo più incisivo in seno ai sistemi di governo locale, devono attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di comprendere cosa sia accaduto in seguito all'approvazione di una legge regionale, di apprendere se le soluzioni adottate si sono dimostrate utili a risolvere il problema collettivo che ha motivato l'intervento della Regione, di portare alla luce e di approfondire le cause di eventuali malfunzionamenti o inefficienze dell'apparato amministrativo chiamato all'attuazione delle politiche regionali e, infine, di giungere pienamente informati al confronto con l'esecutivo e gli altri attori, istituzionali e non, presenti nel territorio regionale. Le attività del Progetto, secondo quanto riportato nel sito dedicato (<http://www.capire.org>), sono orientate al raggiungimento dei seguenti obiettivi: 1) diffondere la cultura della "valutazione delle politiche", coinvolgendo direttamente i membri eletti delle Assemblee quali promotori delle attività di valutazione e primi utilizzatori dei risultati delle analisi condotte; 2) accompagnare le strutture interne delle Assemblee nella realizzazione di attività innovative quali la redazione di clausole valutative, lo svolgimento di missioni valutative, l'elaborazione di note informative; 3) far crescere le competenze professionali dei funzionari impegnati in attività di controllo e valutazione, attraverso l'organizzazione di specifici percorsi di formazione; 4) dar vita ad una comunità di analisti di politiche regionali che possano scambiarsi esperienze e riflessioni durante i seminari e i convegni organizzati dal Progetto, oppure attraverso l'uso della rete con strumenti quali il *blog* e la *web conference*. In particolare, il Progetto CAPIRe è nato non solo dalla necessità di ripensare il ruolo dei Consigli regionali all'indomani delle riforme costituzionali di fine/inizio millennio ma anche «da un'insoddisfazione antica, provata da un'ampia comunità di addetti ai lavori – politici, funzionari, esperti di tecniche legislative e di diritto costituzionale – nei confronti delle attività conoscitive svolte in seno alle Assemblee legislative delle Regioni (ma non solo)»: M. SISTI, *Fare leggi o valutare politiche?*, in *Federalismi.it*, 13/2007, p. 1 ss. L'Autore sottolinea come negli statuti regionali di prima generazione fossero già contemplate forme di controllo nella veste dei classici strumenti di sindacato ispettivo (soprattutto interrogazioni e interpellanze) che però, più che accrescere le informazioni a beneficio dei consiglieri, si caratterizzano per finalità dimostrative o sono volte

esaurienti e quasi in tempo reale in punto di clausole valutative, missioni valutative e note informative. A ciò si aggiunga che soltanto alcune ma non tutte le Regioni svolgono la relazione annuale sull'attività dei Consigli regionali e, anche quando viene fatta, scarsi sono i riferimenti o le indicazioni valutative sull'attività legislativa svolta limitandosi, per lo più, a evidenziare le misure adottate in termini di trasparenza e comunicazione istituzionale³.

Altri possibili strumenti di supporto sono le relazioni – contenenti elementi informativi in merito alle esperienze svolte di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)⁴ e di Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)⁵, ex art. 19, comma 2, dPCM n. 169/2017, *Regolamento recante disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione* – che entro febbraio ciascuna Regione è tenuta ad inoltrare al Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri per consentire la predisposizione della relazione annuale che la Presidenza del Consiglio deve

a lanciare messaggi all'esecutivo. Invece, il Progetto CAPIRe, rifacendosi ad esperienze come quella statunitense della *Legislative Program Evaluation*, si basa sull'idea che anche in contesti fortemente politicizzati, come le Assemblee legislative, possano essere utilizzati strumenti innovativi di conoscenza e di analisi. L'obiettivo non è dunque quello di esacerbare il confronto tra maggioranza e opposizione quanto di dare pubblicità a informazioni sull'attuazione delle politiche pubbliche e ai risultati conseguiti dando vita a occasioni di riflessione per un loro miglioramento. Proprio per quest'ultima ragione, spesso detta funzione è affidata ad organismi *non-partisan* allo scopo di rappresentare non gli interessi delle singole forze politiche ma l'Assemblea consiliare nel suo insieme.

³ Invece, adeguate indicazioni sono reperibili nei rapporti di Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo, Provincia autonoma di Trento.

⁴ L'AIR è una valutazione di come e quanto le regole incidano sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'attività delle imprese: cioè, pone in luce i vantaggi e gli svantaggi dei provvedimenti regolativi che un'amministrazione vuole introdurre e permette ai decisori politici di compiere scelte più efficaci e più adatte alle esigenze. Infatti, introdurre un nuovo atto normativo spesso significa rischiare un eccesso di regole, troppo numerose o inutilmente dettagliate, che limitano la libertà d'azione anche quando ciò non sia necessario. L'analisi d'impatto ha il compito di valutare le conseguenze di una decisione in termini quantitativi e qualitativi, sia verso i destinatari della regola che nei confronti della stessa amministrazione che deve applicare e/o far applicare la regola. Questo strumento, dunque, mette in luce tutti i fattori che devono determinare le scelte dei regolatori: costi e benefici per i destinatari (potenziali e attuali) delle regole e per l'amministrazione, rischi per tutti i soggetti coinvolti e per la società in generale, altre conseguenze indirette di tipo economico-sociale.

⁵ La verifica dell'impatto regolatorio consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità di uno o più atti normativi, nonché nella stima degli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. La finalità della VIR è, dunque, di fornire, a distanza di un certo periodo di tempo dall'introduzione di una norma, informazioni sulla sua efficacia, nonché sull'impatto concretamente prodotto sui destinatari, anche al fine di valutare possibili revisioni della disciplina in vigore.

presentare in Parlamento sullo stato di applicazione di AIR e VIR. Vi è da dire, però, che non tutte le Regioni e Province autonome vi provvedono e, anche quando lo fanno, non sempre le notizie fornite sono complete limitandosi, talvolta, a indicare (e ripetere nelle relazioni che si succedono di anno in anno) soltanto gli atti normativi regionali che disciplinano i vari strumenti finalizzati a garantire la buona qualità della legislazione.

Ad ogni buon conto, a partire dal nuovo millennio⁶, le Regioni hanno prestato sempre più interesse verso la *better regulation*⁷, nel solco di quanto accadeva a livello statale ma anche in seguito alle spinte provenienti dall'Unione europea (UE) e dall'OCSE. Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario (ad eccezione della Liguria), le previsioni statutarie introducono regole di *drafting*⁸ piuttosto che sull'AIR o sulla VIR: in ogni caso, in diverse esperienze all'Assemblea legislativa viene attribuito il compito

⁶ In realtà, l'attenzione delle Regioni per i temi della qualità della normazione ha iniziato a manifestarsi, soprattutto in alcuni contesti, dopo la pubblicazione dei lavori della cosiddetta Commissione Barettoni-Arleri: cfr. *Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi*, presentata alla Camera dei Deputati il 17 giugno 1981, disponibile su www.tecnichenormative.it/BA.pdf. Infatti, fecero subito seguito dei seminari organizzati a livello regionale per affrontare le tematiche emerse; in particolare, per un breve *excursus* delle iniziative intraprese si veda la *Presentazione* che precede *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale*, III ed., 2007, disponibile su <http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/Oli/Manuale/man-ed-3.asp>. Al riguardo, si vedano anche i vari contributi nel volume SERVIZIO STUDI LEGISLATIVI E PROMOZIONE CULTURALE DELL'ARS (a cura di), *Fonti, tecniche legislative, fattibilità, implementazione delle leggi e sistemi informativi. (Atti del seminario di Palermo, 27-29 aprile 1989)*, Assemblea regionale siciliana, Palermo, 1990.

⁷ Cfr. A. MORRONE, *Introduzione. La qualità della regolazione: per una ricerca nell'esperienza regionale*, in *Ist. Fed.*, quad. 1/ 2011, p. 6 ss.; E. MORFUNI, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, in *Rass. trim. Oss. AIR*, 1/2014, p. 29.

⁸ La gran parte degli Uffici di Presidenza dei Consigli regionali hanno adottato il *Manuale* poc'anzi richiamato (v. *supra*, nota n. 6) rendendolo obbligatorio per gli uffici competenti a svolgere l'istruttoria sui progetti di legge all'esame dei Consigli regionali. Dette regole sono di fatto seguite anche laddove non sono state rese obbligatorie. Sussiste quindi un'anomalia perché questo *Manuale* ha un contenuto differente dalle indicazioni poste per il Governo e le Camere nella circolare (*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, disponibile su https://www.sentato.it/sites/default/files/media-documents/regole_testi_legislativi.pdf) del 20 aprile 2001 dei Presidenti delle due Camere e della Presidenza del Consiglio dei ministri: diversità che non è giustificabile poiché le regole di *drafting* non dipendono da scelte politiche. Il 29 marzo 2007 Stato, Regioni e autonomie locali hanno firmato un accordo (*GU Serie Generale* n. 86 del 13 aprile 2007, p. 76) impegnandosi ad unificare i due manuali (art. 14).

di valutare gli effetti delle politiche regionali⁹. Inoltre, gli statuti e i regolamenti interni di molte Regioni prevedono l'impiego di due particolari strumenti in grado d'innescare la valutazione di una politica pubblica: la clausola valutativa e la missione valutativa.

Invece, le Regioni speciali e le Province autonome non hanno previsioni nei loro statuti che non sono stati aggiornati neppure dopo la riforma del 2001: alcune sono però intervenute con fonte legislativa o regolamentare. La Sardegna¹⁰ e la Provincia autonoma di Trento¹¹ hanno legiferato in materia, rispettivamente nel 2016 e nel 2013, introducendo alcune previsioni. Il Friuli-Venezia Giulia¹² e la Valle d'Aosta¹³ si sono comunque preoccupate di affidare alle rispettive Assemblee regionali l'esercizio del controllo sull'attuazione delle leggi e la promozione della valutazione degli effetti delle politiche regionali.

⁹ Cfr. F. D'ALONZO-A. STROSCIO, *Gli organismi istituzionali dedicati alla verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche nelle assemblee legislative regionali*, in *Piemonte dell'Aut.*, 3/2014, p. 2 ss.

¹⁰ In particolare, nella legge reg. Sardegna n. 24/2016, recante *Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi*, oltre alla riduzione delle leggi, alla chiarezza nella formulazione dei testi normativi, al rispetto delle regole di tecnica legislativa e ai testi unici modificabili solo mediante abrogazioni espresse, è contemplato l'obbligo per la Giunta dell'ATN. La redazione è affidata non al proponente ma alla struttura preposta all'assistenza tecnico-giuridica e legislativa. La medesima struttura dovrebbe occuparsi anche dell'AIR, da espletare su valutazione della Giunta: previsione, dunque, di difficile attuazione sia per il fatto che la valutazione è rimessa alla Giunta ma, soprattutto, perché la struttura in questione avrà competenze giuridiche ma non quelle necessarie per valutare preventivamente gli effetti della normativa sulle imprese, i cittadini e la pubblica amministrazione. In tal senso, M. CARLI, *Qualità della normazione (1/2021)*, in *OSF*, 1/2021, p. 2. La Sardegna aveva contemplato ulteriori previsioni in tema di qualità della normazione nella legge reg. n. 1/2008, recante la *Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di presidente della regione, consigliere regionale e assessore regionale*, il cui atto di promulgazione è stato annullato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 149/2009.

¹¹ Nella legge prov. Trento n. 5/2013, recante *Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia*, è soltanto contemplato il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

¹² Cfr. l'art. 8, comma 1, lett. k), legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17/2007, recante *Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia*.

¹³ Cfr. l'art. 1, comma 2, lett. c), legge reg. Valle d'Aosta n. 3/2011, recante *Disposizioni in materia di autonomia funzionale e nuova disciplina dell'organizzazione amministrativa del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 30 luglio 1991, n. 26 (Ordinamento amministrativo del Consiglio regionale)*.

In termini generali, la valutazione può essere definita come quell'attività diretta all'acquisizione di conoscenze utili a perfezionare la programmazione delle politiche e a migliorarle nel tempo¹⁴. Per quanto riguarda strettamente gli strumenti (*ex ante* ed *ex post*) di valutazione delle politiche pubbliche, oggetto di questa relazione, vedremo come diverso sia il grado di sviluppo a seconda della maggiore o minore sensibilità verso l'interesse ad «osservare in che modo l'azione pubblica riesc[a] ad affrontare o risolvere problemi collettivi»¹⁵: obiettivo che la debolezza della politica tende a sminuire incidendo sulla qualità sostanziale del prodotto normativo ogniqualevolta «più importante di regolare, è poter dire di averlo fatto»¹⁶.

2. *L'analisi ex ante*

2.1. *L'analisi tecnico-normativa*

L'analisi tecnico-normativa (ATN), volta a verificare l'incidenza di un progetto normativo sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità a Costituzione, agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dai trattati internazionali, nonché della giurisprudenza esistente in materia e di eventuali giudizi pendenti e procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Inoltre, si esprime sulla correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti e sulla sistematica e uniforme applicazione delle regole di redazione normativa. Queste sono tutte valutazioni che rientrano nei compiti propri degli Uffici legislativi presso le Assemblee regionali e sono di generale applicazione tendenzialmente su tutti i progetti di legge (solitamente con eccezioni per i provvedimenti aventi un contenuto puramente finanziario, quelli urgenti, le leggi provvedimento, e pochi altri casi), come anche la quantificazione *ex*

¹⁴ Cfr. V. BATTILORO, *La valutazione delle politiche pubbliche: domande e strategie di risposta. L'esempio della formazione professionale in Regione Piemonte*, in *Piemonte dell'Aut.*, 1/2015, p. 1 ss.

¹⁵ L. BOBBIO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in *InformaIres*, 21/1998, p. 34. Al riguardo, si veda anche A. LA SPINA, *L'analisi delle politiche pubbliche, l'AIR e le opzioni regolative. Riflessioni sull'applicabilità al livello regionale alla luce della sperimentazione*, 2008, disponibile su http://semplificazione.formez.it/files/Contributo_LASPINA%20.pdf.

¹⁶ P. CIARLO, *Introduzione: crisi della legge regionale*, in G. COINU-A. DEFFENU (a cura di), *Osservatorio sulla legislazione della Regione Sardegna: XIII legislatura (2004-2009) e XIV legislatura (triennio 2009-2011)*, Cucc, Cagliari, 2012, p. 13.

ante dell'impatto dei progetti di legge in termini di oneri a carico della finanza pubblica per mezzo di apposita relazione o scheda tecnico-finanziaria.

In Emilia-Romagna viene prestata particolare attenzione alla conoscibilità delle diverse fasi dei procedimenti legislativi e la scheda ATN è reperibile *online*. Inoltre, una sintesi della scheda ATN trova la sua tradizionale sede nell'ambito della relazione illustrativa del progetto di legge che viene pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione assieme al progetto.

In Abruzzo, il Servizio Legislativo, Qualità della legislazione e Studi del Consiglio regionale predispose le schede ATN sui progetti di legge e un numero (un po' inferiore) di schede tecniche ove viene dato conto del grado di recepimento da parte della Commissione consiliare dei rilievi formulati dal Servizio in sede di istruttoria legislativa. In aggiunta, nell'annuale rapporto sullo stato della legislazione regionale è contenuta una specifica trattazione sul grado di adeguamento ai rilievi di *drafting* formale e di ATN effettuati nelle schede istruttorie.

L'ATN è uno strumento meno oneroso dell'AIR e tuttavia un valido supporto alla scrittura della normativa per migliorarne la qualità e per evidenziare la possibilità di incorrere in illegittimità costituzionali: questo spiega le ragioni della sua diffusione.

2.2. *L'analisi di impatto della regolamentazione*

Per quanto riguarda l'AIR – volta a una valutazione di come e quanto le regole incidano sulle condizioni di vita dei cittadini, sull'attività delle imprese e sulla stessa amministrazione, ossia i costi e i benefici per i destinatari delle regole, per l'amministrazione e le conseguenze per tutti i soggetti coinvolti e la società in generale, compresi gli effetti indiretti di tipo economico-sociale – è ormai evidente l'inversione di tendenza che si è verificata nella gran parte delle Regioni. Nonostante il dibattito svoltosi soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e l'enfasi posta anche nell'elaborazione della disciplina, le Regioni sembrano aver abbandonato questo strumento preferendo azioni di semplificazione amministrativa e misurazione degli oneri amministrativi.

Nel periodo antecedente al 2013, le Regioni hanno rivolto la loro attenzione soprattutto all'AIR e meno alla VIR. Fra l'altro, nel periodo 2002-2006 si sono concentrate le sperimentazioni guidate dal Formez nelle Regioni del Centro-Nord mentre, fra il 2006 e il 2012, sono state avviate delle sperimentazioni da parte delle Regioni più attive per quanto concerne la qualità della normazione, come la Toscana, la Lombardia e la Liguria.

Nel caso della Toscana, prima di pervenire a una disciplina in materia, si è proceduto con una sperimentazione pluriennale della metodologia di

AIR, intervenendo legislativamente soltanto nel 2008. Diversamente, la Basilicata è stata la prima Regione a dotarsi di una propria legislazione in materia, nel 2001, ma non ha mai realizzato esperienze in merito. Al di fuori della Toscana e, in parte, della Lombardia, nelle altre Regioni vi sono stati solo casi episodici di sperimentazione, per lo più nell'ambito di specifici progetti ma senza radicarsi nella realtà normativa regionale.

Nel 2013 si assiste ad un arresto: vengono realizzate soltanto le AIR sperimentali previste nell'ambito del *Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione* (POAT), curato dal DAGL nel quadro del Programma Operativo Nazionale *Governance e Assistenza Tecnica* ((PON GAT) FESR 2007-2013)¹⁷. Fra l'altro, occorre sottolineare che le AIR così elaborate (una sia in Calabria che in Campania, due in Puglia e tre in Sicilia) hanno visto il coinvolgimento dei servizi legislativi dei rispettivi esecutivi ma non sono state allegate ai relativi disegni di legge regionale. In quell'anno è stata poi prodotta un'AIR nel Lazio mentre tutte le altre Regioni non ne hanno realizzate.

Anche la Toscana, che aveva utilizzato in modo sistematico siffatto strumento fin dal 2001, ha sostanzialmente cessato di utilizzarlo nel 2013¹⁸. Fra i motivi di questa evoluzione vi è il fatto che queste attività di analisi richiedono tempi che non sempre collimano con quelli del procedimento legislativo. Inoltre, l'AIR richiede competenze diverse da quelle giuridiche che normalmente non sono presenti negli apparati dei Consigli regionali. Fra l'altro, dobbiamo tener presente che, anche in ragione della scarsità delle risorse, spesso queste attività sono state attribuite agli stessi uffici legislativi senza un adeguato ampliamento delle figure professionalmente preparate a svolgerle¹⁹.

¹⁷ Il Programma POAT-DAGL si proponeva l'obiettivo strategico di rafforzare le capacità e la qualità della regolamentazione nelle quattro Amministrazioni regionali dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), quale fattore decisivo per la competitività delle Regioni e del sistema Paese, in un contesto di ampia condivisione di metodologie e strumenti ai diversi livelli di regolazione, sulla base dei principi contenuti nell'Accordo Stato, Regioni e autonomie locali del 29 marzo 2007 (v. *supra*, nota n. 8).

¹⁸ Nel sito della Regione Toscana dedicato all'AIR si legge che «[a] partire dal 2010 l'attività regionale di valutazione è stata progressivamente indirizzata sulla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (MOA), in conformità a quanto previsto dalla legge regionale n. 40 del 2009. L'esperienza in materia di AIR, avviata nel 2001, è dunque definitivamente cessata nel 2013»: <https://www.regione.toscana.it/-/Air-in-toscana>.

¹⁹ In CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA, *Rapporto sulla Legislazione Regionale 1 gennaio 2017 – 31 dicembre 2017 (X legislatura)*, 2018, p. 7, disponibile su https://www.consiglio.regione.campania.it/dossierlgs/Docs?dir=studi_ricerca_settlegis&file=StudiRicercaSettLegis_3522.pdf, si osserva appunto che le strutture competenti si caratterizzano

L'AIR, ancorché disciplinata o contemplata a livello legislativo, continua ad essere utilizzata per lo più in via sperimentale: anzi, venuto meno negli anni più recenti il ruolo propulsore del progetto Formez e di quello POAT-DAGL, che avevano come obiettivo quello di instradare le Regioni, non vi è stata la volontà da parte della quasi totalità di queste di mettere a regime le pratiche e metodologie di analisi avviate, interrompendo così qualsiasi iniziativa.

In Emilia-Romagna, l'Assemblea legislativa ha deciso di avviare la sperimentazione di una scheda AIR confermando l'interesse ai temi della qualità e della valutazione delle politiche. Nel 2011 è stata approvata la legge reg. n. 18/2011, *Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, istituzione della sessione di semplificazione*. La sua attuazione era contemplata in un apposito *Programma*²⁰, articolato in sei linee. Per l'attuazione della Terza linea, su *Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto della regolamentazione nell'esperienza della Regione – AIR, VIR e ATN*, era stato costituito un apposito gruppo di lavoro intersettoriale con l'obiettivo, tra l'altro, di introdurre o migliorare le procedure che hanno attinenza con le attività di analisi di impatto della regolamentazione, nonché di migliorare e sistematizzare le tecniche di analisi tecnico-normativa. In questo ambito è stato formulato uno schema sperimentale di scheda AIR²¹ da utilizzare per l'analisi dei progetti di legge di iniziativa della Giunta, di volta in volta individuati dalla stessa. In particolare, una sezione autonoma dell'analisi preventiva dell'opzione regolatoria della scheda AIR è dedicata alla valutazione della rilevanza dell'intervento per le micro, piccole e medie imprese per mezzo del *Test di impatto sulle micro, piccole e medie imprese (Test MPMI)*.

Successivamente, nell'ambito di una Convenzione tra l'Assemblea legislativa e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Parma (*La qualità della regolazione e la semplificazione nell'attività normativa regionale in una prospettiva comparata*) è emersa l'opportunità di sperimentare una scheda²² informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione

per personale con competenze prevalentemente giuridiche e, dunque, non provvisto delle necessarie conoscenze per spingersi oltre il dato meramente tecnico-giuridico e, di conseguenza, il decisore non potrà basarsi su un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole.

²⁰ V. *Programma di semplificazione 2012/2013*, predisposto dal Tavolo permanente per la Semplificazione e approvato dalla Giunta con la deliberazione n. 938/2012 e dall'Assemblea legislativa con la risoluzione n. 3209/2012.

²¹ Cfr. delibera Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 619/2015, allegato B.

²² La scheda è stata approvata con delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea n. 36/2016.

da utilizzare per i progetti di legge di iniziativa assembleare²³.

Tradizionalmente l'AIR è uno strumento complesso di supporto al legislatore nel valutare preventivamente i possibili effetti di diverse opzioni di regolazione (progetto di legge, atti amministrativi, opzione zero o scelta di un intervento) e individuare quella preferibile: quindi, è utilizzato prima dell'eventuale elaborazione di un progetto di legge. Nel caso dell'Emilia-Romagna è invece uno strumento che viene utilizzato quando il progetto di legge è stato già presentato (il legislatore ha già scelto lo strumento normativo da utilizzare) e si cerca di adattare ai tempi del processo legislativo. È dunque uno strumento per acquisire maggiore conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire e per consegnare ai consiglieri elementi e informazioni, utilizzando però uno strumento ritagliato sui tempi del processo legislativo e quando esiste già una bozza di progetto di legge²⁴.

La scheda può essere richiesta dai Presidenti delle Commissioni in accordo con gli stessi promotori del progetto di legge e sentiti gli Uffici di Presidenza delle rispettive Commissioni, tenuto conto del parere del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari. L'analisi dei progetti di legge di iniziativa assembleare è svolta da un gruppo di lavoro intersettoriale e multidisciplinare, composto da soggetti portatori di competenze e professionalità diverse (giuridiche, economiche, sociali, organizzative, statistiche, ecc.) provenienti dal Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari²⁵. Individuati i progetti di legge da sottoporre all'AIR, vengono presi contatti con i promotori e, qualora gli stessi siano interessati e i tempi siano compatibili con lo svolgimento dell'AIR, il gruppo di lavoro si attiva dietro richiesta dei promotori stessi, con l'avallo del Presidente della Commissione competente. I lavori di realizzazione della scheda AIR proseguono con periodici confronti tra il gruppo di lavoro ed i promotori e con i relatori.

Detta analisi è coerente con il modello *life cycle approach* perché contempla le consultazioni da effettuare durante la fase di preparazione della

²³ Cfr. B. COSMANI-E. MADONNA-M. MASETTI-A. ORSI (a cura di), *La scheda AIR dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna nel quadro del regolamento 169/2017 in materia di AIR, VIR e consultazioni*, 2020, disponibile su <http://oli.consiglio.regione.toscana.it/documento/oli-24-settembre-2020-la-scheda-air-semplificata-dell'assemblea-legislativa-della-regione-emilia-romagna-nel-quadro-del-regolamento1692017-in-materia-di-air-vir-e-consultazioni-parte-primale/>; M. CAPPELLETTI (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione (AIR) semplificata: l'esperienza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna*, in *Rass. trim. Oss. AIR*, 3/2016.

²⁴ Cfr. B. COSMANI-E. MADONNA-M. MASETTI-A. ORSI (a cura di), *La scheda AIR*, cit.

²⁵ Si tratta del medesimo gruppo di lavoro che, all'interno del Servizio, è competente in materia di clausole valutative, con il coinvolgimento dei funzionari impegnati sui temi specifici.

bozza della proposta di legge nonché attraverso le udienze conoscitive svolte dalle Commissioni assembleari referenti del progetto di legge e prevede l'inserimento nella scheda di una specifica sezione dedicata al monitoraggio e valutazione per consentire l'introduzione di una clausola valutativa²⁶.

Infine, la scheda AIR viene trasmessa dal Presidente della Commissione a tutti i commissari e la presentazione della stessa viene calendarizzata nell'ambito della discussione generale e, comunque, prima della seduta destinata alla votazione dell'articolato, così da poter rappresentare un documento utile alla discussione dei Commissari stessi. Nel momento in cui viene licenziato questo contributo, sono però state realizzate (salvo un mio errore) soltanto quattro schede AIR sui progetti che hanno dato vita alle leggi reg. n. 5/2016 (*Norme per la promozione e il sostegno alle Pro Loco*), n. 11/2017 (*Sostegno all'editoria locale*), n. 6/2018 (*Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali)*), n. 15/2018 (*Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3*).

La Liguria sembra essere la Regione nella quale viene prestata maggiore attenzione nella prospettiva di un incremento progressivo del numero di atti da assoggettare all'AIR. Nel 2019 hanno concluso l'*iter* approvativo i disegni di legge che erano stati individuati dal Gruppo tecnico di coordinamento Giunta-Consiglio, nell'ambito dei disegni di legge inseriti nell'Agenda Normativa 2018-2019 per essere sottoposti in via sperimentale all'AIR e alla VIR (causa la nuova legislatura e la situazione COVID, soltanto nel luglio 2021 è stata approvata l'Agenda normativa 2021-2022). In particolare, in apposita sezione della scheda AIR è prevista specifica analisi per la valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI che si sviluppa sulla base di tre diversi indicatori. Nel 2020 la Liguria ha utilizzato l'AIR, l'ATN e il *test* PMI per ogni disegno di legge, emendamento o schema di regolamento approvato dalla Giunta regionale: in particolare, i provvedimenti così trattati sono stati diciannove²⁷.

²⁶ Cfr. B. COSMANI-E. MADONNA-M. MASETTI-A. ORSI (a cura di), *La scheda AIR*, cit.

²⁷ Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246)*, in https://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/Relazione_2020.pdf, 2021, p. 93 ss. Infine, per completezza si precisa che, nel 2019 in Sicilia, pur mancando una disciplina dell'AIR, l'analisi di impatto della regolamentazione è comunque stata svolta sullo schema di regolamento professionale degli avvocati dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana: così è riportato in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Articolo 14, comma 10, della*

2.3. La misurazione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici

Dopo l'avvio del nuovo millennio, grazie anche al ruolo propulsore del Foromez, vi è stato il coinvolgimento di molte Regioni in una sperimentazione in tema di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (MOA) e di semplificazione amministrativa allo scopo di potenziare la crescita e la competitività economica. Inoltre, con l'Accordo raggiunto il 10 maggio 2012 in Conferenza unificata – concernente l'attuazione delle norme di semplificazione contenute nel d.l. n. 5/2012, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo* (cd. *Semplifica Italia*), convertito dalla legge n. 35/2012 – si è convenuto di collaborare ai vari livelli di governo per il perseguimento delle politiche di semplificazione finalizzate al rilancio e allo sviluppo economico del Paese²⁸.

Queste iniziative sono state avviate anche in seguito all'attenzione rivolta progressivamente a questi temi dalla Commissione europea, soprattutto a partire dal 2002²⁹. In generale, l'esperienza dell'UE in tema di *better regulation* è ben consolidata e la Commissione europea può vantare approcci normativi fra i più avanzati a livello mondiale³⁰: di recente, la stessa ha manifestato la volontà di migliorare ulteriormente il processo normativo dell'UE ritenendo che per agevolare la ripresa sia più che mai importante legiferare nella maniera più efficace possibile facendo sì al contempo che la normativa sia adeguata anche alle esigenze future³¹. A tal fine, è stata manifestata la volontà di adoperarsi per semplificare la legislazione dell'UE riducendone gli oneri soprattutto per mezzo della previsione strategica e la promozione della sostenibilità e della digitalizzazione³².

legge 28 novembre 2005, n. 246), in https://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/Relazione_2019.pdf, 2020, p. 107.

²⁸ Disponibile su <http://archivio.statoregioni.it/dettaglioDocd37f.html?idprov=10679&iidoc=36292&tipodoc=2&CONF=UNI>.

²⁹ L'approccio alla riduzione degli oneri si è poi evoluto nel tempo, soprattutto con l'esperienza acquisita nell'ambito del *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi 2007-2012* (COM(2007) 23 def.). Difatti, è emerso che un approccio basato esclusivamente sulla riduzione dei costi presenta notevoli inconvenienti: nel 2012, la Commissione ha così avviato il programma REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme* – COM(2012) 746 final) incentrato sul bilanciamento, in sede di revisione della legislazione, dei costi con i benefici.

³⁰ Cfr. OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 20018*, OECD Publishing, Paris, 2018, disponibile su <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

³¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori* (COM(2021) 219 def.).

³² Nella *Comunicazione* appena richiamata viene sottolineata l'importanza della

A livello regionale³³, in alcune realtà la MOA non ha attecchito però, in altri contesti, si procede sempre più autonomamente nel percorso di semplificazione amministrativa e riduzione di oneri e tempi burocratici.

cooperazione tra le istituzioni dell'Unione europea con gli Stati membri e i portatori di interessi, come le parti sociali, le imprese e la società civile, per migliorare ulteriormente il processo normativo. L'approccio normativo della Commissione europea consente già di valutare sistematicamente l'impatto economico, sociale e ambientale dell'azione strategica e garantisce che le proposte di legislazione siano di qualità elevata: tuttavia, l'ambizioso programma della Commissione e le difficoltà senza precedenti che devono essere affrontate dimostrano la necessità di disporre di analisi approfondite e contributi affidabili. A tal fine, la Commissione ha proposto una serie di miglioramenti affinché le scelte politiche siano funzionali alla ripresa e alla resilienza dell'UE. In particolare, la Commissione ha previsto quanto segue: «invitare gli Stati membri, le regioni e i principali portatori di interessi a contribuire a rimuovere gli ostacoli e le difficoltà burocratiche che rallentano la costruzione delle infrastrutture del XXI secolo accelerando gli investimenti e l'attuazione di *NextGenerationEU*. Legiferare meglio svolgerà un ruolo cruciale in questa impresa e la piattaforma *Fit for Future (F4F)2* sosterrà gli sforzi per semplificare e adeguare meglio la legislazione dell'UE alle esigenze di domani; introdurre un approccio “*one in, one out*” per attirare maggiormente l'attenzione dei responsabili politici sulle implicazioni e sui costi dell'applicazione della legislazione, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI); integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite per far sì che ogni proposta legislativa contribuisca all'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile; fare in modo che il principio “non arrecare danni significativi” sia applicato in tutte le politiche in linea con l'impegno assunto nell'ambito del *Green Deal* europeo; in linea con la comunicazione “Bussola per il digitale del 2030”, una migliore regolamentazione promuoverà il principio del “digitale per definizione” nella futura legislazione dell'UE come importante strumento per sostenere la trasformazione digitale; l'integrazione della previsione strategica nell'elaborazione delle politiche garantirà che la legislazione dell'UE, sia già in vigore che nuova, sia adeguata al futuro». All'interno della *Comunicazione* è stata manifestata altresì la necessità di rafforzare la partecipazione dei portatori di interesse e della società civile semplificando le consultazioni pubbliche attraverso l'introduzione di un unico invito a presentare i contributi sul portale “Di' la tua”. Per una critica alla *Comunicazione*, perché manterrebbe un'impostazione datata e non adeguata agli obiettivi ambiziosi del *Green Deal* europeo, si veda L. ALLIO, “*Legiferare meglio*” per il *Green Deal*? *La parabola incompiuta della Comunicazione della Commissione europea*, in *Rass. trim. Oss. AIR*, 3/2021, p. 19 ss., che analizza le occasioni mancate. Inoltre, F. CACCIATORE-N. RANGONE, *Qualità della regolazione nella pandemia e oltre*, *ivi*, p. 6, evidenziano come l'introdotta criterio “*one in, one out*” non tenga conto dei benefici che sono invece fondamentali nella valutazione dell'implementazione delle azioni legate alla sostenibilità ambientale e sociale.

³³ Una prima sperimentazione era già stata avviata nel gennaio/giugno 2008, su iniziativa del Dipartimento per la Funzione Pubblica in collaborazione con il Formez, in quattro regioni: Toscana, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia. In particolare, questa prima esperienza aveva evidenziato come per rilevare i costi amministrativi sia fondamentale il contributo degli enti locali che detengono le conoscenze necessarie sul processo applicativo delle leggi e sui risultati ottenuti: cfr. C. IUVONE, *La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione*, in *Ist. Fed.*, quad. 1/2011, p. 20 ss.

Nel complesso, se sul piano delle esperienze realizzate possono registrarsi lacune e rallentamenti, su quello delle previsioni normative, anche in questo caso, le Regioni hanno dimostrato un certo attivismo³⁴. In particolare, il tema delle semplificazioni sembra aver richiamato maggiormente l'attenzione delle Regioni soppiantando, talvolta, gli altri strumenti di analisi *ex ante*.

Al riguardo, occorre sottolineare l'esperienza della Toscana che da diversi anni procede sistematicamente alla MOA *ex ante* sulle proposte di normazione (e anche a svolgere la MOA *ex post*).

3. La valutazione *ex post*

In generale, per quanto attiene alle valutazioni *ex post*, se a livello statale vi sono poche esperienze, nelle Regioni la verifica dell'attuazione delle nuove leggi e la valutazione dei loro esiti è diffusa prevalentemente attraverso le clausole valutative³⁵.

Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti prodotti perseguono due obiettivi: verificare l'impatto prodotto dopo l'entrata in vigore di un atto normativo e valutare il grado di realizzazione degli obiettivi prefissati, posto che la fase dell'attuazione è distinta da quella dell'approvazione ed è condizionata da molteplici fattori. La valutazione *ex post* è dunque volta a verificare i risultati raggiunti e a responsabilizzare il Consiglio regionale nell'assunzione delle scelte politiche³⁶, sebbene l'interesse delle Assemblee legislative regionali per la *policy evaluation* non sia

³⁴ Cfr. F. CACCIATORE, *La qualità della regolazione nelle regioni*, in A. NATALINI-F. SARPI-G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Associazione Osservatorio AIR, Roma, 2014, p. 155.

³⁵ Sulla sensibilità dimostrata dalle Regioni a questo riguardo, possiamo richiamare l'esempio della Lombardia che, con la recente legge reg. n. 3/2021 (*Razionalizzazione e revisione delle norme di rendicontazione al Consiglio regionale*), ha intrapreso una complessa ed esaustiva operazione di manutenzione delle norme che riguardano, appunto, la valutazione e la rendicontazione delle politiche regionali. In particolare, il relativo progetto di legge è il frutto del lavoro del Comitato paritetico di Controllo e Valutazione che, con il supporto delle Commissioni consiliari, ha inteso rendere più chiara e puntuale la normativa vigente sulla valutazione delle politiche regionali da parte del Consiglio anche in ragione dell'evolversi, nel tempo, delle politiche stesse.

³⁶ Cfr. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Ist. Fed.*, 1/2001, p. 85 ss. (spec. p. 93 ss.); T.E. GIUPPONI-C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, *ivi*, p. 39 ss.; L. MORETTI-S. NERI-F. POZZA-M. SISTI, *La valutazione e l'analisi d'attuazione delle leggi*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. II: La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 155 ss.

nato né dalla volontà di dar conto ai cittadini degli effettivi risultati nell'impiego delle risorse pubbliche né dall'obiettivo di migliorare le *performance* dell'amministrazione regionale, quanto da necessità legate al mutato contesto istituzionale, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 1999 che ha indotto le Assemblee regionali a ripensare il loro ruolo all'interno dei sistemi di governo regionale³⁷ per evitare una loro marginalizzazione³⁸: in altri termini, un tentativo da parte dei Consigli regionali, dopo aver perso il compito di eleggere il Presidente della Regione³⁹, di fermare l'arretramento del loro ruolo attuando i controlli sull'esecutivo. Le Regioni, però, sono state spinte alla valutazione anche dall'Unione europea e dal carattere regionale dei fondi strutturali di modo che la prima ha imposto alle Regioni di valutare i programmi e i progetti finanziati.

In ogni caso, il controllo *ex post* è funzionale alla stessa realizzazione delle politiche, alla loro correzione e miglioramento: per fare ciò l'Assemblea deve conoscere gli effetti prodotti e deve poter chiedere agli attuatori come hanno dato attuazione alle disposizioni legislative. Controllare significa soprattutto "conoscere la concreta attuazione delle leggi e capire se le politiche pubbliche sono davvero efficaci nel risolvere problemi collettivi". Appare allora necessario trovare dei modi per svincolare questo tipo di attività dalla mera dialettica politica⁴⁰: obiettivo, questo, difficile da

³⁷ Cfr. G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1/2012, p. 33 ss. (spec. p. 74). In realtà, l'esigenza di affidare e rivedere i poteri di controllo dei Consigli regionali era già stata manifestata negli anni '80 visti gli scarsi risultati degli strumenti a carattere ispettivo contemplati negli statuti della prima stagione e i dibattiti intrapresi in alcuni contesti per la loro riforma. In particolare, B. DENTE, *Legiferare per risultati? Note critiche sull'analisi dell'attuazione delle leggi regionali*, in *Fonti, tecniche legislative*, cit., p. 174, ha osservato come «[i]n sostanza il pericolo è che l'attuale tendenza a rivedere gli Statuti, diminuendo il ruolo del Consiglio e delle sue commissioni nella fase attuativa, conduca a ritenere che, allora, per evitare che la Giunta tradisca gli orientamenti dei consiglieri, sia necessario approvare leggi estremamente dettagliate, in modo da ridurre la discrezionalità dell'esecutivo. Così facendo, peraltro, si rischia di togliere anche qualsiasi flessibilità all'azione regionale, e di diminuire ulteriormente la già scarsa responsabilità politica degli assessori e/o la responsabilità tecnica e professionale dei dirigenti. Una via d'uscita dal dilemma tra un coinvolgimento indebito del Consiglio nell'attività amministrativa ed un irrigidimento dell'azione può essere trovata, forse, nella riqualificazione dei ruoli di controllo che un vasto corpo di legislazione attribuisce all'assemblea e che sino ad oggi sono stati poco utilizzati. Insomma, io credo che, se non altro per riequilibrare gli eccessi del passato, occorra aumentare in qualche misura la distanza tra i due principali organi costituzionali delle Regioni, sviluppando anche le potenzialità del sistema di *checks and balances* che il nostro sistema offre».

³⁸ Cfr. M. ZAMBONI, *L'utilizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative regionali italiane*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 1/2012, p. 133 ss.

³⁹ Cfr. F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in *Filangieri*, 2009, p. 183 ss.

⁴⁰ Cfr. A. MARTINI-M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, *Ist. Fed.*, 6/2002, p. 929 ss. (spec. p. 933).

realizzare perché il timore per la maggioranza politica sono le critiche delle opposizioni e la radicalizzazione di queste con tutte le conseguenze soprattutto nelle Regioni in cui vi è ampia possibilità di alternanza al Governo da parte delle forze politiche.

Nella Carta di Matera⁴¹, documento d'indirizzo dedicato alla valutazione delle politiche, varato dalle Assemblee regionali nel 2007, si afferma che «[l]'esercizio di una rinnovata funzione di controllo presuppone una crescita nelle occasioni di dialogo tra Legislativo ed Esecutivo. Sia nella redazione e nell'applicazione delle clausole, sia nello svolgimento delle missioni, si prevede che tra i due organi si aprano canali di comunicazione e di scambio di informazioni. Queste situazioni di interlocuzione non sono da leggersi in chiave conflittuale, ma devono al contrario essere ricondotte ad una aspirazione comune: apprendere nuove lezioni sull'efficacia delle politiche pubbliche»⁴².

In un gran numero di Regioni, lo statuto (oppure la legge statutaria) si è preoccupato(a) di affidare al Consiglio regionale l'esercizio del controllo sull'attuazione delle leggi e promozione della valutazione degli effetti delle politiche regionali⁴³, facendo espresso riferimento allo strumento delle clausole valutative in taluni casi e prevedendo, talvolta, l'introduzione di un organismo *ad hoc*⁴⁴.

⁴¹ Disponibile su <http://www.capire.org/news/CdM20070611.pdf>.

⁴² Come osserva B. DENTE, *Legiferare per risultati*, cit., p. 169 «L'introduzione della valutazione sistematica dei risultati in termini di efficacia delle politiche pubbliche non può né vuole abolire l'esistenza di contraddizioni e conflitti. Essa però può orientare la discussione in termini positivi per la funzionalità complessiva del "sistema Regione" nella misura in cui obbliga a ragionare in termini di efficacia dei servizi per i cittadini, e non di sfere di competenza, di disegno istituzionale, di astratte esigenze di integrazione. È in questo modo, a mio avviso, che bisogna cogliere l'efficacia della valutazione dell'attuazione. Nella coscienza che non si tratta della panacea che risolve tutti i problemi, ma di un processo dinamico la cui effettiva capacità di modificare la cultura politica ed amministrativa potrà essere vista solo nel medio periodo. Ma forse anche questa è una strada attraverso la quale il ruolo di governo delle Regioni potrà essere riempito di significato e cessare di costituire uno slogan difficile da praticare».

⁴³ Cfr. art. 26, comma 1, statuto Abruzzo; art. 44, comma 4, statuto Basilicata; art. 28, comma 3, statuto Emilia-Romagna; art. 14, comma 2, statuto Lombardia; art. 21, comma 2, lett. n) statuto Marche; art. 16, comma 2, lett. q), statuto Molise; art. 71, comma 1, statuto Piemonte; art. 118, comma 1, reg. interno del Consiglio regionale del Veneto; art. 19, comma 2, statuto Toscana (per il tramite delle commissioni permanenti); art. 61, comma 1, statuto Umbria; art. 31, comma 3, statuto Calabria (per il tramite delle commissioni permanenti); art. 8, comma 1, lett. k), legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17/2007; art. 1, comma 2, lett. c), legge reg. Valle d'Aosta n. 3/2011.

⁴⁴ V. *infra*, § 3.4.

3.1. La verifica di impatto regolatorio

Relativamente alla VIR, si segnala una sola esperienza a livello regionale: in particolare, è stata realizzata nel 2012 dalla Puglia nell'ambito della sperimentazione POAT-DAGL. A questa si aggiunge la realizzazione di una metodologia in parte riconducibile alla VIR nel Veneto: si tratta di una valutazione *ex post* svolta nel 2003 e riguarda una sperimentazione effettuata in questa Regione con l'assistenza del FORMEZ.

Diversa è invece la situazione per quanto riguarda le clausole valutative e le missioni valutative⁴⁵.

3.2. Le clausole valutative

Le clausole valutative consistono in specifici articoli inseriti nella legge che impongono al soggetto incaricato dell'attuazione, solitamente la Giunta regionale, un mandato informativo: cioè, l'obbligo di raccogliere, elaborare e infine comunicare al Consiglio regionale una serie di informazioni selezionate per verificare se la normativa in questione è stata attuata e quali sono stati gli effetti scaturiti per i destinatari della legge e l'intera collettività regionale, nonché le eventuali difficoltà emerse nella fase dell'implementazione. In aggiunta, le strutture tecniche di alcuni Consigli elaborano in maniera sistematica delle note informative sulle politiche regionali per agevolare i consiglieri: una sorta di documenti di sintesi ove vengono riassunti lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Dette note sono normalmente elaborate sulla base delle relazioni preparate dalla Giunta a fronte del mandato informativo imposto dalle clausole valutative.

La valutazione influisce sulla riprogrammazione della politica ma soprattutto incide positivamente sulla progettazione e sull'implementazione della politica perché la definizione del disegno valutativo, necessaria per l'elaborazione della clausola, incide *ex ante* sui contenuti della progettazione⁴⁶. Dunque, l'elaborazione e l'inserimento della clausola valutativa migliora il contenuto di una legge dal punto di vista redazionale ma anche sostanziale perché impone *ex ante* l'analisi di impatto della regolazione nonché la valutazione circa la fattibilità di alcune misure organizzative e l'idoneità degli

⁴⁵ V. LABORATORIO DI PRATICHE VALUTATIVE DI CAPIRE (a cura di), *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali. Rassegna delle esperienze aggiornata ad agosto 2014*, disponibile su <http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/rassegnafinalenovembre2014.pdf>.

⁴⁶ Cfr. F. PAOLOZZI, *Clausole valutative delle leggi regionali: l'esperienza della regione Emilia-Romagna*, in <http://oli.consiglio.regione.toscana.it/documento/oli-6-febbraio-2020-clausole-valutative-delle-leggi-regionali-lesperienza-della-regione-emilia-romagna/>.

strumenti previsti e delle risorse rispetto al raggiungimento degli obiettivi dichiarati nella legge.

Nondimeno, non sempre gli esecutivi danno le informazioni richieste nelle clausole valutative, spesso le relazioni di ritorno non sono esaurienti e, comunque, non sempre vi è un seguito dibattimentale in Commissione o in Aula⁴⁷. Nel 2019 soltanto in Lombardia sono state presentate più del 50% delle relazioni attese mentre nelle altre Regioni i dati sono meno soddisfacenti⁴⁸.

In particolare, l'inserimento delle clausole valutative sembra una tendenza che – a parte saltuarie flessioni – ha assunto una certa stabilità soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord anche perché si presenta come uno strumento di *better regulation* più sostenibile da parte dei Consigli rispetto alla VIR.

3.3. Le missioni valutative

Alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: la missione valutativa.

Nel tempo, le attività informative indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare compiutamente le esigenze conoscitive dei Consigli regionali sull'attuazione delle leggi e sugli effetti delle politiche perché il contesto può essere mutato in ragione di fatti nuovi o eventi inaspettati con la conseguenza di dover approfondire taluni aspetti non contemplati nella clausola valutativa. Inoltre, è possibile che, a suo tempo, non siano state introdotte delle clausole valutative. Attraverso la missione valutativa, nel corso della legislatura, il Comitato per la valutazione, ove istituito, la singola commissione oppure una quota minima di consiglieri possono richiedere l'avvio dell'attività di controllo e valutazione. In particolare, in questa maniera, i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del procedimento legislativo, promotori di attività di controllo e valutazione.

Il numero delle missioni valutative è comunque sensibilmente inferiore a quello delle clausole valutative e per lo più sono state avviate da Regioni del Centro-Nord.

Aldilà di questi strumenti, alcune Regioni hanno valorizzato la funzio-

⁴⁷ Nel sito del Progetto CAPIRe, alla Voce Esperienze regionali, è possibile reperire tutte le informazioni in materia: tutte le clausole valutative, le missioni informative, le relazioni di ritorno e le note informative elaborate da ciascuna Regione e dalla Provincia autonoma di Trento, nonché le indicazioni relative alle strutture regionali competenti.

⁴⁸ Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione al Parlamento*, cit., 2019, p. 81.

ne di controllo e di valutazione prevedendone altri. Ad esempio, la Lombardia ha introdotto la scheda di monitoraggio (su una selezione di leggi) che riporta le azioni previste nel processo di prima attuazione delle nuove disposizioni, indicando il livello di completamento delle singole azioni e richiamando sinteticamente il contenuto e gli estremi degli atti di attuazione.

3.4. *Gli organismi competenti*

Le Regioni hanno affrontato il problema dell'individuazione del referente politico per la valutazione in maniera differente. Infatti, vi possono essere diverse soluzioni: in particolare, si può optare per la creazione di un organismo *ad hoc* o affidare il controllo a una commissione oppure a tutte le commissioni di settore⁴⁹. La prima soluzione presenta il vantaggio di un maggiore riconoscimento formale dell'attività di valutazione e quindi può costituire un elemento per agevolare la promozione. Tale scelta può consentire anche il formarsi di un nucleo di consiglieri particolarmente attento a tale tematica e l'instaurarsi di un clima politico dove abbiano minore peso gli aspetti della contrapposizione politica maggioranza/opposizione facendo sì che prevalga una visione della valutazione come strumento di utilità generale per il miglioramento della qualità dell'attività politica nel suo complesso. Una siffatta scelta può però presentare anche alcune criticità: rischia di allentarsi il legame tra attività di produzione legislativa e attività di verifica, con la conseguenza di una rottura dell'auspicato circolo virtuoso fra progettazione della norma e verifica dell'attuazione, nonché fra effetti, correzione e riprogettazione della norma. Inoltre, poiché i componenti non sarebbero in grado di padroneggiare tutte le materie di competenza regionale, le funzioni di una Commissione preposta alle attività di valutazione non potrebbero essere che quelle di filtro verso le Commissioni competenti per materia, con il rischio di inutili appesantimenti procedurali⁵⁰.

Molte Regioni hanno optato per la costituzione di un organismo *ad hoc*⁵¹: un Comitato per il controllo e la valutazione – che assume diverse

⁴⁹ Cfr. M. PICCHI, *Controllo sulle leggi (Art. 45)*, in P. CARETTI-M. CARLI-E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 221 ss.

⁵⁰ Cfr. L. MORETTI-S. NERI-F. POZZA-M. SISTI, *La valutazione e l'analisi*, cit., p. 181 ss.

⁵¹ In particolare, M. SISTI, *La valutazione nelle assemblee regionali. Un aggiornamento a tre anni di distanza*, in *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali*, cit., p. 8 ss., ha osservato come i risultati ottenuti in termini di valutazione per mezzo di clausole valutative e missioni valutative siano da ricondurre a tre ragioni che caratterizzano le esperienze più consolidate: l'istituzione di un organismo consiliare che segue una linea d'azione *non-partisan* e che si occupa di promuovere la funzione di controllo e valutazione; la creazione di strutture tecniche composte da funzionari adeguatamente formati per prestare assistenza

denominazioni a seconda della Regione – prevalentemente a composizione paritetica⁵². In altri casi, si è riconosciuta la competenza in capo a ciascuna commissione permanente nell'ambito delle rispettive competenze⁵³ o ad un'apposita commissione⁵⁴.

specializzata in tema di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche; la collaborazione con le strutture degli esecutivi regionali e la condivisione di una strategia di lavoro che consideri la valutazione delle politiche pubbliche un fondamentale strumento di apprendimento istituzionale e organizzativo.

⁵² Cfr. art. 27 statuto Abruzzo; legge reg. Lazio n. 7/2016, recante *Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali*; art. 45 statuto Lombardia; art. 34-bis, statuto Marche; artt. 44-46 ter reg. interno del Consiglio regionale del Piemonte; art. 15, comma 2, reg. interno dell'Assemblea legislativa dell'Umbria (la funzione di valutazione delle politiche pubbliche è però riconosciuta anche in capo alle singole commissioni permanenti, ex art. 53, comma 3, Statuto e art. 34 reg. interno) prevedendo una composizione di cinque consiglieri, tre espressione della maggioranza e due della minoranza; art. 41, reg. interno del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia (il Comitato è subentrato ad una Commissione speciale in precedenza istituita sempre dal reg. interno); art. 3-bis, legge reg. Valle d'Aosta n. 3/2011, in seguito alla modifica introdotta di recente con la legge reg. n. 6/2021, recante *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per l'anno 2021*. L'art. 36 del reg. interno del Consiglio regionale della Calabria aveva istituito il Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi ma è poi stato soppresso con la deliberazione consiliare n. 135/2011. Nella Provincia autonoma di Trento, la legge prov. n. 5/2013 individua il programma per il controllo delle leggi provinciali e il tavolo di coordinamento quali strumenti funzionali alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Il tavolo di coordinamento è formato da un componente della Giunta nominato dal Presidente della Provincia e da quattro consiglieri di cui due espressione delle minoranze. Il tavolo di coordinamento costituisce la cabina di regia per l'attuazione delle leggi e, fra le altre competenze, elabora la proposta del programma per il controllo e la valutazione da sottoporre all'approvazione del Presidente della Provincia e del Presidente del Consiglio provinciale e dei suoi successivi aggiornamenti, realizza il programma e ne verifica l'attuazione, promuove e monitora iniziative di semplificazione e di sburocratizzazione.

⁵³ Cfr. art. 30, comma 5, statuto Molise; art. 31, comma 3, statuto Calabria; art. 19, comma 2, statuto Toscana.

⁵⁴ Cfr. art. 118, comma 2, reg. interno del Consiglio regionale del Veneto; artt. 20, commi 1 e 4, lett. f), 20-bis e 82 *quinquies*, reg. interno del Consiglio regionale dell'Assemblea legislativa della Liguria. In Emilia-Romagna, le funzioni di valutazione delle politiche pubbliche sono ripartite in capo alle commissioni competenti per materia (art. 38, comma 7, statuto); inoltre, è istituita (delibera dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 9/2020) la Commissione VI – Statuto e Regolamento che ha tra le sue competenze la promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, delle clausole valutative e delle missioni valutative. Nella Regione Campania, l'art. 95 del reg. interno del Consiglio regionale stabilisce che l'Assemblea, per mezzo della competente struttura di assistenza tecnico-giuridica e legislativa, cura l'elaborazione dell'annuale rapporto sulla legislazione che illustra anche gli esiti della eventuale valutazione di impatto della regolazione e delle politiche pubbliche (comma 3).

Spesso, però, gli organismi che sono stati creati hanno dimostrato una valenza puramente rappresentativa se non simbolica anche perché solo in alcuni casi i Consigli li hanno provvisti di strutture tecniche e amministrative di supporto col compito di realizzare le attività di analisi della regolazione, di reperimento di dati e di redazione di *dossier* e, in ogni caso, di frequente si tratta di uffici inseriti all'interno di altre strutture consiliari⁵⁵.

Infatti, anche in questo caso sussiste il problema legato alla creazione di apparati provvisti delle conoscenze professionali necessarie per svolgere queste attività. In alcune Regioni sono state previste delle garanzie già in statuto contemplando l'obbligo di istituire strutture dotate della necessaria competenza tecnico-specialistica⁵⁶ e/o di adeguate risorse per l'espletamento dell'attività⁵⁷. Nella maggior parte dei casi, però, le Regioni si sono limitate ad affidare le competenze ai servizi di assistenza giuridico-legislativa già esistenti, talvolta provvedendo ad aggiungere personale con competenze non giuridiche. Soltanto in pochi casi sono stati istituiti, all'interno delle strutture preesistenti, Servizi o Unità apposite con personale (in numero contenuto) dotato delle necessarie competenze professionali (come, ad esempio, in Abruzzo, Lombardia, Piemonte e Toscana).

4. *Partecipazione e consultazioni*

Nell'ultimo ventennio è stata rivolta particolare attenzione al tema della partecipazione di cittadini e *stakeholders* alle decisioni pubbliche⁵⁸: proprio l'apertura dei processi decisionali ai soggetti destinatari delle politiche pubbliche e la conseguente acquisizione di informazioni, proposte di modifica e osservazioni sono elementi fondamentali nel ciclo della *better regulation*. Alcune Regioni hanno adottato leggi generali sulla partecipazione (Toscana⁵⁹,

⁵⁵ Cfr. F. CACCIATORE, *La qualità della regolazione*, cit., p. 145.

⁵⁶ Cfr. art. 109, comma 2, lett. c) del reg. generale del Consiglio regionale della Lombardia.

⁵⁷ Cfr. art. 46-bis, reg. interno del Consiglio regionale del Piemonte; art. 3-bis, comma 2, legge reg. Valle d'Aosta n. 3/2011; art. 45, comma 4, statuto Toscana.

⁵⁸ Sia consentito il rinvio a M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁵⁹ Cfr. legge reg. n. 69/2007 (*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*) poi sostituita dalla legge reg. n. 46/2013 (*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*).

Emilia-Romagna⁶⁰, Umbria⁶¹ e Puglia⁶²), altre hanno inserito singole disposizioni in vari settori e talune l'hanno contemplata quale strumento funzionale ai fini dell'analisi e/o valutazione delle politiche pubbliche.

La Provincia autonoma di Trento ha riconosciuto il diritto ai cittadini di essere consultati nell'ambito delle attività di controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e di valutazione degli effetti delle politiche⁶³.

La Regione Campania inserisce la consultazione all'interno delle procedure dell'AIR, contemplando l'obbligo di consultare, anche per via telematica, i portatori di interessi particolari, pubblici o privati, così da quantificare, anche in termini economici, l'impatto della normativa proposta e verificarne l'utilità per la collettività⁶⁴.

Nelle Marche, al Consiglio regionale è attribuita la facoltà di ascoltare i destinatari degli interventi connessi alle politiche regionali e di consultare le rappresentanze di associazioni o organizzazioni operanti nei diversi settori della comunità, i rappresentanti di enti pubblici e privati, di associazioni rappresentative degli enti locali, di singoli enti locali, di cittadini, di organizzazioni sindacali, il personale dell'amministrazione regionale e di enti o aziende dipendenti o di altre amministrazioni⁶⁵. Nel 2018, la Giunta ha approvato⁶⁶, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, le modalità di effettuazione dell'ATN e dell'AIR: in particolare, le consultazioni sono contemplate come strumento funzionale all'AIR poiché finalizzate al coinvolgimento dei cittadini e delle piccole e medie imprese nell'acquisizione di elementi informativi sugli effetti delle politiche regionali.

In Lombardia, l'attività di consultazione degli *stakeholders* è svolta sia da parte delle strutture della Giunta regionale sia in sede consiliare nell'ambito delle Commissioni competenti per materia sui progetti più rilevanti per

⁶⁰ Cfr. legge reg. n. 3/2010 (*Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*) sostituita dalla legge reg. n. 15/2018 (*Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3*).

⁶¹ Cfr. legge reg. n. 14/2010 (*Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*).

⁶² Cfr. legge reg. n. 28/2017 (*Legge sulla partecipazione*).

⁶³ Cfr. art. 6, comma 1, legge prov. n. 5/2013.

⁶⁴ Cfr. art. 6, comma 2, legge reg. n. 11/2015 (*Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015*).

⁶⁵ Cfr. legge reg. Marche n. 23/2017 (*Modifiche alla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 3 "Legge di innovazione e semplificazione amministrativa"*), che ha modificato la legge reg. n. 3/2015 (*Legge di innovazione e semplificazione amministrativa*).

⁶⁶ Cfr. deliberazione Giunta regionale delle Marche n. 362/2018.

complessità politica (in misura ridotta nel periodo dell'emergenza sanitaria). Inoltre, la partecipazione è stata inclusa nella sfera delle attività consiliari di controllo e valutazione attribuendo al Consiglio regionale il compito di favorire la partecipazione di tutti i cittadini e, in particolare, dei rappresentanti degli interessi sociali ed economici coinvolti nelle politiche oggetto di valutazione⁶⁷. Successivamente, nel 2018, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia ha approvato le *Linee guida per le consultazioni telematiche del Consiglio regionale* e nel *Programma triennale di controllo e valutazione 2019-2021* ha previsto lo svolgimento di almeno una consultazione all'anno.

5. Riflessioni conclusive

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ha fatto seguito un decennio durante il quale le Regioni hanno rivolto particolare attenzione ai temi della *better regulation* anche se alle previsioni poste in statuto è stata data attuazione con ritardo o non si è mai provveduto. Dopo un decennio di attivismo da parte delle Regioni, ha fatto seguito un decennio nel corso del quale si è registrato un calo di attenzione. Questo periodo è stato caratterizzato da varie problematiche: la crisi economica con conseguente ridimensionamento della spesa pubblica; un clima di sfiducia verso l'autonomia delle Regioni che ha portato lo Stato ad adottare misure volte a ridurre i costi della politica incidendo sulla stessa rappresentanza politica in ambito regionale; la riforma costituzionale del 2012 che ha fatto rivolgere l'attenzione delle Regioni alla capacità di assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'UE; le stesse richieste di regionalismo differenziato per cercare di risolvere la crisi del sistema autonomistico assumendo una diversa dimensione⁶⁸. Da ultimo, ha influito significativamente anche la particolare situazione legata all'emergenza pandemica.

In punto di *drafting* formale e di ATN, le Regioni se vogliono possono procedere a un loro ulteriore potenziamento perché, tramite gli uffici legislativi delle Giunte e dei Consigli regionali, hanno le strutture adeguate a farlo; inoltre, le Regioni hanno ampie possibilità di riordinare la propria

⁶⁷ Cfr. legge reg. Lombardia n. 20/2017 (*Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini*).

⁶⁸ Disponibile su https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/7afeb120-bcb8-41e9-9fbe-900d7e77048e/DuP_82_19marzo2019.pdf?MOD=AJPERESE&CACHEID=ROOTWORKSPACE-7afeb120-bcb8-41e9-9fbe-900d7e77048e-nNaC4bz.

normativa per mezzo dei testi unici, escludendo le abrogazioni tacite⁶⁹.

Rimane, invece, il problema dell'arretramento in punto di AIR e VIR perché gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche producono effetti utili se viene garantito un sistema per così dire "circolare"⁷⁰: secondo il principio *Evaluate first*⁷¹, occorre sempre verificare l'efficacia delle norme esistenti prima di procedere a una nuova regolazione, a maggior ragione dovendo razionalizzare con particolare attenzione le risorse a disposizione. La vicenda toscana, ma non solo questa, evidenzia come le scelte al riguardo siano spesso condizionate dalle disponibilità effettive in termini di tempo e di risorse economiche che le Regioni sono in grado di destinare ai singoli temi, tenuto conto anche delle priorità politiche e delle problematiche generali che gli enti devono affrontare: basti pensare alla maggiore attenzione rivolta dalle Regioni alle procedure di bilancio e alla creazione di strutture a ciò funzionali, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2012⁷².

Senz'altro, le Regioni hanno maggiore difficoltà nell'utilizzare efficacemente tutti i possibili strumenti di buona qualità della regolamentazione: occorrerebbe però che ognuna garantisse l'intero ciclo della *better regulation* scegliendo per ciascuna fase lo strumento più efficace in ragione

⁶⁹ Cfr. M. CARLI, *Qualità della normazione* (1/2021), cit., p. 4.

⁷⁰ Cfr. M. PICCHI, *Controllo sulle leggi*, cit., p. 221 ss. La visione ciclica della regolazione – che evidenzia l'integrazione tra l'AIR, la valutazione *in itinere* ed *ex post* e le consultazioni spiegando il motivo per il quale i contenuti dell'AIR sono funzionali allo svolgimento della VIR – è ben espressa nella direttiva del 16 febbraio 2018 del Presidente del Consiglio dei ministri, *Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169*, ove si sottolinea che esiste, «infatti, un legame "bidirezionale" tra i due strumenti: da un lato, le fasi che caratterizzano la valutazione *ex ante* (identificazione degli obiettivi, degli indicatori e dei destinatari dell'intervento, analisi degli effetti attesi, ecc.) rappresentano un riferimento fondamentale per la conduzione di quella *in itinere* ed *ex post*; dall'altro, valutazioni che consentano di evidenziare fallimenti dell'intervento regolativo, oltre che del mercato, possono fornire un rilevante supporto alla verifica della c.d. "opzione zero", nell'ambito di analisi *ex ante* per successivi interventi di correzione e manutenzione» (*GU Serie Generale* n. 83 del 10 aprile 2018, p. 8).

⁷¹ Detto principio ha trovato compiuta definizione nella Comunicazione della Commissione europea, *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation* (COM(2013) 686 final). La rilevanza della qualità della legislazione durante l'intero ciclo di vita delle scelte politiche è infatti una priorità definita dalla Commissione europea nella sua Comunicazione, *Smart regulation in the European Union* (COM(2010) 543 final), evidenziando come le fasi della regolamentazione vadano integrate all'interno di una strategia organica (*life cycle approach*).

⁷² Cfr. G. PERNICIAIO-S. ANNARATONE, *La better regulation a livello regionale e locale*, in G. MAZZANTINI-L. TAFANI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2019*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 234.

delle competenze e delle risorse a propria disposizione⁷³.

L'abbandono dell'AIR ha reso le consultazioni e l'ATN gli strumenti di supporto nella fase di costruzione di una nuova normativa: in particolare, le prime rappresentano uno strumento per consentire di reperire informazioni per mezzo degli stessi soggetti portatori di interessi. La partecipazione dovrebbe però proseguire anche durante l'attuazione dell'intervento ed *ex post* perché il successo delle consultazioni e dell'AIR dipende proprio dall'instaurazione dei circoli virtuosi all'interno delle arene decisionali⁷⁴: nel senso di quest'approccio circolare della regolamentazione che concorre alla qualità del processo normativo è il dPCM n. 169/2017 nel quale gli strumenti della VIR, dell'AIR e delle consultazioni sono strettamente integrati tra loro.

Unitamente ai problemi legati alle risorse economiche e professionali e ai tempi necessari per svolgere attività di analisi e valutazione attendibili, fra gli ostacoli da dover superare rimane il fatto che questi strumenti sono spesso avvertiti con fastidio e diffidenza dai decisori politici non solo in ragione delle altre attività che devono svolgere in seno al Consiglio e agli appuntamenti legati alla vita dei partiti politici di appartenenza ma anche per una scarsa propensione a mettersi in discussione e ad ammettere la possibilità che gli esiti non corrispondano alle aspettative esistenti al momento in cui l'intervento normativo è stato adottato⁷⁵, in caso di valutazione *ex post*, ovvero a far conoscere compiutamente gli effetti che si potranno realizzare in caso di analisi *ex ante*.

Dunque, un concreto passo avanti, indice anche di un diverso approccio della politica a questi temi, si avrà quando le attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche saranno affidate a strutture adeguate, provviste delle necessarie competenze professionali, e vi sarà un riparto di competenze chiaro fra gli apparati presso gli esecutivi e quelli delle Assemblee legislative, realizzando al contempo soluzioni necessarie di raccordo e coordinamento per evitare disfunzioni e sovrapposizioni.

Infine, come viene già fatto in alcune realtà regionali e secondo quanto evidenziato nella stessa direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018⁷⁶, per garantire lo svolgimento efficiente del ciclo della regolazione e l'utilizzo degli strumenti per la qualità della regolazione in tempi accettabili è essenziale la programmazione dell'attività normativa, ossia la definizione di un'agenda degli interventi normativi da compiere, anche alla luce del programma di governo.

⁷³ Cfr. G. PERNICIARO-S. ANNARATONE, *La better regulation*, cit., p. 251 ss.

⁷⁴ Cfr. B. COSMANI-E. MADONNA-M. MASETTI-A. ORSI (a cura di), *La scheda AIR*, cit.

⁷⁵ Cfr. M. SISTI, *Fare leggi o valutare*, cit., p. 7.

⁷⁶ V. *supra*, nota n. 70.

Sessione II

GLI STRUMENTI DI ANALISI E DI VALUTAZIONE.
PROFILI SETTORIALI

Interventi

BRUNO BRANCATI

DISPOSITIVI DI ANALISI E VALUTAZIONE
DELLA SPESA PUBBLICA:
UN PUNTO DI VISTA COSTITUZIONALISTICO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le funzioni delle attività di analisi e valutazione. – 3. Le *spending review* in Italia. – 4. Organi della *spending review* tra politica e tecnica: Comitati interministeriali e Commissari straordinari. – 5. La *spending review* è ancora attuale?

1. *Introduzione*

Il presente contributo mira a presentare una riflessione costituzionalistica sui processi decisionali concernenti la spesa pubblica, caratterizzati dallo svolgimento di attività di analisi e valutazione. Tuttavia, si è ritenuto importante collocare l'analisi specifica del tema in una cornice un po' più vasta, delimitata da una focalizzazione su domande e problematiche generali, emergenti da un raffronto con il tema dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Ebbene, da questo raffronto emergono temi e questioni comuni che possono sollevare grande interesse negli studiosi di diritto pubblico. Certamente, le questioni affrontate coinvolgono di per sé diversi ambiti del sapere, anche non giuridici (sociologia, economia, scienza politica), con i quali è stato necessario, almeno in parte, confrontarsi direttamente, per evitare che lo studio giuridico divenisse sterile, in quanto eccessivamente disancorato dal senso complessivo delle riflessioni condotte su un terreno che non è dominio esclusivo dei giuristi, e che pertanto dovrebbe richiedere a tutti gli specialisti un'apertura dialogica. Ciò pare conforme alla «naturale vocazione a “contaminarsi” con altre scienze» che in dottrina si attribuisce al diritto costituzionale¹.

¹ A. SPADARO, *Sulle tre forme di “legittimazione” (scientifica, costituzionale e democratica) delle decisioni nello Stato costituzionale contemporaneo*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario di Parma svoltosi il 19 marzo 2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 570-571.

2. Le funzioni delle attività di analisi e valutazione

Innanzitutto, pare abbastanza evidente che la prima fondamentale funzione dell'analisi e valutazione, e delle politiche pubbliche e della spesa pubblica, è consentire un apprendimento da parte del decisore politico. L'apprendimento è necessario in una democrazia, che richiede «conoscenza, consultazioni, discussione pubblica»². La nozione di politica pubblica³ è caratterizzata da una indefettibile dimensione teleologica, visto che un certo soggetto pubblico adotta una politica pubblica per realizzare un determinato mutamento della realtà⁴. Il cambiamento che dovrebbe prodursi nella porzione di mondo in cui la politica viene attuata è ritenuto auspicabile dal decisore, è desiderato e voluto da questi, quantomeno sul piano delle dichiarazioni ufficiali⁵. Tuttavia, affinché la trasformazione del reale si realizzi, non basta il desiderio, ma occorre che si instauri un nesso di causalità tra la politica (il mezzo) e l'obiettivo perseguito (il fine): pertanto, occupa una posizione centrale nel tema che si sta affrontando il problema della causalità⁶, che rappresenta una «sfida di natura cognitiva»⁷, e che comporta l'esigenza di accertare le conseguenze degli interventi sulla realtà. Occorre sottolineare, a tal proposito, che il piano delle conseguenze delle decisioni assume importanza anche nel diritto costituzionale⁸: ad esempio,

² S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del metodo nel governare*, in *il Mulino*, n. 3/2013, p. 417.

³ Com'è noto, l'espressione «politica pubblica» corrisponde in inglese a «*public policy*». Per Casseese, per «*policy*» «si intendono gli indirizzi politici contenuti in atti diversi, quali programmi, leggi, direttive», pertanto non ogni enunciato contenuto in tali atti costituisce una *policy*, ma soltanto «quelli che indicano gli orientamenti generali del corpo politico» (S. CASSESE, *op. cit.*, p. 411).

⁴ In questo senso, v. A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 36; A. LA SPINA, in A. LA SPINA-E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2011, 127; U. TRIVELLATO, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in *Politica economica*, n. 1/2010, p. 6.

⁵ Non bisogna dimenticare, infatti, che talvolta il decisore persegue obiettivi latenti, come ricorda A. LA SPINA, in A. LA SPINA-E. ESPA, *op. cit.*, p. 17.

⁶ *Ivi*, *cit.*, p. 127.

⁷ A. MARTINI-U. TRIVELLATO, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio Editori, Venezia, 2011, p. 39.

⁸ V. L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars interpretandi*, vol. I, 1996, p. 95 ss.; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, 2005, p. 215 ss. Il piano delle connessioni causali, e quindi dell'accertamento delle conseguenze delle misure adottate coinvolge in particolar modo la «ragionevolezza strumentale», su cui v. G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, 2000, pp. 220-222.

Luigi Mengoni, affrontando il rilievo dell'argomento consequenzialista nel diritto costituzionale, metteva in luce la funzione integrativa svolta dalla considerazione delle conseguenze nell'ambito del giudizio di costituzionalità⁹. L'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche raccolgono la sfida di natura cognitiva posta dal problema della causalità, mirando all'apprendimento del *policy maker*, facendolo accedere a dati empirici e a conoscenze elaborate a partire da questi. Si potrebbe dire che il *policy maker* venga "illuminato" attraverso nuove conoscenze (e in effetti, la parola inglese utilizzata per definire tale operazione è "*enlightment*"¹⁰). E l'"illuminazione" proveniente dalla conoscenza non è rinunciabile, dato che «non è necessario solo il governo, è necessario anche il buon governo»¹¹. Analogamente, anche l'analisi e la valutazione della spesa pubblica, se finalizzate a elaborare opzioni e proposte di intervento sulla spesa in vista di una decisione politica, mirano all'apprendimento del decisore. Tale affermazione pare valida sia per l'ipotesi dei risparmi di efficienza, sia per l'ipotesi dei risparmi strategici: con la prima espressione si fa riferimento ai risparmi operativi o funzionali, cioè che si realizzano sul piano dei costi, ma non incidono sul piano delle funzioni e dei servizi svolti, che rimangono invariati in quantità e qualità; con la seconda espressione si intendono i risparmi che si realizzano con un'incidenza su funzioni e servizi svolti, alla luce, inevitabilmente, di una riconsiderazione politica dell'ordine delle priorità¹². In entrambi i casi, le attività di analisi e valutazione servono a cercare, elaborare e rendere accessibile nuova conoscenza, per mettere il decisore nelle condizioni di decidere in maniera più informata e consapevole.

Come ricorda Einaudi in una delle sue celebri *Prediche inutili*, occorre «conoscere per deliberare»¹³. Questa massima pare molto importante dal punto di vista costituzionalistico, perché evoca il tema della consapevolezza del decisore nell'assumere le decisioni politiche. In mancanza di una conoscenza frutto della ragione applicata ai dati empirici, il decisore non sa esattamente che cosa sta determinando con la sua decisione: e lo stato di "cattività" determinato dall'ignoranza può essere terreno fertile per ulterio-

⁹ V. L. MENGONI, *op. cit.*, pp. 106-107.

¹⁰ V. A. LIPPI, *op. cit.*, p. 40.

¹¹ S. CASSESE, *op. cit.*, p. 417.

¹² V. M. ROBINSON, *Spending reviews*, in *OECD Journal on Budgeting*, n. 2/2013, pp. 4-5, e M.C. MERCURI-G. NOCELLA, *La spending review nel processo di bilancio: riflessioni sulla prima applicazione dell'art. 22-bis della legge 196/2009*, in *Rivista italiana di Public Management, Special focus. Governo della spesa pubblica: modelli interpretativi e strumenti di management*, vol. II, n. 2/2019, p. 221.

¹³ L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare*, in L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1974, p. 3 ss.

ri condizionamenti. In questo caso, se anche il decisore è libero nel senso che non è vincolato da nessuna entità a decidere in un senso o nell'altro, pare che la sua libertà, almeno in parte, sia "cieca", priva di "illuminazione", cioè di conoscenza.

In verità, le attività di analisi e valutazione sono funzionali anche ad un incremento di *accountability*, in relazione, in particolare, agli aspetti fattuali delle politiche. Tali aspetti, spesso, latitano nella discussione politica e nel dibattito pubblico¹⁴, e l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, forniscono proprio elementi che permettono di estendere su tali aspetti il confronto¹⁵. Con riferimento all'analisi e valutazione della spesa pubblica, l'*accountability* concerne specialmente l'uso delle risorse pubbliche, richiedendo che si forgi e si diffonda una certa consapevolezza di quanto compiuto dai governi, e che si riduca l'asimmetria informativa circa l'allocazione delle risorse¹⁶. La coesistenza delle funzioni di apprendimento e *accountability* emerge anche da una raccomandazione OCSE del 18 febbraio 2015 sulla *governance* di bilancio¹⁷. Tale raccomandazione racchiude una serie di principi che dovrebbero essere seguiti, come quelli attinenti all'integrità e qualità delle previsioni e dell'esecuzione di bilancio, al carattere aperto e trasparente di dati e documenti, al carattere inclusivo del dibattito sulle decisioni di bilancio. Occorre osservare, peraltro, che anche l'*accountability* è possibile grazie a un apprendimento: quest'ultimo, quindi, pare rivelarsi quale funzione diretta delle attività di analisi e valutazione, che può, poi, rendersi strumentale anche all'*accountability*. In questa sede si svilupperanno alcune considerazioni concernenti il legame tra la decisione e l'apprendimento reso possibile dalle attività di analisi e valutazione della spesa pubblica, mentre non si approfondirà il tema dell'*accountability*.

3. *Le spending review in Italia*

Adesso si affronterà più da vicino il tema dei processi decisionali concernenti la spesa pubblica, caratterizzati dallo svolgimento di attività di

¹⁴ V. A. LIPPI, *op. cit.*, p. 46.

¹⁵ V. E. ESPA, in A. LA SPINA-E. ESPA, *Analisi e valutazione*, cit., p. 186; A. LIPPI, *op. cit.*, pp. 85-87, 119-121, 152-153.

¹⁶ P. DE IOANNA, in P. DE IOANNA-C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 67.

¹⁷ La raccomandazione è consultabile all'indirizzo <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

analisi e valutazione. Talvolta, le espressioni “analisi e valutazione della spesa pubblica” e “*spending review*” vengono considerate come sinonimiche¹⁸. In questa sede, invece, si preferisce aderire all’orientamento che attribuisce all’espressione “*spending review*” il seguente significato: processi decisionali relativi alla spesa pubblica, che vengono implementati alla luce di una previa attività di analisi e valutazione della stessa¹⁹. Nell’accezione qui proposta, *spending review* dovrebbe contenere sia l’analisi e la valutazione, sia la decisione.

Gli attori coinvolti nella *spending review* si possono ricondurre a tre tipologie: i soggetti politici, le amministrazioni e gli esperti (specialmente “esterni”).

Anche sulla base di quanto rilevato in letteratura²⁰, si può ritenere che il ruolo politico principale sia per lo più giocato dal Governo, mentre l’identificazione di opzioni di spesa dovrebbe spettare a una pluralità di soggetti: ovvero alle burocrazie, che conoscono i programmi e le procedure di spesa in profondità (anche se non sempre hanno la necessaria *expertise* economica), al Ministro delle finanze e agli altri ministri di spesa, nonché a esperti esterni.

Alla luce di questa schematica tipizzazione, si vorrebbe considerare la distribuzione dei compiti dei soggetti coinvolti nelle *spending review* in Italia nel XXI secolo, tenendo conto in particolare dell’idoneità, o meno, dei processi decisionali ad assicurare decisioni fondate sull’apprendimento. Con la legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), sembrerebbe aversi il primo vero e proprio programma di analisi e valutazione della spesa²¹, che aveva carattere straordinario. La legge contemplava un flusso informativo dalle diverse amministrazioni dello Stato verso il Ministero dell’economia e delle finanze, consistente in un rapporto²² sullo stato della spesa nei rispettivi settori di competenza, che doveva contenere l’indicazione delle “difficoltà emerse” e la formulazione di proposte di intervento. Un ruolo centrale era giocato proprio dal Ministro dell’economia e delle finanze, il quale doveva promuovere il programma, identificando criticità, opzioni di riallocazione delle risorse e possibili strategie di miglioramento dei risultati²³. Nel promuovere il programma, il Ministro si avvaleva di una Commis-

¹⁸ Ad esempio, v. D. MONACELLI-A. PENNISI, *L’esperienza della spending review in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro*, in *Politica economica*, n. 2/2011, p. 255 ss.

¹⁹ In questo senso, v. M. ROBINSON, *op. cit.*, pp. 5-6.

²⁰ V. M.F. AMBROSANO-P. BALDUZZI-M. BORDIGNON, *Who should review public spending?*, in *Economia Pubblica*, n. 1/2015, pp. 115-116.

²¹ V. D. MONACELLI-A. PENNISI, *op. cit.*, p. 261.

²² V. art. 1, comma 480, legge n. 296/2006.

²³ V. art. 1, comma 480, legge n. 296/2006.

sione istituita presso il suo stesso ministero, e composta essenzialmente di esperti esterni all'amministrazione, la Commissione tecnica per la finanza pubblica²⁴. Al contempo, si era sentita l'esigenza di garantire un raccordo operativo con questa Commissione esterna, attraverso l'istituzione di un Servizio studi nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze²⁵.

Successivamente, con la legge n. 244/2007 il legislatore configurava un programma di analisi e valutazione della spesa che mirava a divenire "permanente". Si può constatare, quindi, un mutamento di approccio. Poi, con l'istituzione dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS), avvenuta nel 2009, mediante la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), sembrava consolidarsi il carattere ordinario della nuova versione di *spending review* che era stata concepita²⁶. La disciplina prevede una collaborazione tra il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e le altre amministrazioni nell'ambito dei NAVS, che dovrebbero fungere da cerniera tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e i singoli Ministeri a cui si riferiscono²⁷. Ai risultati dell'attività conoscitiva dei Nuclei non hanno fatto seguito interventi volti ad una rimodulazione della spesa, tanto che è stato detto che non si possa parlare di vera *spending review* con riguardo ai Nuclei di analisi e valutazione, i quali sono caduti in una situazione di stallo dopo alcuni anni, sebbene la relativa disciplina sia ancora in vigore²⁸.

Importanza particolare riveste l'esperienza del Governo Monti: la situazione assai peculiare in cui si trovava l'Italia aveva fatto assurgere il contenimento e la riduzione della spesa pubblica al rango di priorità ineludibili di quel Governo. Il d.l. n. 52/2012 poneva una disciplina – poi abrogata – che innovava innanzi tutto il panorama dei soggetti coinvolti nella *spending review*, con l'istituzione del Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica e del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi. Ai sensi dell'art. 1, comma 1 di quel decreto-legge, il primo aveva il compito di coordinamento e indirizzo, e doveva formulare una proposta sulla cui base il Governo doveva presentare al Parlamento, entro il 30 settembre 2012, un programma per la razionalizzazione della spesa pubblica; il Comitato era composto dal Presidente del Consiglio, che lo presiedeva, e dal Ministro delegato per il programma di

²⁴ Art. 1, comma 474, legge n. 296/2006. La Commissione nominata dal Ministro Tommaso Padoa-Schioppa era composta soprattutto di professori universitari.

²⁵ Art. 1, comma 476, legge n. 296/2006.

²⁶ V. D. MONACELLI-A. PENNISI, *op. cit.*, pp. 262-263.

²⁷ V. art. 39, legge n. 196/2009.

²⁸ P. CARAPPELLA-A. FONTANA-A. MONTANINO, *op. cit.*, p. 8.

governo, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze o Vice Ministro da lui delegato e dal Sottosegretario alla Presidenza del consiglio con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri. Ai sensi della direttiva del 3 maggio 2012 del Presidente del Consiglio, i componenti del Comitato interministeriale si avvalevano sia delle amministrazioni, sia del Commissario straordinario, sia dei NAVS. Il Comitato rappresentava, dunque, una sede più ristretta rispetto al Consiglio dei Ministri, in cui assumeva un ruolo particolarmente importante lo stesso Presidente del Consiglio, che aveva addirittura il potere di modificare la composizione del Comitato, sentite le commissioni parlamentari competenti. Il ruolo accentuato del Presidente del Consiglio emergeva anche dalla direttiva dello stesso richiamata poc'anzi, la quale aveva anticipato di qualche giorno il d.l. n. 52/2012: ai sensi della direttiva, infatti, spettava a ciascun Ministro il compito di proporre entro un termine un progetto contenente interventi di revisione e riduzione della spesa, razionalizzazione organizzativa e risparmio, ma si stabiliva pure, con una sorta di clausola di chiusura, che, anche in assenza di proposte, il Presidente del Consiglio avrebbe assunto le conseguenti determinazioni. Inoltre, ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 52/2012, sempre al Presidente del Consiglio spettava il potere di nominare, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di governo, il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi. Il Commissario straordinario doveva anche collaborare con il Governo e con il Ministro delegato per il programma di Governo (nel Governo Monti, si trattava del Ministro per i Rapporti con il Parlamento Piero Giarda, il quale, dovendo svolgere in particolare attività di analisi e studio per il riordino della spesa pubblica, assumeva un ruolo piuttosto rilevante). L'art. 5 del d.l. n. 52/2012 dotava il Commissario straordinario di una serie di poteri atti a consentire l'espletamento della funzione di apprendimento: oltre al potere di chiedere informazioni, documenti e collaborazione alle pubbliche amministrazioni, il potere di disporre ispezioni e verifiche a cura dell'ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e di avvalersi della collaborazione della Guardia di Finanza. Il Commissario doveva operare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, e doveva essere scelto tra persone, anche estranee alla pubblica amministrazione, provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità, di notorie esperienze e capacità²⁹. Emerge, dunque, la figura di un soggetto esperto, che doveva anche garantire autonomia e indipendenza di giudizio e valutazione.

²⁹ V. art. 6, d.l. n. 52/2012.

Nel 2013, in un diverso scenario politico (con l'avvio di una nuova legislatura e l'insediamento di un nuovo Governo), il d.l. n. 69 abrogava la disciplina del 2012 e la sostituiva con una nuova, tuttora formalmente in vigore e per vari aspetti assimilabile a quella precedente, anche se sussistono delle differenze. Per quanto riguarda il Commissario straordinario, di cui la normativa conferma le caratteristiche di esperto, con autonomia e indipendenza di giudizio e valutazione, si segnala innanzi tutto l'estensione della durata dell'incarico, che può arrivare fino a 3 anni³⁰. Se si fa un confronto con la disciplina precedente, che prevedeva per il Commissario la durata massima di un anno, si può notare la scelta di assegnare una maggiore quantità di tempo per svolgere l'incarico, che potrebbe essere motivata con la considerazione che lo studio e gli approfondimenti richiesti da una *spending review* possono essere complessi ed esigere, quindi, molto tempo. Per quanto riguarda la disciplina del Comitato interministeriale, si osserva, in relazione alla composizione, che è stato inserito il Ministro dell'interno e che il Presidente del Consiglio può soltanto invitare alle riunioni altri Ministri, ma non può più modificare la composizione³¹, e, per quanto riguarda i poteri, il venir meno di poteri di elaborazione programmatica e di proposta, mentre permangono le funzioni di indirizzo e coordinamento. Al Comitato interministeriale il Commissario straordinario deve presentare, entro 20 giorni dalla nomina, un programma di lavoro su obiettivi e indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica.

4. *Organi della spending review tra tecnica e politica: Comitati interministeriali e Commissari straordinari*

Concentrando nuovamente l'attenzione sullo svolgimento della funzione di apprendimento, pare che una delle condizioni di possibilità di quest'ultima sia la disponibilità di tempi congrui, e nel caso di oggetti complessi quali la spesa pubblica si può presumere che siano necessari tempi significativi. In relazione a ciò, può essere utile ripercorrere brevemente l'avvicinarsi dei Commissari straordinari. Bondi, nominato dal Presidente Monti, dura in carica circa 8 mesi, e dà le dimissioni poco prima delle successive elezioni politiche; dopo la brevissima parentesi di Canzio, che inizia poco prima della fine della XVI legislatura e si conclude poco dopo l'inizio della XVII e la nascita del nuovo Governo Letta, viene nominato Commissario

³⁰ V. art. 49-*bis*, comma 4, lett. a), d.l. n. 69/2013.

³¹ V. art. 49-*bis*, comma 1, d.l. n. 69/2013.

straordinario Cottarelli. Dopo l'entrata in carica del Governo Renzi, nell'ottobre 2014 la sua esperienza da Commissario si conclude, dopo circa un anno. Spicca per maggiore durata l'esperienza di Gutgeld, che, nominato dal Presidente Renzi, è Commissario straordinario anche durante il Governo Gentiloni per un periodo complessivo di tre anni (si deve considerare, però, l'esistenza di una certa continuità tra il Governo Renzi e il Governo Gentiloni, nel quale erano state confermate figure importanti, quali quelle del Ministro dell'economia e delle finanze Padoan e del Ministro dello sviluppo economico Calenda³²). A parte l'unica eccezione di Gutgeld, le altre esperienze hanno durata troppo corta, e l'avvicinarsi in tempi ravvicinati delle diverse persone incaricate ostacola la stabilizzazione e l'istituzionalizzazione della *spending review*: ciò di per sé compromette le possibilità di apprendimento.

Se si riflette sulle possibili cause di tale fenomeno, si può ipotizzare che pure sulla figura del Commissario straordinario per la revisione della spesa, che dovrebbe rispondere a requisiti di *expertise*, autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione, incidano fortemente le dinamiche politiche (incluso, ovviamente, l'avvicinarsi dei Governi). Del resto, occorre sottolineare che le decisioni da prendere con la *spending review* sono ad altissimo tasso di politicità, in quanto si tratta di decisioni sull'allocazione e l'impiego delle risorse. Alla luce di tale osservazione, occorre riflettere in modo molto ponderato sull'innesto di organi con connotazione politica o tecnica all'interno di un processo di *spending review*. Da questo punto di vista, la scelta di istituire dei Comitati interministeriali pare di per sé conforme all'esigenza di preservare la componente (e la legittimazione) politica di una *spending review*. Nonostante le difficoltà di sistematizzazione dottrinale³³, è possibile ravvisare alcune caratteristiche dei Comitati interministeriali. Essi possono svolgere una funzione di coordinamento, nonché

³² In questo senso, v. J. BERNHART-S. BOSCOLO-P. DECARLI-D. MAFFEI-K. PROMBERGER, *Spending review. L'esperienza dell'Italia*, Eurac Research – Universität Innsbruck, Bolzano, 2021, disponibile in http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/Institutes/autonomies/pubman/Spending_review_Web_IT.pdf, p. 64.

³³ Per quanto concerne l'inquadramento costituzionale dei Comitati interministeriali, occorre osservare che all'interno della tipologia generale, delineata dalla legge n. 400/1988, si può ricondurre una casistica molto variegata, per attribuzioni, funzioni, atti da compiere, cosa che ha reso particolarmente complicato dal punto di vista della dottrina la sistematizzazione di tali comitati nell'ambito del Governo: cfr. D. CODUTI, *Comitati interministeriali e di ministri*, in *Dig. disc. pubb., Aggiornamento*, V, Utet, Torino, 2012, p. 183. Peraltro, è anche difficile individuare criteri certi e indiscutibili per distinguere i Comitati interministeriali dai Comitati di Ministri, tanto che è stato affermato che tra le due tipologie non esisterebbe una netta linea di demarcazione e che le due denominazioni potrebbero essere adottate «per indicare sostanzialmente lo stesso fenomeno» (*ivi*, p. 181).

funzioni attuative dell'indirizzo politico³⁴. Il loro ruolo pare collegabile alla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, ai cui poteri di mantenimento dell'unità di indirizzo e di coordinamento, *ex art.* 95, 1° comma Cost., dovrebbero dare enfasi³⁵. Dovrebbe emergere, infatti, una sorta di "primazia" del Presidente del Consiglio³⁶. Le funzioni di indirizzo e coordinamento, nel senso specificato, sono attribuite espressamente al Comitato interministeriale per la revisione della spesa, come si è visto *supra*. In particolare, dell'indirizzo politico che è chiamato ad attuare³⁷, il comitato, come è stato detto, «è espressione»³⁸. Sembra questo il modo più convincente in cui interpretare la funzione di "indirizzo" assegnata al Comitato. Con particolare riferimento alla disciplina del Comitato contenuta nel d.l. n. 52/2012, poi, emerge una certa "primazia" del Presidente del Consiglio, soprattutto se si considera che non soltanto il Presidente del Consiglio lo presiedeva (ciò vale anche per il Comitato *ex art.* 49-*bis*, d.l. n. 69/2013), ma aveva anche un notevole potere in tema di composizione del Comitato, potendo modificarla con proprio decreto, sentite le commissioni parlamentari competenti³⁹.

Si considerino, ora, le figure di Commissario straordinario per la revisione della spesa, configurato, sia dalla disciplina del 2012 sia da quella del 2013, come soggetto tecnico. Posto che il *nomen iuris* "Commissario straordinario", nel nostro ordinamento, si può utilizzare per ipotesi piuttosto diverse tra di loro, sia con riferimento alle funzioni assegnate, sia con riferimento ai presupposti per l'istituzione del Commissario⁴⁰, pare debba farsi una distinzione tra la disciplina posta dal d.l. n. 52/2012 e quella posta dal d.l. n. 69/2013. Nel primo caso, l'area coperta dall'attività del Commissario, nell'ambito della *spending review*, è delimitata, per quanto possa risultare comunque ampia, e richiede senz'altro una robusta *expertise*: si tratta di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle amministrazioni pubbliche, di supervisionare, monitorare

³⁴ G. RIVOCCHI, *Le nuove misure di controllo della spesa pubblica – Gli organi e le procedure di controllo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2012, p. 917 ss., in *Leggi d'Italia*, 2. D. CODUTI, cit., pp. 182-183.

³⁵ E. MALFATTI, *Il Governo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2019, p. 398.

³⁶ G. RIVOCCHI, cit., p. 2.

³⁷ G. RIVOCCHI, cit., p. 7.

³⁸ G. MOBILIO, *I comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2017, p. 69.

³⁹ Art.1, comma 1, d.l. n. 52/2012. Vede nella composizione dell'organo un segnale di forza del Presidente del Consiglio D. CODUTI, cit., p. 200.

⁴⁰ D. CALDIROLA, *Amministrare*, a. XL, n. 2/2010, p. 197.

e coordinare l' «attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni», e di svolgere «attività di ottimizzazione, in collaborazione con l'Agenzia del Demanio, dell'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica, anche al fine di ridurre i canoni e i costi di gestione delle amministrazioni pubbliche»⁴¹. Nella disciplina del d.l. n. 69/2013, invece, la sfera coperta dal Commissario coincide con quella del Comitato interministeriale, in virtù del rinvio del comma 2 dell'art. 49-*bis* del d.l. n. 69/2013: il Commissario, infatti, opera in materia di razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196/2009, nonché enti pubblici e società controllate da pubbliche amministrazioni che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, e, in particolare, di revisione dei programmi di spesa e della disciplina dei trasferimenti alle imprese, di razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, di ottimizzazione dell'uso degli immobili, e delle altre materie individuate dalla direttiva del Presidente del Consiglio del 3 maggio 2012 (ed eventualmente altre direttive dello stesso). Sembrerebbe trattarsi, quindi, di un incarico “a tutto campo”, dai confini indeterminati per quanto riguarda l'area materiale sulla quale si svolge, idoneo a prestarsi ad una riconfigurazione complessiva della spesa pubblica italiana, ovviamente nei limiti di quanto consentito dalle funzioni e dai poteri del Commissario. Se si considera che l'allocatione delle risorse costituisce un ambito ad altissimo tasso di politica, si può supporre che difficilmente, nello svolgimento di un incarico di tale vastità e imponenza, il Commissario straordinario possa evitare di compiere anche valutazioni politiche.

5. *La spending review è ancora attuale?*

Dopo aver delineato alcuni temi e problemi attinenti alla *spending review*, specialmente in riferimento al caso italiano, nelle battute finali si dedicheranno brevi considerazioni all'attualità della riflessione sulla *spending review*.

Come è emerso anche dalla disamina proposta, le *spending review* in Italia hanno avuto un particolare rilievo fino alla XVII legislatura. Forse, taluno potrebbe ritenere che oggi una riflessione sulla *spending review* possa rivelarsi meno attuale. Certamente, la pandemia di Covid-19 ha innescato dei mutamenti profondissimi che hanno enormemente cambiato lo scenario. Il 23 marzo 2020, i Ministri delle finanze degli Stati membri hanno

⁴¹ Art. 2, comma 1, d.l. n. 52/2012.

concordato, nell'ambito del Consiglio dell'UE, con la valutazione della Commissione⁴² in ordine all'attivazione, al fine di consentire ai Governi di supportare le rispettive economie, della *general escape clause* (ai sensi del Patto di Stabilità e Crescita), la quale allenta notevolmente la rigidità dei vincoli della *governance* economico-finanziaria che, altrimenti, gli Stati avrebbero dovuto rispettare. Si è trattato della prima attivazione dal momento dell'introduzione della clausola (dopo quasi 10 anni). Naturalmente, va menzionato anche l'importantissimo accordo registratosi nel Consiglio europeo nel luglio 2020, vertente, tra l'altro, sullo strumento *Next Generation EU*. È stato autorizzato l'indebitamento della Commissione al fine di raccogliere 750 miliardi di euro e un ingente flusso di risorse, finalizzato alla realizzazione di indirizzi strategici, è stato rivolto verso gli Stati, sotto forma di sovvenzioni e prestiti. Inoltre, si deve ricordare l'esistenza di un dibattito, avviatosi già prima dell'inizio della pandemia, sulla riforma dell'architettura della *governance* economico-finanziaria dell'Unione europea, di cui sono stati messi in luce i limiti e la rigidità⁴³. Al contempo, secondo alcuni esperti, come Carlo Cottarelli, quantomeno con riferimento all'Italia, il tema del controllo sul deficit pubblico non può dirsi superato, e la crescita del Pil e delle entrate non dovrebbe essere volta all'aumento della spesa o alla riduzione delle tasse, ma piuttosto dovrebbe essere accompagnata da un percorso di rientro dal deficit piuttosto sostenuto⁴⁴. L'ammontare della spesa rimarrebbe ancora oggi, dunque, meritevole di attenzione. Peraltro, sicuramente non è adesso prevedibile quanto potrà essere profonda una riforma della *governance* economico-finanziaria, considerate le divergenze che si registrano anche tra gli Stati⁴⁵. Inoltre, è interessante osservare che,

⁴² La Commissione ha valutato che fosse necessario attivare la clausola con la comunicazione del 20 marzo 2020. Dalla comunicazione della Commissione del 17 settembre 2020 sulla strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 si ricava la valutazione a favore dell'operatività della clausola anche nel 2021; infine, la Commissione ha affermato la sussistenza delle condizioni per l'applicazione della clausola nel 2022 e la sua disattivazione nel 2023 nella comunicazione del 2 giugno 2021 sul coordinamento delle politiche economiche, dopo che, con un'altra comunicazione del 3 marzo, sull'orientamento e il coordinamento della politica di bilancio nell'UE, aveva chiarito che la disattivazione della clausola dovrebbe avvenire sulla scorta di una considerazione completa della situazione economica, in cui assumerebbe un ruolo di rilievo l'indicatore rappresentato dal ritorno del Pil ai livelli anteriori alla crisi Covid-19.

⁴³ Per una visione di sintesi sul dibattito, v. G. GIOIA, *Il patto di stabilità e crescita tra sospensione e proposte di riforma. Un'occasione per ripensare le fiscal rules?*, in *www.diritticomparati.it*, 10 maggio 2021, pp. 1-6.

⁴⁴ V. C. COTTARELLI, *Il peso del deficit pubblico*, in *la Repubblica*, 28 agosto 2021.

⁴⁵ Si pensi alla posizione espressa da otto Paesi (cosiddetti "frugali"), Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia, Olanda e Svezia, in una lettera al Consiglio Ecofin del mese di settembre 2021, nella quale è stata manifestata contrarietà

tra le proposte di riforma, quella contenuta nel Report 2020 dello *European Fiscal Board* contempla un sistema di valutazione particolarmente sensibile alla qualità della spesa, capace di promuovere gli investimenti e contenere la spesa corrente⁴⁶. Preme sottolineare, infatti, che la qualità della spesa pare rappresentare un tema di discussione sempre meritevole di interesse, anche qualora venisse stabilito un allentamento dei vincoli di *governance* che dovesse rendere meno necessari gli interventi mirati a una riduzione della quantità della spesa. Da questo punto di vista, la *spending review* potrebbe rimanere attuale, perché essa non si occupa soltanto di quanto si spende, ma anche di come si spende⁴⁷.

alla revisione dei Trattati, pur ammettendo la possibilità di alcuni miglioramenti del quadro regolatorio (v. V. IORIO, *Patto di stabilità, si riaccende il dibattito. La lettera di 8 Paesi frugali: no alla modifica dei trattati. Ma si possono rivedere i regolamenti*, *www.euractiv.it*, 10 settembre 2021).

⁴⁶ V. G. GIOIA, *op. cit.*, pp. 4-5. Il report è accessibile al link https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/efb_annual_report_2020_en_0.pdf.

⁴⁷ V. G. CATALANO-A. ERBACCI, *A theoretical framework for spending review policies at a time of widespread recession*, in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 17/2, 2018, 10; P. CARAPPELLA-A. FONTANA-A. MONTANINO, *Spending review: imparare dal passato e favorire la crescita*, Nota dal Centro Studi Confindustria, n. 8 del 20 giugno 2019, in *www.confindustria.it*, 10.

CRISTINA LUZZI

L'ADESIONE ALLA *FLEXICURITY* COME MISURATORE
DELLA "VITALITÀ" DEL LEGISLATORE NAZIONALE.
OVVERO INTORNO AGLI EFFETTI
DELLE INDICAZIONI EUROUNITARIE SULLE POLITICHE
PUBBLICHE IN MATERIA OCCUPAZIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa. A proposito della *definizione* delle politiche occupazionali: sulla centralità del lavoro nel dettato costituzionale, *in primis*. – 2. Le immediate ricadute della lettera della BCE sulle politiche occupazionali nazionali: in particolare, sull'iniziale adesione della legge n. 92/2012 alla strategia (non troppo nuova) della *flexicurity*. – 2.1 Sul possibile "abuso" delle indicazioni eurounitarie in materia occupazionale: il caso del *Jobs Act* e del contratto di lavoro a tutele crescenti. – 3. Qualche osservazione d'insieme.

1. *Premessa. A proposito della definizione delle politiche occupazionali: sulla centralità del lavoro nel dettato costituzionale, in primis*

La riflessione che si svolge in questa sede si propone di indagare l'ambito delle politiche occupazionali e, in particolare, di misurare l'impatto che, negli ultimi dieci anni circa, precedenti all'avvento della pandemia, le indicazioni eurounitarie hanno avuto sull'operato del legislatore interno. Non si intende, dunque, soffermarsi sulla fase di attuazione delle politiche occupazionali, né sugli strumenti di cui il legislatore dispone per monitorarne gli esiti; si preferisce, invece, collocare l'analisi che segue nel momento precedente della *definizione* delle stesse politiche occupazionali al fine di individuare quanto, ma soprattutto come, dunque con quali atti e modalità, le sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee abbiano inciso, in particolare, sull'adozione delle ultime riforme strutturali del lavoro, la legge n. 92/2012 e il cosiddetto *Jobs Act*.

Preme, tuttavia, precisare che il quadro che ci si accinge a delineare non ha la pretesa di essere assunto a regola generale, tanto più che recenti formule quali il Piano nazionale di ripresa e resilienza, sul quale in questa sede non ci si sofferma, testimoniano come l'attività di individuazione degli

obiettivi (anche occupazionali) possa passare attraverso la sperimentazione di modalità di confronto inedite tra Stati membri e Unione europea; è semmai quest'ultimo, allora, il dato da tenere fermo, l'idea cioè che il ruolo di coordinamento svolto dall'Unione europea nella materia occupazionale richieda, ad oggi, comunque un "dialogo" (più o meno serrato) tra governi nazionali e organi dell'Unione.

Ciò premesso, l'interesse costituzionalistico per le politiche occupazionali è rafforzato, inoltre, dalla posizione di centralità occupata dal lavoro nel testo costituzionale¹.

Su quest'ultima conviene, allora, spendere da subito qualche parola al fine di ribadire non solo l'effettiva "indagabilità" dell'ambito occupazionale da una prospettiva costituzionale, ma, soprattutto, di fissare le coordinate costituzionali che, anche nel confronto con le indicazioni dell'Unione europea, si ritiene debbano guidare l'operato del legislatore nazionale.

Sul punto, giova allora ricordare che la Costituzione attribuisce al lavoro una molteplicità di funzioni; innanzitutto, una saldante e *fondante* della cittadinanza, nella misura in cui solo il compimento di un'attività lavorativa, intesa come attività stancante e faticosa, può accomunare le più diverse esperienze umane, nonché provare a mitigare (perlomeno) la divisione sociale del lavoro. Su un piano strettamente individuale, poi, il dettato costituzionale riconosce al lavoro una funzione sia personalmente emancipante sia socializzante; la libera scelta e lo svolgimento di un'attività lavorativa consentono, infatti, ai singoli di affrancarsi da una condizione di bisogno e di sviluppare la propria autonomia individuale, favorendone, inoltre, la partecipazione alla vita democratica.

Le funzioni costituzionali del lavoro, unitamente alla considerazione degli individui come persone situate che esprimono la propria personalità all'interno di specifiche relazioni e al riconoscimento della pari dignità sociale che impedisce di differenziare i soggetti in ragione dello *status* o della classe di appartenenza, spiegano anche il particolare *favor* che la Costituzione riserva alla relazione lavorativa, in particolare a quella subordinata, mediante l'esplicito riconoscimento del diritto al lavoro e delle previsioni dei «*diritti fondamentali delle persone dei lavoratori*»². Questi ultimi,

¹ La letteratura in materia, come noto, è molto ampia. A titolo esemplificativo cfr. A. APOSTOLI, *L'ambivalenza costituzionale del diritto al lavoro tra libertà dei singoli e programma sociale*, Aracne, Roma, 2004; M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.*, 2009, p. 1 ss.; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL*, 2010, III, p. 628 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino, 2013.

² Tale definizione si deve al giuslavorista, giudice costituzionale spagnolo, F. VALDÉS DAL-RÉ, *El constitucionalismo laboral europeo y la protección multinivel de los derechos laborales fundamentales*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2016, p. 74. Tuttavia, può essere

come osservato in dottrina, assumono «*lo squilibrio contrattuale tra datore di lavoro e lavoratore*» e pertanto «*qualificano specificamente la posizione di quest'ultimo*»³; la relazione lavorativa, in altri termini, è circondata da una serie di garanzie costituzionali che lasciano intravedere la consapevolezza che il rapporto di lavoro individuale, in quanto rapporto tra diseguali, più di altre relazioni possa rappresentare un luogo di riproduzione di squilibri di potere difficilmente conciliabile con le funzioni che il dettato costituzionale, si è detto, affida allo svolgimento di un'attività lavorativa e, più in generale, con la premessa personalista ed egalitaria della Costituzione.

Deve, dunque, essere collocato in questo orizzonte di senso anche il noto dovere del legislatore interno – ricavabile dal comma 1 del principio lavorista – di porre in essere politiche destinate alla piena occupazione o, come ben esplicitato dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 45/1965, di indirizzare la propria attività verso «*la creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro*»⁴.

Ora, se questa decisione viene pronunciata in un momento storico ed economico in cui la stessa Corte costituzionale giunge talvolta anche a contemplare la possibilità di un disavanzo nelle spese pubbliche al fine di sostenere la domanda effettiva, e favorire così anche la piena occupazione⁵; è chiaro, invece, che il contesto in cui oggi agiscono il legislatore, e la Corte, è profondamente mutato. Si assiste, infatti, a partire almeno dagli anni Novanta, a un processo tuttora in corso di graduale abbattimento del costo del lavoro. Quest'ultimo sembrerebbe “imposto”, *in primis*, dalla globalizzazione, che accresce il rischio di *dumping* sociale e può richiedere alle imprese di ridurre, appunto, ogni costo (anche quello umano) al fine di adattarsi alle fluttuazioni della domanda e mantenersi competitive; e, secondariamente, sembrerebbe favorito, almeno a livello europeo, dall'unificazione monetaria la quale, privando gli Stati membri dell'immissione della moneta e delle variazioni dei tassi di cambio, può incoraggiare l'attuazione di politiche nazionali di contenimento del salario, e del costo del lavoro, come meccanismi riequilibrativi della competitività.

Ciò posto, sebbene sia accaduto che gli stessi giudici costituzionali

utile notare come nella sequenza giurisprudenziale parzialmente demolitoria degli interventi legislativi in commento in questa sede, avviata come ormai noto dalla sentenza n. 194/2018 della Corte costituzionale, sia diventato frequente rintracciare espressioni analoghe, dunque riferimenti alla *persona* del lavoratore e ai suoi diritti.

³ Si esprime in tal senso, B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 126.

⁴ Corte cost. 9 giugno 1965, n. 45, in *Giur. cost.*, 1965, con nota di V. CRISAFULLI, *Diritto al lavoro e recesso ad nutum*, p. 654 ss.

⁵ Corte cost. 10 gennaio 1966, n.1, in *Foro. it.*, 1966, I, c. 3.

demistificassero l'obiettivo della piena occupazione prendendo atto della cronicità del suo mancato raggiungimento⁶ e dei cambiamenti sopraggiunti nel panorama economico; è interessante notare come, più di recente, con la sentenza n. 194/2018⁷, il Giudice delle leggi abbia ritenuto che lo scopo esplicitamente perseguito dal legislatore con il Jobs Act, di «rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione» potesse fungere da ragione giustificatrice di una disparità di trattamento tra vecchi e nuovi lavoratori, ma non comprimere, contestualmente, il diritto della «*persona del lavoratore*» a non essere arbitrariamente licenziato, richiamando sul punto proprio la sentenza n. 45/1965.

Ai fini di ciò che appare rilevante in questa sede, capire cioè da quale premessa il legislatore interno debba muovere nell'attività di definizione delle politiche occupazionali, quanto da ultimo osservato lascia intendere che il diverso contesto economico e politico, a detta della Corte costituzionale, non ha svuotato completamente di senso il dovere del legislatore nazionale di porre in essere politiche finalizzate alla piena occupazione, determinandone semmai -a sistema di produzione invariato- la declinazione in termini di dovere di porre in essere (perlomeno) politiche atte a procurare la massima occupazione possibile⁸; né ha compromesso l'idea che il perseguimento di tale obiettivo debba avvenire all'interno della cornice valoriale del testo costituzionale, dunque nel rispetto dei diritti delle perso-

⁶ Corte cost. 8 febbraio 1991, n. 61, in *id.*, 1991, I, c. 697.

⁷ Corte cost. 8 novembre 2018, n. 194, in *Giur. cost.* 2018, VI, p. 2329 ss. con nota di C. PINELLI, *Q.l.c. in tema di metodo di calcolo dell'indennità per licenziamento illegittimo*; E. BALBONI, *La forza dei principi, ovvero ultimi (?) bagliori costituzionalmente orientati. Commento alla sentenza n. 194 del 2018 intorno al "diritto al lavoro"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 29 novembre 2018; C. SALAZAR, *Lavorare stanca... ma licenziare costa. La sentenza n. 194 del 2018 della Consulta sul contratto a tutele crescenti*, in *Quad. cost.*, 2019, I, p. 179 ss.

⁸ Cfr. sul punto le osservazioni di G.U. RESCIGNO, *Costituzione come progetto apicale e generale, eguaglianza sostanziale, lavoro*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1064 ss., il quale osserva come l'obiettivo costituzionale della piena occupazione -del quale l'Autore riconosce la vincolatività- abbia incontrato, notoriamente, un limite nell'idea di molti economisti che un livello di disoccupazione reale, e non solo frizionale, sia sempre necessario per impedire una eccessiva crescita salariale. A scoraggiare l'effettiva realizzazione della piena occupazione, si aggiunge, oggi, anche un altro tipo di argomento di carattere generale su cui cfr., *A future that works automation, employment, and productivity*, Rapporto del McKinsey Global Institute, gennaio 2017, l'idea cioè che i prossimi sviluppi del capitalismo daranno vita a un modello di sviluppo in cui il lavoro umano in sé non sarà più necessario. In senso contrario, a sostegno invece dell'idea che il lavoro umano continui, e continuerà, a gravare soprattutto sulle periferie del mondo, all'interno di una dinamica parzialmente riproduttiva del sistema coloniale cfr., a titolo meramente esemplificativo, A. ONG, *Neoliberalism as Exception. Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press, Durham-Londra, 2006.

ne dei lavoratori al fine di consentire il dispiegamento di tutte le funzioni costituzionali riconosciute in capo al lavoro.

2. *Le immediate ricadute della lettera della BCE sulle politiche occupazionali nazionali: in particolare, sull'iniziale adesione della legge n. 92/2012 alla strategia (non troppo nuova) della flexicurity*

La valutazione dell'impatto delle indicazioni eurounitarie sulle strategie occupazionali perseguite dal legislatore interno dapprima con la legge n. 92/2012 e, successivamente, con il cosiddetto *Jobs Act*, non può non muovere dalla constatazione per cui entrambi gli interventi di riforma sono stati presentati come inevitabili ed "eterodiretti"; il che è efficacemente testimoniato dall'emblematica formula «*ce lo chiede l'Europa!*» che ne ha accompagnato la promozione perlomeno nel discorso politico.

Entrambe le riforme, in effetti, hanno contribuito (sebbene in misura diversa) all'introduzione nel nostro ordinamento della *flexicurity* affermatasi in sede europea ben prima del 2012⁹. In particolare, la cosiddetta "riforma Monti Fornero" ha avviato la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, incidendo in misura significativa sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, conformandosi chiaramente alle indicazioni contenute nella nota missiva della BCE dell'agosto 2011 recapitata all'allora Presidente del Consiglio dei ministri italiano, Silvio Berlusconi, dai due governatori della BCE (uscente e appena designato) Jean-Claude Trichet e Mario Draghi.

Tra i numerosi interventi che, infatti, la lettera "invitava" il Governo italiano a realizzare in tempi brevi, vi era anche la "semplificazione" della normativa in materia di licenziamenti; l'intento era, infatti, rassicurare gli investitori offrendo loro una legislazione del lavoro più "morbida" di quella statutaria al fine di aumentare il potenziale di crescita e favorire l'uscita italiana dalla sopraggiunta crisi economica.

Ora, prescindendo dai numerosi profili critici a cui la lettera della BCE presta il fianco e che sono stati, non a caso, al centro della riflessione della dottrina costituzionalistica¹⁰, quanto da ultimo rilevato è sufficiente per ritenere che l'esortazione rivolta dalla BCE al governo italiano abbia svolto un ruolo decisivo nell'individuazione da parte del legislatore del-

⁹ A titolo meramente esemplificativo, per un inquadramento, anche storico, della strategia occupazionale nota come *flexicurity*, cfr. L. ZOPPOLI, *Flexicurity (dir. lav.)*, in *Enciclopedia Treccani online*, 2015.

¹⁰ Cfr., tra tutti, le riflessioni di M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, 2011, p. 636 ss.

la possibile strategia interna di crescita, anche occupazionale; altrettanto semplice è osservare come le sollecitazioni della Banca centrale europea, seppure contenute in un atto fortemente atipico, non abbiano lasciato al governo italiano lo spazio per un'interlocuzione, dipendendo, nei fatti, la stessa economia italiana dagli eventuali piani di acquisto dei titoli di stato stabiliti dalla Banca centrale.

D'altra parte, proprio le vicende che riguardano l'affermazione della *flexicurity* nel panorama europeo, sembrerebbero dimostrare come, anche quando la definizione degli obiettivi occupazionali avviene all'interno di una dinamica per definizione più dialogica come il meccanismo di coordinamento, i *desiderata* degli Stati membri, se distinti da quelli della Commissione europea, possono talvolta non ricevere la giusta considerazione¹¹.

Giova, infatti, ricordare che la *flexicurity* è comparsa nel panorama europeo nel 2006 in occasione della pubblicazione da parte della Commissione europea del Libro Verde, «*Modernizzare il diritto del lavoro per affrontare le sfide del XXI secolo*»¹² (seguito successivamente dalla comunicazione *ad hoc* «*Verso principi comuni in materia di flexicurity*»¹³), con il quale gli Stati membri, le parti sociali, la comunità epistemica e i cittadini privati, nell'ambito del meccanismo di coordinamento che conduce all'approvazione degli Orientamenti integrati per l'occupazione da parte del Consiglio¹⁴, sono stati

¹¹ In generale, considerano prevedibile il verificarsi di tale eventualità nei procedimenti di *governance*, ritenendo la natura aperta e trasparente della procedura consultiva incapace di determinare un cambiamento reale nella definizione degli obiettivi della procedura stessa e, in particolare, l'affermazione finale dei valori sociali su quelli mercantili, A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *www.costituzionalismo.it*, 2016, III, p. 255 ss.; A. SOMMA, *Some like it soft. Soft law e hard law nella costruzione del diritto privato europeo*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 153 ss.

¹² COM/2006/708, consultabile al sito <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹³ COM/2007/0359, consultabile al sito <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁴ In principio previsto dall'art. 128 CE, successivamente confluito nell'art. 148 TFUE, il procedimento prevede un'iniziativa della Commissione alla quale può far seguito una fase consultiva aperta, ovviamente, alla partecipazione degli Stati membri, delle parti sociali e degli *stakeholders*, il parere del Parlamento europeo e dei Comitati economico e sociale, delle regioni e dell'occupazione, le conclusioni del Consiglio europeo e, da ultimo, l'adozione degli Orientamenti integrati per l'occupazione da parte del Consiglio. Questi ultimi, rivolti a tutti Stati membri, mirano a favorire all'interno, appunto, di un meccanismo di *governance* l'avvicinamento spontaneo delle politiche occupazionali nazionali. Cfr., sul punto, nell'ambito della dottrina giuslavoristica le osservazioni di M. BARBERA, *Introduzione. I problemi teorici e pratici posti dal Metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, in M. BARBERA (a cura di) *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006; p. 1 ss.; S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 27 ss.

invitati a pronunciarsi in merito all'adottabilità della *flexicurity* nei propri sistemi. Muovendo dall'idea che la libertà dei datori di lavoro di licenziare arbitrariamente i lavoratori e le lavoratrici avrebbe favorito l'adattabilità delle imprese ai cambiamenti del mercato e, indirettamente, garantito un incremento delle assunzioni nonché ridotto la segmentazione del mercato del lavoro; la Commissione proponeva, infatti, agli Stati membri, nei limiti derivanti dai vincoli di spesa, di "alleggerire" la propria regolamentazione in materia di tutela contro i licenziamenti illegittimi e, contestualmente, sulla scorta di quanto già avveniva in alcuni Stati del Nord Europa, di assicurare ai lavoratori la stabilità del reddito, nei passaggi, che avrebbero dovuto diventare fisiologici, da un'occupazione a un'altra.

Sorvolando sul fondamento scientifico di tale strategia economica¹⁵, e guardando invece al contenuto finale degli Orientamenti per l'occupazione del 2007 adottati dal Consiglio, si nota come questi ultimi abbiano riprodotto in buona parte l'indirizzo proposto dalla Commissione, tacendo invece sui dubbi sollevati durante la fase di consultazione da parte dei governi degli Stati membri (tra i quali anche quello italiano), delle parti sociali, dei magistrati e in generale degli esperti intervenuti. Nel complesso, ciò che questi soggetti lamentavano era la neutralizzazione dell'asimmetria della relazione lavorativa insita nella *flexicurity*, presidiata invece sul piano sovranazionale sia dalla Carta di Nizza sia dalla Carta sociale europea -laddove entrambe impongono ad esempio la tutela contro il licenziamento illegittimo- e sul piano interno, come si è visto nel caso italiano, dalla previsione costituzionale dei diritti fondamentali dei lavoratori¹⁶.

La mancata considerazione del dissenso emerso in sede intergovernativa, oltre a gettare un'ombra sul rendimento democratico di tale procedimento di *governance*, su un piano più pratico, può aver favorito la decisione del legislatore italiano di non conformarsi da subito né alle indicazioni *pro-flexicurity* contenute negli Orientamenti per l'occupazione, i quali, giova ricordare, costituiscono atti di *soft law* e pertanto non sono vincolanti; né alle raccomandazioni individuali della Commissione ricevute sul punto dal governo italiano negli anni successivi¹⁷.

¹⁵ A titolo esemplificativo, nell'ambito della letteratura economica si esprimono criticamente in merito alla relazione tra aumento della flessibilità in uscita e incremento occupazionale di G. FORGES DAVANZATI-G. PAULI, *Precarietà del lavoro, occupazione e crescita economica: una ricostruzione critica del dibattito*, in www.costituzionalismo.it, 2015, I, p. 1 ss.; più di recente, in senso analogo, cfr. A. STIRATI, *Lavoro e salari. Un punto di vista alternativo sulla crisi*, L'asino d'oro, Roma, 2020, p. 23.

¹⁶ Gli interventi dei partecipanti alla consultazione aperta dal Libro Verde sono consultabili al sito https://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/green_paper_responses_en.htm.

¹⁷ Passa in rassegna la sequenza di atti europei rivolti all'Italia in tale ambito, A.

Tuttavia, il fatto che l'adesione del legislatore italiano alla *flexicurity* sia sopraggiunta soltanto nel 2012 con la riforma "Monti Fornero", a seguito della lettera della BCE, suggerisce che l'accertamento del livello di consenso tra gli Stati membri interpellati possa servire per misurare la vincolatività degli Orientamenti per l'occupazione, ma non per tutte le fonti riconducibili nell'ambito del *soft law*. Casi come quello di specie, infatti, lasciano intendere che a determinare la vincolatività di un atto certamente atipico, come la missiva della Banca centrale europea, possano essere anche la natura, ma soprattutto le prerogative del soggetto richiedente.

Tuttavia, pur non potendo ovviamente affermare che siano stati gli orientamenti del Consiglio o le comunicazioni della Commissione a influenzare direttamente la richiesta di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro proveniente dalla BCE, resta fermo che la diffusione capillare di questa ipotesi in seno ai più diversi organi dell'Unione, abbia presumibilmente inciso in modo ulteriore sulla scelta del legislatore italiano di dare seguito alle sollecitazioni della Banca centrale.

Condividendo, però, anche l'idea generale che vi sia tra i governi nazionali, la tendenza a presentare «*come autonome quelle scelte politico legislative capaci di portar loro consenso interno e, viceversa, a imputare a livello europeo le scelte più impopolari*»¹⁸, in merito alla decisione del legislatore italiano, operata con la legge n. 92/2012, di provare ad attirare investitori esteri e favorire la creazione di occasioni di lavoro mediante la riformulazione parziale dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, dunque con la riduzione dell'ambito di applicazione della tutela reale, sembra di potersi affermare che (almeno in questo caso) la formula «*ce lo chiede l'Europa!*» non sia stata impiegata impropriamente.

2.1. *Sul possibile "abuso" delle indicazioni eurounitarie in materia occupazionale: il caso del Jobs Act e del contratto di lavoro a tutele crescenti*

L'analisi che si sta svolgendo in questa sede risulterebbe, tuttavia, incompleta se non menzionasse anche il cosiddetto *Jobs Act* e, nell'ambito di quest'ultimo, come si vedrà, in particolare il decreto legislativo n.

GUAZZAROTTI, "Metodo aperto di coordinamento" delle politiche in materia di occupazione nell'Unione europea e ricadute sulla normazione nazionale, in P. BONETTI-A. CARDONE-A. CASSATELLA-F. CORTESE-A. DEFFENU-A. GUAZZAROTTI (a cura di), *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Aracne, Roma 2014, p. 197 ss.

¹⁸ Si esprime in tal senso, A. GUAZZAROTTI, "Metodo aperto di coordinamento" delle politiche in materia di occupazione nell'Unione europea e ricadute sulla normazione nazionale, cit., p. 204.

23/2015¹⁹. Sofferarsi su tale intervento legislativo, consente, ad avviso di chi scrive, di “sfumare” l’immagine, che potrebbe invece (non a torto) essersi delineata alla luce della riflessione condotta sin qui, di un legislatore nazionale inerme e costantemente eterodiretto nell’attività di definizione delle politiche occupazionali.

Si deve allora iniziare col dire che, analogamente alla legge n. 92/2012, anche il *Jobs Act* si proponeva di aumentare le occasioni di lavoro e, soprattutto, di incrementare l’occupazione stabile grazie al nuovo strumento del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Quest’ultimo, introdotto dal decreto legislativo n. 23/2015, aderendo apertamente ai dettami della *flexicurity*, in continuità con la legge n. 92/2012, ha ridotto ulteriormente l’ambito di applicazione della tutela reale in caso di licenziamento illegittimo ed esteso quello della tutela indennitaria, consentendo, dunque, ai datori di lavoro che avessero voluto assumere, a partire dal 7 marzo 2015, nuovo personale a tempo indeterminato di limitarsi, in caso di licenziamento illegittimo, a pagare il costo della propria arbitrarietà. Non solo, mediante la predisposizione di una serie di automatismi legislativi, oggi parzialmente demoliti grazie all’intervento del Giudice delle leggi, il legislatore delegato ha ancorato il calcolo del risarcimento da corrispondere al lavoratore, compiuto ovviamente dal giudice, al solo requisito dell’anzianità di servizio, da qui dunque la scelta della discutibile dizione contratto a “tutele” crescenti.

L’idea che la maggiore facilità con cui gli imprenditori avrebbero potuto ricorrere al licenziamento avrebbe favorito le assunzioni a tempo indeterminato ha fatto sì, nonostante il limite esplicito delle «nuove assunzioni» previsto dalla legge delega n. 183/2014 all’articolo 1, comma 7, che il decreto legislativo n. 23/2015 estendesse l’applicabilità della nuova disciplina del contratto a tutele crescenti a tutti i dipendenti (anche già assunti) delle piccole imprese, laddove queste ultime avessero deciso di incrementare le proprie assunzioni, evitando così una volta superata la soglia dimensionale l’applicabilità dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Analogamente, nell’ottica di progressiva e tacita estinzione di quest’ultimo, la disciplina del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti è stata estesa dal decreto legislativo n. 23/2015 anche alle conversioni dei contratti a tempo determinato e di apprendistato²⁰.

¹⁹ Il *Jobs Act*, come noto, è l’espressione che si utilizza per riferirsi all’intera riforma strutturale del lavoro; quest’ultima è composta precisamente dai decreti legislativi nn. 22, 80, 81, 148, 149, 150, 151 del 2015, emanati in attuazione della legge delega n. 183/2014.

²⁰ Considera l’estensione dell’applicazione della disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti alle conversioni dei contratti di apprendistato o a tempo determinato, insieme ai contratti di tutti i lavoratori assunti nelle piccole imprese che superino i quindici dipendenti con le nuove assunzioni, casi di eccesso di delega, S.

Ora, prescindendo dal merito della vicenda che testimonia semmai quanto già rilevato nell'analisi della legge n. 92/2012, e qui evidentemente accentuato, e cioè che la strategia di incremento occupazionale perseguita dal legislatore ha comportato il ridimensionamento dei diritti fondamentali delle persone dei lavoratori e, su un piano più generale, la messa in dubbio dell'asimmetria della relazione lavorativa; per quanto attiene all'indagine che si sta svolgendo in questa sede è interessante notare come, fin dal primo disegno di legge delega, il governo abbia esplicitato l'intento di uniformarsi agli «*obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità*».

Tenendo fermo quanto è stato prontamente notato in dottrina, ossia che gli Orientamenti per l'occupazione regolano la materia dell'occupazione, appunto, e non dell'occupabilità²¹, e che la loro durata è triennale e non annuale; si richiama l'accento posto dal legislatore sull'esigenza di adeguarsi a quanto stabilito dagli Orientamenti per l'occupazione del 2014, per sottolineare come, sebbene questi ultimi individuassero nuovamente nella flessicurezza la strategia occupazionale preferibile, il governo sembrerebbe, nei fatti, aver oltrepassato, in termini di precarizzazione dei rapporti di lavoro, gli stessi suggerimenti provenienti dall'Unione.

Sul punto, infatti, è sufficiente osservare che il contratto a tempo inde-

GIUBBONI, *Anni difficili. I licenziamenti in Italia in tempi di crisi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 149 ss; ID., *Profili costituzionali del contratto a tutele crescenti*, in *www.costituzionalismo.it*, 2015, I, p. 1 ss. In senso contrario, cfr. M. CAVINO, *Il contratto di lavoro a tutele crescenti al vaglio della Corte costituzionale*, in *La normativa italiana sui licenziamenti: quale compatibilità con la Costituzione e la Carta sociale europea? Atti del seminario in previsione dell'udienza pubblica della Corte costituzionale del 25 settembre 2018 sulla questione di costituzionalità sul d.lgs n. 23/2015*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 giugno 2018, p. 4 ss., secondo il quale l'estensione realizzata dal decreto legislativo n. 23/2015 non avrebbe rappresentato un eccesso di delega in quanto coerente con la *ratio legis* della legge delega.

In tal senso, è interessante notare come, in occasione della recente sentenza del 17 marzo 2021 (causa C-652/19, *KO c. Consulmarketing SpA*) la Corte di giustizia abbia negato che costituisca una violazione del principio di non discriminazione di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro che sancisce la parità di trattamento tra lavoratori assunti a tempo determinato e lavoratori assunti a tempo indeterminato, il trattamento peggiore a cui sono sottoposti, in termini di tutele contro il licenziamento illegittimo, i lavoratori assunti grazie al contratto a tutele crescenti. Secondo i giudici di Lussemburgo, infatti, tale disparità «*si inserisce nell'ambito di una riforma del diritto sociale italiano volta a promuovere la creazione, attraverso l'assunzione o la conversione di un contratto a tempo determinato, di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Orbene, se il nuovo regime di tutela istituito dal decreto legislativo n. 23/2015 non si applicasse ai contratti che sono stati convertiti, sarebbe escluso sin dall'inizio qualsiasi effetto di incentivo alla conversione dei contratti a tempo determinato in vigore al 7 marzo 2015 in contratti a tempo indeterminato*»

²¹ Lo fa notare A. GUZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, in *www.costituzionalismo.it*, 2014, III, p. 1 ss.

terminato a tutele crescenti, perno della riforma, non possa essere pienamente ricondotto a quanto originariamente suggerito dalla Commissione nella Comunicazione del 2007 o nel Libro Verde del 2006, atti con i quali si è visto, la politica di *flexicurity* è stata introdotta – non senza suscitare critiche e perplessità – nel dibattito politico tra le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri.

Rileggendo, infatti, proprio la Comunicazione «*Verso principi comuni in materia di flexicurity*» si nota come all'interno del gruppo di proposte avanzate da quest'ultima e dirette ad attuare la flessicurezza comparisse anche l'eventuale introduzione di un contratto a tempo indeterminato destinato, analogamente al contratto a tutele crescenti, a sostituire *ab origine* i contratti a tempo determinato con la differenza, non di poco conto, che tale schema contrattuale prevedeva un accumulo progressivo di tutele destinato ad aumentare, sino a diventare pieno, in ragione della durata del rapporto di lavoro e dell'esperienza accumulata dal lavoratore.

Ciò lo si sottolinea non per ribadire quanto si è già rilevato in precedenza, e cioè che l'unico aumento contemplato invece dal contratto a tutele crescenti sia stato quello dell'indennizzo in caso di licenziamento illegittimo; ma per ribadire quanto, talvolta, il richiamo alle linee guida europee in materia occupazionale possa essere utilizzato opportunisticamente. Per quanto, infatti, sia innegabile che l'introduzione della disciplina del contratto a tutele crescenti possa essere ricondotta nell'ambito della strategia della *flexicurity*, di cui Commissione e Consiglio sono stati gli iniziali promotori, il superamento da parte del legislatore italiano delle stesse indicazioni ricevute da questi ultimi, appare, in questo caso, strumentale, utile cioè per giustificare un tipo di opzione occupazionale tanto impopolare nel discorso politico quanto costituzionalmente discutibile nel merito e, per certi versi, anche nel metodo.

L'enfasi posta sulle richieste provenienti dall'Unione potrebbe svolgere, infatti, anche un'ulteriore funzione, ossia quella di ridimensionare il peso di eventuali criticità nel *modus operandi* del governo. Di quest'ultimo, in questa sede, con riferimento al caso di specie si sono già ricordati i presunti casi di eccesso di delega, ma la rassegna dei profili problematici (anche solo in termini di opportunità) che hanno accompagnato l'approvazione, in particolare, del decreto legislativo n. 23/2015 potrebbe continuare.

Sul punto è utile menzionare, ad esempio, la circostanza per cui nonostante i sei mesi di tempo concessi dalla legge n. 183/2014, il decreto legislativo n. 23/2015 sia stato emanato in meno di tre mesi dalla stessa approvazione di quest'ultima e che, di tale esigenza di celerità, si ritrovi addirittura riscontro negli stessi lavori al Senato della Commissione Lavoro.

Ancora, focalizzandosi invece proprio sulla legge delega n.183/2014 è interessante rilevare come la previsione dell'art. 1, comma 7, lettera c), che delegava il Governo a introdurre il contratto a tutele crescenti e a inter-

venire nella materia dei licenziamenti sia stata, a ben vedere, il risultato di un progressivo e anomalo “riempimento”. Il disegno di legge, infatti, approvato al Senato in prima lettura sostanzialmente in bianco (con l’apposizione della questione di fiducia sull’intero testo), prevedeva soltanto ed «*eventualmente, in via sperimentale*» l’introduzione di una nuova tipologia contrattuale a tutele crescenti. Taceva, inoltre, sulla risoluzione dei rapporti di lavoro (che ha fatto invece la propria comparsa solo in seconda lettura alla Camera), nonostante l’allora ministro Poletti avesse annunciato nella medesima occasione la volontà del Governo di intervenire in tale materia e sebbene, si è visto, proprio il nuovo assetto dei licenziamenti costituisca la novità principale della disciplina del contratto di lavoro a tutele crescenti nonché l’indice maggiore, per quanto sproporzionato, dell’adesione del legislatore italiano alla strategia della flessicurezza. Colpiscono, inoltre, le somiglianze tra la versione finale dell’articolo 1, comma 7, lettera c) della legge n. 183/2014 e il testo di un ordine del giorno approvato a settembre 2014 (dunque successivamente alla presentazione del primo disegno di legge delega) nella direzione nazionale del Partito democratico in cui si affermava chiaramente l’intento di modificare la disciplina vigente dei licenziamenti economici, al fine di sostituire «*l’incertezza e la discrezionalità di un procedimento giudiziario con la chiarezza di un indennizzo economico certo e crescente con l’anzianità, abolendo la possibilità del reintegro*»²² o mantenendola in un numero limitato di ipotesi.

Tutto ciò per dire, dunque, quanto misurare l’impatto delle indicazioni eurounitarie nella definizione delle politiche occupazionali sia, talvolta, complesso non solo per la logica impossibilità di stabilire con certezza quali sarebbero state le scelte, e/o i tempi, del legislatore in assenza di tali sollecitazioni; ma anche per la tendenza dei governi nazionali ad attribuire -anche impropriamente- alla volontà delle istituzioni europee, scelte logicamente osteggiate, come il sostanziale ridimensionamento dell’articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, affidando, presumibilmente, i governi, la valutazione della legittimità del proprio operato non al rispetto del dettato costituzionale, ma al raggiungimento del risultato annunciato quale, nel caso di specie, l’incremento dell’occupazione stabile²³.

²² Cfr. sul punto il comunicato *Jobs Act: il sì della Direzione del 29 settembre 2014*, consultabile al sito www.partitodemocratico.it

²³ Cfr., sul punto, le osservazioni di A. GUAZZAROTTI, *Riforme del mercato del lavoro e prescrittività delle regole costituzionali sulle fonti*, cit., a giudizio del quale l’eventuale «... supporto da parte dei vertici dell’UE (e degli organi tecnocratici, quali FMI, OCSE e BCE) vale in senso duplice: esso costituisce quel surplus di legittimazione diretto a colmare le carenze del processo democratico interno; ma esso è, al contempo, la leva cui si ricorre per svilire il processo democratico interno».

3. *Qualche osservazione d'insieme*

L'analisi che si è condotta in questa sede si proponeva di indagare la fase di *definizione* delle politiche occupazionali al fine di provare a stabilire quanto, e in particolare come, le indicazioni provenienti in materia dagli organi dell'Unione europea abbiano influenzato l'operato del legislatore interno, muovendo, tuttavia, dalla premessa che le coordinate costituzionali che devono, ancora oggi, ispirare l'azione di quest'ultimo siano il fine della massima occupazione, nonché la tutela dei lavoratori anche nel rapporto di lavoro.

L'indagine si è concentrata, allora, principalmente sulle ultime riforme strutturali del lavoro, la legge n. 92/2012 e il cosiddetto *Jobs Act*, e in particolare nell'ambito di quest'ultimo sul decreto legislativo n. 23/2015 che ha introdotto, come noto, il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti; entrambi gli interventi legislativi, si è visto, sono stati presentati come inevitabili, sostanzialmente imposti dall'urgenza del legislatore di conformare, soprattutto la disciplina italiana sui licenziamenti, alle sollecitazioni *pro-flexicurity* provenienti dall'Unione europea.

Nel complesso, ciò che è emerso dall'analisi svolta è la tendenza del diritto dell'unione europea, composto nel settore occupazionale prevalentemente da atti di *soft law*, a fungere per il legislatore italiano -riprendendo un'immagine efficace impiegata in dottrina- talvolta da vincolo, talvolta da paravento²⁴.

Se la genesi e il contesto nel quale è maturata la legge n. 92/2012 hanno condotto, infatti, ad affermare che le prerogative della BCE nonché la situazione debitoria dello stato italiano lasciassero al legislatore ben pochi margini per sottrarsi alle richieste di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro provenienti dalla nota missiva della Banca centrale; considerazioni distinte si sono svolte, invece, per il *Jobs Act*.

In merito a quest'ultimo si è ritenuto, infatti, che gli espliciti (e imprecisi) richiami agli Orientamenti per l'occupazione nonché all'esigenza di uniformarsi al modello occupazionale proposto da questi ultimi, abbiano rappresentato per il Governo l'occasione, per un verso, per attuare (dere-sponsabilizzandosene) un significativo e ulteriore depotenziamento delle garanzie statutarie -non richiesto tra l'altro nemmeno dal Consiglio o, ancor

²⁴ L'espressione si deve a D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lavoro e diritto*, 2015, II, p. 239 ss., la quale nota, criticamente, come la crisi economica che ha colpito i Paesi dell'area mediterranea, in particolare, abbia avviato un processo inedito di avvicinamento tra le normative nazionali in materia di lavoro, processo rispetto al quale «*il diritto dell'Unione europea appare sempre più spesso un vincolo e un paravento*».

prima, dalla Commissione-, e, per altro verso, l'argomento per giustificare un *iter* legislativo, almeno sotto alcuni aspetti, anomalo.

Ai fini dell'indagine che si sta svolgendo in questa sede, l'uso ondivago delle indicazioni dell'Unione in materia occupazionale conduce, dunque, a presumere che la valutazione dell'impatto delle sollecitazioni eurounitarie in materia occupazionale sulla produzione legislativa interna debba preferibilmente essere svolta singolarmente; essa richiede cioè l'analisi dei singoli procedimenti legislativi, la conoscenza del contesto economico nel quale il legislatore si trova di volta in volta ad operare e, soprattutto, la lettura degli atti di *soft law* prodotti in materia dalle istituzioni eurounitarie, nonché la stima, laddove possibile, del livello di convergenza raggiunto tra gli Stati membri in merito a una proposta di politica occupazionale.

Come ulteriore profilo interessante in questo ambito, ci si limita a segnalare un ultimo dato. Si fa riferimento alla circostanza per cui, nonostante l'influenza più o meno diretta degli Orientamenti per l'occupazione nelle politiche in materia di lavoro, la natura di atti di *soft law* di questi ultimi e l'impossibilità di assimilarli a fonti secondarie vincolanti dell'Unione, impedisce sia alla Corte di giustizia²⁵ sia alla Corte costituzionale²⁶, come recentemente ribadito da entrambe, in virtù del limite di cui all'articolo 51 della Carta di Nizza, di impiegare i diritti da quest'ultima sanciti come parametri di legittimità delle fonti nazionali che invece da tali atti di *soft law* derivano.

Ciò, a livello sovranazionale, determina il rallentamento nell'affermazione dei diritti dei lavoratori, nei termini in cui vengono sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali, e impedisce, probabilmente, anche la tematizzazione di eventuali criticità di politiche occupazionali -quali la *flexicurity*- che promuovono proprio la "riduzione" dei diritti dei lavoratori quale strategia per incrementare l'occupazione.

A livello interno, invece, l'affermazione della non vincolatività degli Orientamenti per l'occupazione e delle raccomandazioni del Consiglio pone il legislatore nella scomoda situazione di doversi intestare sempre la promozione di una determinata strategia occupazionale; il che, se, per

²⁵ Cfr. sul punto, rispettivamente, le decisioni della Corte di giustizia, l'ordinanza del 4 giugno 2020, (causa C-32/20, TJ c. Balga srl) la sentenza del 17 marzo 2021 (causa C-652/19, KO c. Consulmarketing SpA).

²⁶ Corte cost. 8 novembre 2018, n. 194, *cit. supra*, par. 1, nota 7; in merito a tale profilo è interessante notare come la giudice relatrice e redattrice di questa decisione, in S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, cit., p. 27, riconosca, implicitamente, l'ambivalenza delle linee guida del Consiglio in materia occupazionale, definendole «*indicazioni coerenti e autorevoli circa le politiche nazionali da adottare*», ma ricordandone al contempo la natura non vincolante.

un verso, può apparire ingiusto laddove sia quasi indubbia l'influenza di un certo atto atipico, per altro verso, talvolta, non sembra impedire nella materia occupazionale l'uso strumentale del ritornello "ce lo chiede l'Europa!".

ANGIOLETTA SPERTI

VALUTAZIONE PARLAMENTARE
DELLE POLITICHE PUBBLICHE
DA PARTE DELLE *DEPARTMENTAL SELECT COMMITTEES*
DELLA CAMERA DEI COMUNI ED EQUILIBRI
DELLA FORMA DI GOVERNO NEL REGNO UNITO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'organizzazione delle *departmental select committees* e i loro compiti. – 3. L'impatto delle *departmental select committees* sull'attività di Governo. – 4. L'apertura alla società civile. – 5. Conclusioni

1. *Premessa*

L'esperienza inglese costituisce, com'è ben noto, un modello sul piano del controllo¹ sull'attuazione delle leggi adottate dal Parlamento e della valutazione delle politiche pubbliche. Sin dalla fine della Seconda guerra mondiale, infatti, la Gran Bretagna ha affrontato il problema della perdita di centralità dell'istituzione parlamentare a favore dell'esecutivo, adottando misure che potessero accrescerne l'influenza e l'incisività nella forma di governo.

Sebbene forme di controllo sull'esecutivo fossero state in realtà esercitate dalle *select committees* anche in epoche passate e, in particolare, a partire dal sec. XIX,² il loro ruolo fu di fatto limitato dall'istituzione di un numero

¹ Sulla valutazione delle politiche pubbliche ed il suo rapporto sia con la funzione legislativa, sia con la funzione di controllo si v. oltre che la relazione di Piccirilli in questo volume, anche E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *Federalismi*, 2019, 3, p. 203 ss. in part. p. 206 ss.

² Sebbene alcuni studi pongano il risalto una funzione di controllo da parte delle *Committees* nei secoli precedenti (si v. R. ROGERS-R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Education, 2006, ma anche K. MACKENZIE, *The English Parliament*, Harmondsworth, Penguin Books, 1968, secondo cui “*The principle of the committee is almost as old as parliament itself*”, p. 47) è soprattutto dal XIX sec. che le *Select Committees* esercitarono un ruolo influente sia nell'esercizio della funzione legislativa che di quella di controllo. Si può ricordare, ad esempio, la *Public Accounts Committee*, istituita nel

crescente di *independent enquiries* e *royal commissions*. Fu, quindi, solo sul finire degli anni Sessanta, quando le contingenze politiche determinarono la preminenza dell'esecutivo ed il progressivo decadimento dell'incisività dell'azione parlamentare³, che Richard Crossman, *Speaker* della Camera dei Comuni dal 1966 al 1968, propose l'istituzione di commissioni parlamentari con funzioni di controllo su alcuni settori dell'amministrazione, al fine di rendere più incisivo il ruolo del Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche (*"to add considerably to the vitality of the House"*⁴). Il modello era quello delle *departmental select committees* del Congresso degli Stati Uniti cui – nel rispetto del principio della separazione dei poteri – è affidata, oltre alla funzione legislativa, la funzione di controllo nelle specifiche aree di competenza⁵.

Dopo accesi dibattiti, fu condotta una prima fase di sperimentazione dal 1966 al 1967 al cui esito la dottrina espresse discordanti valutazioni⁶: mentre una parte degli studiosi mise in evidenza la scarsa incisività delle *select committees* nei confronti del governo⁷, altri ne valutarono positivamente

1857 (ed entrata in funzione nel 1861) con il compito di esercitare un controllo sui conti pubblici, definita da P. Hennessy come *"the queen of the select committees, ... [which] by its very existence exerted a cleansing effect in all government departments"* (si v. *Holding Government to Account. 150 Years of the Committee of Public Accounts*, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf>). Inoltre, l'*Exchequer and Audit Departments Act 1866* impose a tutti i ministeri di produrre rapporti sulle loro spese ed istituì il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) – con il compito di autorizzare l'emissione di denaro pubblico al governo secondo quanto stabilito dal Parlamento) e l'*Exchequer and Audit Department* (E&AD) (poi sostituito nel 1983 dal *National Audit Office*), con il compito di *auditing* nei confronti dell'esecutivo.

³ Sulla retorica sul declino dell'Inghilterra a seguito della fine dell'impero e la perdita di centralità del Parlamento dal finire degli anni Cinquanta del secolo scorso e su come essa abbia contribuito all'adozione della riforma, si v. B. CRICK, *The Reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1964, p. 4 ss.

⁴ D. ENGLEFIELD, *The Study of Parliament Group: the First Twenty-One Years 1964-85*, Study of Parliament Group, Londra, 1985.

⁵ P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, Hart Publishing, Oxford, p. 191 ss. sottolinea "sostanziali" differenze tra l'esperienza parlamentare inglese e quella del Congresso degli Stati Uniti, dal momento che le *select committees* americane "sono organi potenti, genemente finanziati e dotati di personale a tempo pieno" dotate di "poteri formidabili per richiedere documenti o convocare persone inclusi Segretari di Stato (ministri) e alti funzionari e consiglieri del servizio civile".

⁶ Sul tema, per tutti, F. ROSA, *Il controllo parlamentare del Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012 e P. AYLETT, *Crossman and Beyond: House of Commons Select Committees in the 1960s*, in *Parliamentary History*, 2019, v. 38, p. 408 ss.

⁷ Si v. in particolare, P. SEAWARD-P. SILK, *The House of Commons*, in V. BOGDANOR

l'operato, sottolineando come esse avessero contribuito alla mediazione tra le forze politiche e comunque a porre le basi per gli sviluppi successivi relativi al controllo dell'azione di governo⁸. Fu così superata una delle maggiori resistenze alla riforma, riguardante la sua logica *bipartisan* che, a parere di alcuni, avrebbe indebolito il legame di fedeltà della maggioranza al Governo⁹.

La riforma fu quindi definitivamente varata nel 1979, su proposta della *Procedure Select Committee*¹⁰, grazie all'appoggio del nuovo leader della Camera dei Comuni, il conservatore Norman St John Stevas e della stessa Margaret Thatcher: alla competenza per materia si preferì un *departmental select committee system* nel presupposto che le *committees* dovessero rispecchiare l'articolazione dei ministeri, per poter più efficacemente vigilare sul loro operato¹¹. Ogni *departmental select committee* avrebbe in particolare avuto il compito di esercitare un controllo sulla spesa, l'amministrazione e l'attività ("to examine the expenditure, administration and policy") di un dipartimento dell'esecutivo e degli enti ad esso collegati¹².

Quanto alla loro composizione, fu accolta la proposta del *Procedure Select Committee* di sottoporre alla Camera delle raccomandazioni sotto forma di mozione, da poter porre in discussione ed emendare: si trattava, quindi, di una soluzione che, nell'assicurare la preminenza dei *Party Whips*¹³ si mostrava rispettosa della volontà dei partiti. Sebbene, infatti, per prassi

(ed.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 139 ss. in part. p. 170.

⁸ AYLETT, *Crossman and Beyond*, cit., p. 429 ss. E P.G. RICHARDS, *The Backbenchers*, London, Faber, 1972, p. 126 ss.

⁹ Aylett richiama ad esempio un articolo del Times del marzo 1969, in cui Mackintosh "lamented that back benchers were 'ceasing to act as critics and crying <my Government right or wrong>'".

¹⁰ Select Committee on Procedure, *First Report*, 17 July 1978, HC 588-I 1977-78 .

¹¹ Si convenne quindi che l'articolazione dovesse evolversi nel tempo, al mutare della suddivisione di competenze tra ministeri. In un primo momento non fu compreso un *committee* con funzioni di controllo sul Dipartimento del Lord Chancellor. Nella prima fase furono istituiti dodici *committees* (Agriculture, Defence, Education Science and Arts, Employment, Energy, Environment, Foreign Affairs, Home Affairs, Industry and Trade, Social Services, Transport. Treasury and Civil Service). Successive modifiche alla loro articolazione intervennero negli anni successivi, in particolare a partire dal 1992. Si v. a riguardo, *The Departmental Select Committee System*, House of Commons, 2009, p. 46 ss.

¹² Secondo quanto disposto dallo Standing order n. 152 della Camera dei Comuni. Sul tema, ampiamente, F. ROSA, *Il controllo parlamentare del Governo nel Regno Unito*, cit., p. 130 ss.

¹³ I *Whips* sono i parlamentari della Camera dei Comuni (o i membri della Camera dei Lords) cui il partito affida il compito di organizzare l'attività, assicurare il coordinamento e la disciplina dei propri rappresentanti in Parlamento.

non facciano parte delle *Select committees* né gli esponenti di governo, né i *parliamentary private secretaries*, né i componenti del cd. governo ombra, nonché i *party Whips*, ma, invece, i soli *backbenchers* – ossia quei “semplici” parlamentari che non possiedono un ufficio governativo, né sono portavoce dell’opposizione¹⁴ – i partiti hanno sempre esercitato una notevole influenza nella selezione dei componenti delle commissioni¹⁵. Inoltre, fu deciso che la composizione delle commissioni avrebbe rispecchiato la composizione dell’assemblea e che le cariche di presidente sarebbero state assegnate in maniera proporzionale alla consistenza dei gruppi. La composizione delle commissioni è stata, tuttavia, oggetto negli ultimi decenni di numerose proposte di riforma che saranno richiamate in seguito.

Sin dai primi anni dalla sua introduzione, la dottrina ha nel complesso accolto favorevolmente la riforma, definendola come “un significativo miglioramento della capacità di scrutinio dell’attività del governo da parte della Camera dei Comuni”¹⁶.

Tuttavia non è mancato chi nel tempo ha messo in luce alcune debolezze del sistema delle *departmental select committees*¹⁷ e numerosi studi hanno tentato negli ultimi anni di misurarne sul piano quantitativo e qualitativo l’impatto effettivo¹⁸.

A più di quaranta anni dalla sua introduzione, il presente scritto si propone, quindi, di riflettere sul sistema delle *governmental select committees* della Camera dei Comuni inglese, al fine di valutare come esso abbia inciso sugli equilibri della forma di governo britannica. Si tenterà,

¹⁴ Questi ultimi siedono, infatti, per tradizione nelle prime file e sono appunto chiamati *Frontbenchers* in contrapposizione ai *Backbenchers*.

¹⁵ Una proposta di modifica dell’allora Leader della Camera dei Comuni, Robin Cook nel senso dell’attribuzione di una maggiore autonomia nella selezione dei componenti, fu respinta nel 2002. Tuttavia cambiamenti della prassi interna dei partiti hanno più recentemente consentito di introdurre maggiore trasparenza nelle nomine.

¹⁶ P. SEAWARD-P. SILK, *The House of Commons*, cit., 170.

¹⁷ Oltre agli stessi SEAWARD-SILK, *op. ult. cit.*, p. 171 ss., si v. anche M. RUSSELL-M. BENTON, *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, Londra, The Constitution Unit, 2011, che ricordano come, soprattutto durante il governo Blair e le ampie maggioranze parlamentari tra il 1997 ed il 2001, si sia guardato con scetticismo al ruolo delle *committees* poiché il Governo fu battuto alla Camera dei Comuni solo in 4 occasioni; G. DREWRY, *The New Select Committees: a Constitutional Non-Event?*, in D.M. HILL (ed.), *Parliamentary Select Committees in Action: a Symposium*, Strathclyde Papers on Government and Politics, Glasgow, 1984, p. 30 ss.; P. GIDDINGS, *Select Committees and Parliamentary Scrutiny: Plus Ça Change*, in *Parliamentary Affairs*, 47, 4, 1994, p. 669.

¹⁸ Si v. per tutti, RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., nonché il fascicolo n. 72 di *Parliamentary Affairs*, 2019 ed, in particolare, i contributi di P. NORTON, *Departmental Select Committees: The Reform of the Century?*, p. 727 ss.

dunque, di trarre un bilancio complessivo di questa esperienza e di riflettere sull'impatto che su di essa ha avuto l'emergere del ruolo dei *social media* quali sedi di confronto e dibattito dell'opinione pubblica sull'operato del governo.

2. *L'organizzazione delle departmental select committees e i loro compiti*

Le *departmental select committees* attualmente operanti sono individuate dagli *standing orders* della Camera dei Comuni (in particolare dal § 152¹⁹) che ne fissa il numero a 17, precisando il ministero o i ministeri corrispondenti. Ciascuna commissione è composta da un numero massimo di 11 parlamentari.

Le commissioni hanno il potere di fissare autonomamente la propria agenda e possono decidere se monitorare attività in corso delle amministrazioni o di condurre *agenda setting inquiries*, ossia di approfondire questioni o politiche pubbliche che non hanno ancora ricevuto adeguata attenzione da parte del Governo. In relazione a ciascuna indagine, le commissioni possono assumere testimonianze, disporre audizioni, raccogliere prove scritte, nominare consulenti e compiere missioni fuori sede.

Al termine delle indagini (che possono essere più o meno brevi o ripetute nel tempo) le *departmental select committees* pubblicano un *report* (ora disponibile anche *online*) ai quali, in base ad una *Constitutional convention* (tradotta nelle cd. *Osmotherly Rules*²⁰), il governo deve rispondere nel termine di due mesi. Le commissioni possono anche chiedere a membri del Governo di intervenire nelle riunioni: l'esecutivo ha spesso sottolineato che i ministri devono avere con le commissioni un rapporto collaborativo, tuttavia non sono infrequenti i casi in cui preferiscono inviare al loro posto funzionari pubblici.

Solitamente i *report* non vengono sottoposti all'aula per la discussione, sebbene non vi sia un divieto a questo riguardo.

¹⁹ In base al § 152 (<https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmstords/27519.htm>) le attuali *Departmental Select Committees* sono: *Culture, Media and Sport*; *Defence*; *Education and Skills*; *Environment, Food and Rural Affairs*; *Foreign Affairs*; *Health*; *Home Affairs*; *International Development*; *Northern Ireland Affairs*; *Office of the Deputy Prime Minister: Housing, Planning, Local Government and the Regions*; *Science and Technology*; *Scottish Affairs*; *Trade and Industry*; *Transport*; *Treasury*; *Welsh Affairs*; *Work and Pensions*.

²⁰ Formalmente intitolate *Giving evidence to select committees: guidance for civil servants*, consultabili sul sito del Governo inglese (<https://www.gov.uk/government/publications/departmental-evidence-and-response-to-select-committees-guidance>).

L'attività delle *departmental select committees* si svolge, come si è ricordato, in una logica bipartisan, resa evidente anche dal fatto che i parlamentari non siedono gli uni di fronte agli altri, come avviene nell'aula, ma in modo del tutto casuale intorno ad un tavolo a ferro di cavallo spesso. Negli intenti iniziali della riforma si auspicava, infatti, che le *departmental select committees* "sviluppessero metodi di lavoro tali dal consentire loro di rispondere più speditamente ai problemi correnti e alle nuove *policies*"²¹: ciò si è effettivamente realizzato, dal momento che, come sottolineano gli autori di un noto manuale di diritto parlamentare, "i membri delle commissioni non tengono discorsi come alla Camera, ma discutono cercando di mettersi d'accordo"²² e sebbene ogni membro abbia diritto di chiedere un voto formale, questo è spesso differito, per agevolare il conseguimento di un accordo il più possibile trasversale.

Concepite come "*the «eyes and ears» of the House in relation to Government departments*"²³, le *departmental select committees* hanno il compito "*to examine the expenditure, administration and policy of the principal government departments ... and associated public bodies*" (§ 152). Per potenziarne la funzione di controllo, nel 2002 alcune mozioni della Camera (adottate su iniziativa di Robin Cook, allora leader della Camera dei Comuni, in linea con alcune proposte della Liaison Committee²⁴) hanno tuttavia chiarito i "compiti chiave" (cd. *core tasks*) delle *departmental select committees* fra cui la valutazione dei *white papers* e dei *green papers* del Governo, il controllo sulle spese, l'esame delle bozze di disegni di legge ed il controllo sulle nomine pubbliche²⁵.

²¹ Select Committee on Procedure, *First Report*, 17 July 1978, HC 588-I 1977-78.

²² Blackburn and Kennon, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, 2nd edition, 2003, 11 ss. i quali peraltro precisano che "normalmente davanti alla commissione non sono proposte mozioni o domande specifiche, tranne durante l'esame finale di un *report* o occasionalmente quando viene proposta una mozione formale relativa ai lavori della commissione o sull'elezione di un presidente".

²³ *Ibidem*.

²⁴ Liaison Committee, *Shifting the balance: select committees and the executive*, March 2000, HC 300 1999-2000.

²⁵ Le *core functions* individuate dalla House of Commons Modernisation Committee, *First Report: Select Committees*, 12 February 2002, § 35 sono: Objective A: to examine and comment on the policy of the Department. 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; 2. To identify and examine areas of emerging policy, or where existing policy is deficient, and make proposals; 3. To conduct scrutiny of any published draft bill within the Committee's responsibilities; 4. To examine specific output from the department expressed in documents or other decisions; Objective B: to examine the expenditure of the Department. 5. To examine the expenditure plans and out-turn of the department, its agencies and principal

Alla definizione delle competenze si accompagnò nel 2002 anche un significativo incremento dello staff di supporto e delle risorse economiche delle commissioni, mentre rimase irrisolto il nodo della selezione dei componenti delle commissioni che in alcune occasioni aveva dato luogo anche a momenti di tensione tra le forze politiche²⁶. Nel 2009, grazie alla comune volontà del partito laburista e del partito conservatore – desiderosi di non apparire agli elettori come favorevoli al mantenimento dello *status quo* in vista delle imminenti elezioni – furono accolte le proposte di riforma avanzate dall'allora Leader della Camera Tony Wright: fu, quindi, introdotta l'elezione a scrutinio segreto dei presidenti delle commissioni da parte dell'intera assemblea, invece che da parte dei solo componenti la commissione e si sottolineò che questi ultimi sarebbero stati selezionati dai partiti con “*transparent and democratic means*”²⁷.

Le presidenze continuano tuttavia ad essere distribuite tra i partiti politici in proporzione alla consistenza dei rispettivi gruppi parlamentari.

NDPBs.; Objective C: to examine the administration of the Department 6. *To examine the department's Public Service Agreements, the associated targets and the statistical measurements employed, and report if appropriate*; 7. *To monitor the work of the department's Executive Agencies, NDPBs, regulators and other associated public bodies*; 8. *To scrutinise major appointments made by the department*; 9. *To examine the implementation of legislation and major policy initiatives*; 10. *To produce reports which are suitable for debate in the House, including Westminster Hall, or debating committees*. Allo svolgimento di questi compiti sovrintende la cd. Liaison Committee, costituita dai presidenti delle principali *select committees*, cui le stesse *departmental select committees* sono tenute a riferire regolarmente.

²⁶ Nel 2001 ad esempio il Governo bloccò la nomina dei presidenti di due commissioni. Il Leader della Camera dei Comuni propose quindi di riformare il procedimento di nomina, ma la proposta fu respinta. Si v. a riguardo, M. RUSSELL-M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 12. In altre occasioni si sono verificati ritardi in caso di vacanza di componenti all'interno delle commissioni o sono stati operati dei trasferimenti dei parlamentari da una commissione all'altra in conseguenza del loro dissenso dalle posizioni del Governo (Liaison Committee, *Shifting the balance*, cit., §§ 11-12.).

²⁷ House of Commons, *First report from the Select Committee on Reform of the House of Commons, Rebuilding the House, Session 2008–2009*, ma si v. a questo proposito anche L. MAER, *Select Committee Reform: Shifting the Balance and Pushing the Boundaries*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 2019, p. 761 ss., in part. p. 772; ROSA, *Il controllo parlamentare del Governo nel Regno Unito*, cit., p. 144.; M. RUSSELL, “*Never Allow a Crisis to Go to Waste*”: *The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, 64, 2011, p. 612 ss. I “*corte tasks*” delle commissioni sono stati rivisti nel 2012 (si v. Liaison Committee, *Second Report of Session 2012–13, Select committee effectiveness, resources and powers*, HC (2012–13) 697, in part. § 20).

3. *L'impatto delle departmental select committees sull'attività di Governo*

Dal momento che le *departmental select committees* non si esprimono sulle proposte di legge e non intervengono nel procedimento legislativo (se non, in una fase molto preliminare, per fornire commenti sulle bozze di disegno di legge), la valutazione del loro impatto sul processo politico risulta molto difficile da stimare²⁸. Inoltre, come è stato osservato, il procedimento legislativo non ha un andamento “lineare” (dall'*agenda setting* alla *policy evaluation*), ma ha un carattere ciclico²⁹, con la conseguenza che i *reports* delle commissioni – sulla base dei quali la stessa efficacia della loro azione può essere valutata – assolvono molteplici finalità, incidendo ora sulle fasi preliminari della definizione delle *policies* del Governo, ora sulla loro implementazione e si propongono sia di stimolare sia di censurarne l'azione di Governo così come di rispondere a iniziative di altri organi o alle attività di soggetti terzi coinvolti nell'attuazione delle politiche pubbliche (ad esempio, società commerciali o privati).

L'elencazione dei *core tasks* nel 2002 (e la loro precisazione nel 2012³⁰), il potenziamento delle loro risorse umane e finanziarie, oltre che la diffusa percezione del loro ruolo da parte dell'opinione pubblica³¹, hanno sicuramente contribuito negli ultimi quarant'anni a fare delle *departmental select committees* delle prestigiose e stimate articolazioni dell'istituzione parlamentare, tanto che, com'è stato sottolineato, “*it is difficult to imagine a House of Commons without its select committees*”³². Nel complesso, si può osservare che l'elencazione dei *core tasks* abbia permesso alle *departmental select committees* di meglio pianificare le proprie attività e le abbia rese più *accountable* di fronte al Parlamento ed all'opinione pubblica.

Tuttavia, non sono mancate in dottrina osservazioni critiche circa la stessa individuazione delle funzioni essenziali delle commissioni le quali sono parse ad alcuni come troppo vaghe o non rispondenti alle capacità

²⁸ RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p.

²⁹ Si v. E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2020, p. 70; S. WEATHERHILL, *Better Regulation*, Hart Publishing, Oxford, 2007.

³⁰ Si v. *supra* nota 26.

³¹ Cfr. Liaison Committee, *Fourth Report of Session 2017-19, The Effectiveness and Influence of Select Committee System*, HC (2017-19) 1860, in part. § 8 (che sottolinea come “*over forty years the committees have become one of the most recognisable features of the House in the media*”).

³² S. WOLLASTON, *Effective and influential: where next for departmental select committees?*, in *The Constitution Unit Blog*, 15 febbraio 2019.

effettive delle commissioni³³ o come troppo limitate rispetto alla molteplicità di attività di governo che sarebbe opportuno monitorare. La *Liaison Committee* ne ha quindi raccomandato nel 2019 un'ulteriore revisione, sostenendo che una versione più sintetica dei compiti delle commissioni, corredata però da una precisazione dell'oggetto del controllo e delle modalità del suo esercizio, potrebbe migliorare la pianificazione delle attività, la capacità di innovazione e il *public engagement* delle commissioni. Al posto dell'attuale formulazione – incentrata su tre principali obiettivi (l'esame ed il commento delle policies dei Dipartimenti; l'esame dei piani di spesa e delle entrate dei Dipartimenti; l'esame dell'amministrazione dei Dipartimenti)³⁴, la proposta attuale mira ad individuare sei principali aree di intervento (policy, implementazione; amministrazione; spese; questioni di interesse pubblico; rapporti con la società civile) di cui si specifica il significato³⁵ e se ne indicano esempi specifici³⁶.

L'idea è quindi quella di rendere più flessibile l'azione delle commissioni, facendo dell'elenco dei compiti chiave un'"aspirazione" per le commissioni, piuttosto che "un elenco meccanico"³⁷, con l'idea che ciascuna commissione potrà selezionare tra i compiti quelli che meglio si adattino al proprio ruolo ed alle situazioni concrete³⁸.

Per quanto attiene più specificamente all'impatto delle *departmental select committees* sul procedimento legislativo (quindi sulla valutazione *ex ante* delle politiche pubbliche), come si è osservato, esse hanno uno scarso coinvolgimento: dal 1997 è stata infatti assegnata alle commissioni la possibilità di pronunciarsi sulle bozze di disegno di legge (cd. *draft bills*) al fine di suggerire ad esse modifiche, senza intervenire sul testo. L'esperienza non è stata nel complesso valutata in maniera positiva: com'è stato osservato, l'impegno sul fronte legislativo sembra aver "distratto" le *committees* dalla loro ordinaria attività di *scrutiny* sul Governo e sull'amministrazione. Inoltre si è osservato che nel momento in cui la sfera di attività del *select committee* si trasferisce dal controllo alla produzione legislativa, viene meno la logica *bipartisan* che ispira l'azione delle commissioni. Infine, salvo alcune

³³ M. GOODWIN-S. BATES, *A bouncy house? UK select committee newsworthiness*, 2005–18, in *Legislative Studies*, 2019, 25, p. 409 ss., ma cfr. *Liaison Committee, Fourth Report of Session 2017-19*, cit., p. 18 ss.

³⁴ Si v. *supra*, nota 24.

³⁵ Ad esempio *policy* viene intesa come "to examine the policy of the department, including areas of emerging policy or where existing policy is deficient, and make recommendations".

³⁶ Sempre in relazione al controllo sulle policies, ad esempio, si specifica che esso comprenderà "legislative scrutiny, post-legislative scrutiny, and scrutiny of delegated legislation".

³⁷ MAER, *Select Committee Reform*, cit., p. 767

³⁸ *Ibidem*.

eccezioni, i Ministri non partecipano ai lavori delle *departmental select committees* e ciò comporta il venir meno di un apporto significativo in termini di conoscenza e di informazioni disponibili sulle proposte di legge³⁹.

Nel complesso, si può osservare come le commissioni abbiano fatto molta fatica nel portare all'attenzione dell'assemblee le proprie raccomandazioni: nel 1982, si decise di riservare tre giorni per ogni sessione alla discussione di specifiche questioni inerenti le spese (cd. *Estimates Days*) oggetto di analisi da parte di una delle commissioni, ma nella legislatura del 1992 al 1997, a ciascuna commissione fu riservata la discussione di una relazione in tre anni.

Tuttavia, a partire dal 1999, con l'istituzione di una sede addizionale (Westminster Hall) della Camera dei Comuni, le commissioni possono contare su circa trenta occasioni di dibattito dei loro reports all'anno,⁴⁰ ma nel complesso le richieste delle commissioni di portare i *reports* all'esame dell'assemblea, sono largamente superiori alle effettive disponibilità di tempi per la discussione. Per questo motivo la Liaison Committee ha caldeggiato l'introduzione di una specifica modifica degli *standing orders*, con lo scopo di prevedere che tre giorni all'anno – e non a sessione – siano dedicati alla discussione sulle previsioni di spesa⁴¹, mentre in dottrina si è proposto di fare ricorso ad una sorta di *question time*, dedicando mezz'ora a ciascun *report* appena depositato, così che il presidente possa avere occasione di illustrarne il contenuto e i parlamentari di rivolgere domande⁴².

Il nodo più delicato resta comunque quello del seguito delle relazioni delle commissioni sull'azione di Governo. Come si è ricordato in precedenza, a partire dal 2005 per convenzione costituzionale il Governo è tenuto a rispondere per iscritto entro due mesi alle raccomandazioni (*recommendations*)⁴³ delle commissioni,⁴⁴ ma il termine viene spesso disatteso. Nella maggior parte dei casi le commissioni chiedono al Governo di intervenire sul piano legislativo (attraverso disegni di leggi, proposte di emendamen-

³⁹ ROSA, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, cit., p. 7.

⁴⁰ Si stima che da un quarto ad un terzo delle relazioni delle commissioni è oggetto di dibattito o in aula o nella sede aggiuntiva di Westminster Hall.

⁴¹ Liaison Committee, *Fourth Report of Session 2017-19*, cit., p. 27.

⁴² RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 28.

⁴³ I *reports*, infatti, non contengono solo *recommendations*, ma anche semplici considerazioni in fatto o conclusioni, o comunque affermazioni che talvolta non è neppure chiaro se esigano o meno una risposta da parte del governo. In genere circa l'80% delle *recommendations* è rivolto al Governo: il restante 20% è diretto ai governi locali, a enti come il servizio sanitario nazionale, la Banca di Inghilterra, gli enti di ricerca; a soggetti quali gli *ombudsmen*; allo stesso Parlamento di Westminster; all'industria; agli enti di volontariato. Cfr. RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 27.

⁴⁴ V. *supra* in nota 19.

to) ⁴⁵o regolamentare. In altre occasioni le raccomandazioni (soprattutto quelle rivolte ad enti subordinati) contengono direttive, informazioni, o richieste al Governo di avviare istruttorie, condurre ricerche ⁴⁶ o valutazioni di impatto o di favorire con apposite compagne di informazione, l'interesse dell'opinione pubblica su alcune questioni, nonché di stanziare fondi (o riallocarne altri) per finanziare programmi specifici. Infine, alcune raccomandazioni hanno finalità istruttorie e chiedono al Governo di produrre informazioni o semplici chiarimenti alle commissioni.

Gli studiosi hanno spesso sottolineato come uno dei fattori che concorre a limitare l'impatto delle raccomandazioni sia costituito dalla loro scarsa chiarezza, tanto che in alcuni casi non è neppure evidente se si tratti di raccomandazioni o di semplici osservazioni e quale sia l'oggetto della richiesta della commissione. ⁴⁷ Inoltre, spesso la formulazione del testo non consente di determinare come la raccomandazione possa essere implementata dal Governo e ciò rende molto difficile misurarne l'impatto effettivo. ⁴⁸

Nel complesso l'esperienza dimostra che il seguito delle raccomandazioni dipende perlopiù dalle contingenze politiche o dal rapporto politico (o anche di personale amicizia) che lega il presidente della Commissione al ministro competente: per questo motivo le commissioni devono spesso ricercare con i ministeri un opportuno equilibrio evitando di coinvolgere eccessivamente i dipartimenti interessati (per non rischiare di farsi "pilotare") o di mantenere con essi una scarsa collaborazione. La più accurata ricerca condotta negli ultimi anni sull'impatto delle commissioni sull'azione di governo ha rivelato, infatti, come esse svolgano spesso un ruolo di mediazione tra Governo e Parlamento che si estende spesso anche agli stessi rapporti fra i vari ministri interessati o tra questi ultimi e gli enti pubblici coinvolti nell'attuazione delle *policies* dell'esecutivo. ⁴⁹ In ambiti nei quali le raccomandazioni richiedono misure complesse o a lungo termine (soprattutto in tema di sanità o affari interni), vengono infatti spesso

⁴⁵ Solo un numero molto limitato di raccomandazioni invoca un intervento legislativo (4%). Cfr. RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 46.

⁴⁶ Le richieste di avviare ricerche o condurre studi per valutare l'adozione di possibili riforme, anche in una prospettiva di diritto comparato, costituiscono la tipologia più frequente di raccomandazione. RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 30.

⁴⁷ Particolarmente ricorrente è la vaghezza delle raccomandazioni rivolte dalla *departmental select committee* in materia di *Foreign Affairs*: come rilevano RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 31, spesso la commissione raccomanda al Governo "to act in accordance with its responsibilities in a certain area", o "to do all that it can to support the democratic process" in alcune aree del mondo.

⁴⁸ RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 32 ss.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 42.

coinvolti nell'implementazione delle raccomandazioni molti attori diversi, come enti pubblici, il settore del volontariato e le università.

Poste queste premesse, studi recenti hanno stimato che attualmente nel 40% dei casi il Governo dichiara di voler accogliere, in tutto o in parte, le raccomandazioni delle *departmental select committees*.⁵⁰ La percentuale si rivela più alta di quella rilevata in passato⁵¹ a riprova di come le riforme recenti abbiano contribuito a rendere più incisiva l'azione delle commissioni. Le risposte del Governo sono, tuttavia, indicative solo dell'influenza immediata delle raccomandazioni: se si guarda, invece, alla loro implementazione effettiva⁵², si è calcolato che il Governo dà attuazione, in tutto o in parte, ad un ulteriore 40% di quelle raccomandazioni che ha dichiarato di voler accogliere in tutto in parte⁵³.

Gli studiosi hanno interpretato questi dati come la dimostrazione di un complessivo successo delle *departmental select committees* nell'esperienza più recente.⁵⁴ L'implementazione delle raccomandazioni sembra nel complesso dipendere – oltre che dai fattori in precedenza evidenziati - anche dalla stessa tipologia di raccomandazioni⁵⁵, ma soprattutto dall'ampiezza degli interventi richiesti al Governo, poiché i dati dimostrano che i dipartimenti si rivelano più aperti verso piccoli cambiamenti che riforme radicali, così come a richieste che non censurano l'azione di governo, ma hanno un tono “più propositivo”⁵⁶.

È stato sottolineato da larga parte della dottrina⁵⁷ come il grado di rece-

⁵⁰ RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 47 ss. Talvolta i ministeri fanno esplicito riferimento alle indicazioni delle commissioni, ma nella maggior parte dei casi l'accettazione di esse avviene in modo “soft”, attraverso affermazioni che implicitamente rinviano ai contenuti delle raccomandazioni delle *departmental select committees*.

⁵¹ G. DREWRY (ed.), *The New Select Committees: A Study of the 1979 Reforms*, Oxford, Clarendon, 1985.

⁵² L'implementazione effettiva viene misurata attraverso il seguito delle raccomandazioni in *green* e *white papers*, disegni di legge, ricerche o indagini commissionate, previsioni di spesa, ma anche dichiarazioni alla stampa o su altri canali di informazione.

⁵³ Anche nei casi in cui le raccomandazioni vengono poi di fatto disattese, ciò dipende spesso da vicende politiche (es. caduta del Governo) o da nuove valutazioni in termini di spesa o dal mutare di circostanze di fatto.

⁵⁴ RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 51 (“*We therefore conclude that the government is fairly true to its word, and that its acceptance rate of committee recommendations is a good indicator of the extent to which those recommendations go on to be implemented*”).

⁵⁵ Per esempio, le richieste di *disclosure* hanno maggior “successo” di quelle in cui le *departmental select committees* invocano l'adozione di riforme legislative o chiedono lo stanziamento di fondi.

⁵⁶ RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 51 ss.

⁵⁷ P. BAINES, *History and Rationale of the 1979 Reforms*, in G. DREWRY (ed.), *The New*

pimento delle raccomandazioni, non dia tuttavia prova dell'influenza effettiva delle commissioni, dal momento che le raccomandazioni costituiscono solo il momento finale dell'attività delle *departmental select committees*, il cui impegno si concentra perlopiù in attività di indagine e di ricerca. Per quanto non sia facile stimare l'influenza esercitata dalle commissioni in modo informale, in dottrina si osserva come il semplice annuncio da parte di una commissione dell'avvio di un'indagine produca effetti sul Governo⁵⁸, soprattutto ove si tratti di questioni che hanno un'ampia risonanza nell'opinione pubblica⁵⁹. Altri rilevano, infine, come l'impatto più significativo delle *departmental select committees* derivi dai "public hearings, questioning of ministers, civil servants and others" che spingono i ministri a fornire risposte più dettagliate di quanto non siano tenuti a fare in aula⁶⁰.

Infine, per il semplice fatto di chiamare i Ministri a rispondere, le *departmental select committees* producono un effetto rilevante sul piano della responsabilità politica del Governo, assicurando così oltre che trasparenza anche *accountability*⁶¹, sia in relazione alle scelte future della maggioranza che a quelle già adottate. Inoltre, com'è stato scritto, le *departmental select committees*, con le loro audizioni, hanno "the power of embarrassment", ma anche "to uncover poor judgement or processes within departments that can be damaging when brought to light"⁶². Non a caso la *Liaison Committee* nella sua ultima relazione ha sottolineato, ai fini di una più incisiva azione delle commissioni, l'importanza della stessa continuità della loro azione, raccomandando loro di non limitarsi ad interventi occasionali, ma di

Select Committees, cit., p. 50; P. GIDDINGS, *What has been Achieved? The New Select Committees*, *ibidem*, p. 369; ROGERS-WALTERS, *How Parliament Works*, cit., p. 375; RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 69.

⁵⁸ RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 70, ma anche p. 83 ss.

⁵⁹ Cfr. HINDMOOR-LARKIN-KENNON, *Assessing the influence of the Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee 1997-2005*, in *Journal of Legislative Studies*, vol. 15, 1, 2009, p. 71 (i quali precisano che "where there was influence, this was more often a result of the committee's role as a mediating forum between the backbenches and government. As a former special advisor said to us, a Select Committee is «useful to have on your side»").

⁶⁰ P. RIDDELL, *Parliament Under Pressure*, Weidenfeld and Nicolson, London, 2000, p. 213. Cfr., inoltre, RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 80, secondo cui l'impatto complessivo delle commissioni si misura attraverso vari fattori, fra cui: "Influencing policy debate; spotlighting issues and altering policy priorities; brokering in policy disputes; providing expert evidence; holding government and outside bodies accountable; exposure; generating fear (anticipated reactions)".

⁶¹ Sul carattere tuttavia ambiguo dell'*accountability* in relazione all'istituzione parlamentare, si v. P. EVANS, *What is good scrutiny for?*, in *Parliamentary Affairs*, 2019, 72, p. 987 ss. in part. p. 993.

⁶² RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 86.

monitorare nel tempo l'attuazione delle politiche pubbliche così stimolare un confronto continuativo con il Governo⁶³.

4. *L'apertura alla società civile*

Dalle ultime riflessioni emerge come un fattore che influenza l'impatto delle *departmental select committees* sul Governo è quello che deriva dalla reputazione generale di cui esse godono presso l'opinione pubblica.

Se, infatti, come si è osservato, il semplice annuncio dell'avvio di un'indagine può influenzare l'esecutivo, soprattutto ove vengano in considerazione *policies* di particolare interesse pubblico - e se un impatto rilevante delle commissioni deriva dalla *public exposure* che esse suscitano nei confronti dei ministri e delle scelte dei loro dipartimenti, si comprende come quanto più le commissioni - così come il suo Presidente - godono di rispetto e di attenzione da parte del pubblico, tanto più il loro intervento ha maggiori possibilità di produrre un seguito sull'azione di Governo. Come, infatti, osservano Russell e Benton, "quando una commissione ha conseguito successi politici in passato, è possibile che sia presa più sul serio in futuro"⁶⁴. Tuttavia, la reputazione di una commissione "*is a bit self-perpetuating*", ossia va coltivata nel tempo, affinché si autoalimenti: essa non può fondarsi su occasionali - per quanto positivi - giudizi da parte dei media, poiché "*if the committee has a good reputation, good people will want to be on it, and consequently its reputation will become better still*"⁶⁵.

Dal 1979 ad oggi il profilo pubblico delle *departmental select committees* è sensibilmente cresciuto e, com'è stato osservato da due autorevoli funzionari parlamentari, Nazler e Hutton, i "livelli più elevati di rilievo pubblico generano l'aspettativa che le commissioni rispondano all'interesse pubblico su determinate questioni con tutti i mezzi a loro disposizione per far valere la responsabilità del dipartimento interessato"⁶⁶. Per questo motivo, proseguono, "quando il pubblico e la stampa sono diventati gradualmente più consapevoli del lavoro delle commissioni e probabilmente più interessati ai loro risultati, le commissioni stesse sono diventate più aperte, più consape-

⁶³ Liaison Committee, *Fourth Report of Session 2017-19*, cit., § 35. Si v. anche Blackburn and Kennon, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedure*, cit.

⁶⁴ RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 43.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Si v. D. NATZLER-M. HUTTON, *Select Committees. Scrutiny a la carte?*, in P. GIDDINGS (ed.), *The Future of Parliament: Issues for a new century*, Study of Parliament Group, New York, Palgrave Macmillan, 2005, p. 79.

voli del pubblico e più preoccupate di essere percepite come attori attivi ed influenti nel processo politico”⁶⁷.

La revisione dei *core tasks* delle *departmental select committees* operata nel 2002 ha aggiunto il compito di “assistere la Camera dei Comuni al fine di interagire meglio con il pubblico, assicurando che il lavoro della commissione sia accessibile al pubblico”. Sebbene tale formula sembri limitarsi alla sola trasparenza, le commissioni hanno nel complesso interpretato il nuovo compito in senso estensivo.⁶⁸

La loro attività di *public engagement* si è quindi rivolta oltre che, in primo luogo, alla trasparenza delle informazioni e dei risultati, anche all’interazione diretta con la pubblica opinione. Alcune commissioni hanno cercato, infatti, di coinvolgere il pubblico nei propri lavori, servendosi anche di personale esperto in comunicazione digitale⁶⁹. Ad oggi, le *departmental select committees* non solo si confrontano direttamente con molte associazioni (enti di volontariato, sindacati, associazioni, comitati, *think tanks*, ecc.) e singoli (ministri, esperti, esponenti del mondo delle professioni), ma si sono anche aperte alla società civile, per ascoltare direttamente le voci di coloro che possono essere toccati dalle *policies* del governo e presentarsi come “*agents of change, not just observers and critics*”⁷⁰. Inoltre, nel 2018 la *Housing Communities and Local Government Committee* insieme con la *Health and Social Care Committee* hanno istituito la prima *Citizens’ Assembly*⁷¹ della storia parlamentare inglese al fine di avviare un’indagine

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ A. WALKER-N. JURCZAK-C. BOCHEL-C. LESTON-BANDEIRA, *How Public Engagement Became a Core Part of the House of Commons Select Committee*, in *Parliamentary Affairs*, 2019, 72, p. 965 ss., in part. p. 968, identificano quattro ambiti di *public engagement* degli organi parlamentari: “*Public engagement can ... be seen as involving disseminating information about parliamentary business, at a deeper level to educate the public about parliament and policy-making, and at higher levels public consultation on policy and even participate in the co-production of parliamentary decisions*”. Il nuovo compito assegnato alle *departmental select committees* sembra limitarsi alla prima finalità, ma le commissioni hanno inteso, come si dirà, perseguire anche l’ultima.

⁶⁹ MAER, *Select Committee Reform*, cit., p. 775.

⁷⁰ Liaison Committee, *Fourth Report of Session 2017-19*, cit., § 7. Nel 2018, ad esempio, la *Science and Technology Committee* condusse un’indagine sull’impatto dei *social media* sulla salute dei giovani. Per questo scopo la Commissione raccolse direttamente le opinioni di ragazzi dai 13 ai 16 anni e promosse un sondaggio *online*. Al termine dell’indagine la stessa commissione collaborò alla preparazione di un pacchetto informativo per i giovani, che fu distribuito alle scuole attraverso una molteplicità di canali.

⁷¹ Si v. House of Commons Housing, Communities and Local Government Committee, ‘*Citizens Assembly Considers Best Way of Funding Social Care*’, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/housing-communities-and-local-government-committee/news/citizens-assembly-faq-17-19/>

sulle politiche sociali rivolte agli adulti. L'assemblea ha prodotto un *report* i cui risultati sono stati recepiti dalla stessa relazione delle *departmental select committees*. Un'altra assemblea popolare è stata istituita nel 2019-20 per condurre un'indagine sul cambiamento climatico⁷². Altre iniziative di *public engagement* delle commissioni hanno, invece, guardato all'opinione pubblica come input, ossia come stimolo per l'azione futura⁷³. Tra gli strumenti utilizzati vi sono, oltre ai *web forum* attraverso cui raccogliere le opinioni dei cittadini⁷⁴, gli account delle commissioni sui *social media* (Twitter, Facebook, Instagram).

L'opinione pubblica è tuttavia anche *output*⁷⁵ delle commissioni, poiché queste ultime – grazie alla loro privilegiata posizione nell'ambito dell'istituzione parlamentare – possono in modo sottile influenzare il pubblico: ad esempio, selezionando certi esperti o certi testimoni possono contribuire a “cristallizzare il consenso intorno ad una particolare opinione” o costituire il “*tipping point*” in un dibattito pubblico⁷⁶. Possono, quindi, “cavalcare” l'opinione pubblica – per fare pressione sul Governo o sullo stesso Parlamento quando sono chiamate a riferire in aula – e anche dare voce a coloro che spesso non vengono ascoltati dal mondo della politica e delle istituzioni⁷⁷.

Sebbene il *public engagement* costituisca oramai una parte rilevante degli attuali compiti delle commissioni, non esiste ad oggi un monitoraggio accurato di questo genere di attività, tanto che in dottrina si è proposta l'adozione di “un approccio strutturale” al complesso delle attività di *public engagement* a livello parlamentare, non solo per monitorarle adeguatamente, ma anche per assegnare ad esse adeguate risorse umane e finanziarie⁷⁸.

⁷² Della *citizens' assembly* sul cambiamento climatico hanno fatto parte muni cittadini di varie fasce di età, esponenti del mondo delle professioni sanitarie, ingegneri, tutti selezionati con una “civic lottery”. Si v. <https://www.parliament.uk/get-involved/committees/climate-assembly-uk/about-citizens-assemblies/>

⁷³ In tal senso cfr. in particolare un'iniziativa della Science and Technology Committee's su cui WALKER-JURZAK-BOCHEL-LESTON-BANDEIRA, *How Public Engagement Became a Core Part*, cit., p. 974.

⁷⁴ Nel 2017 ad esempio, la *Work and Pensions Committee* ha aperto un web forum che ha ricevuto più di 2.500 commenti. Le risposte sono state utilizzate dalla commissione per formulare raccomandazioni.

⁷⁵ Sull'opinione pubblica come *input* o *output* del sistema politico, G. GROSSI, *L'opinione pubblica. Teoria del campo demoscopico*, Laterza, Roma-Bari, 2004, cap. IV, § 4.1.

⁷⁶ RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 81.

⁷⁷ RUSSELL-BENTON, *ibidem*, ricordano ad esempio, il caso dell'indagine della *Home Affairs Committee* su “*Young Black People and the Criminal Justice System*” del 2007.

⁷⁸ Liaison Committee, *Fourth Report of Session 2017-19*, cit., § 150; WALKER-JURZAK-BOCHEL-LESTON-BANDEIRA, *How Public Engagement Became a Core Part*, cit.

Non mancano, inoltre, alcune criticità: ad esempio, non tutte le commissioni hanno uno stesso livello di apertura alla società civile o suscitano uguale interesse nei media⁷⁹; non tutte le aree del Regno Unito interagiscono agli stessi livelli con le varie commissioni; infine, non c'è un numero sufficientemente ampio di consulenti, esperti e *stakeholders* coinvolti dalle commissioni, né essi soddisfano gli auspicabili requisiti di diversità di genere, etnia, livelli di carriera, provenienza e background sociale. Inoltre, la Brexit ha in generale prodotto una maggiore attenzione a livello mediatico per il Parlamento inglese, ma essa ha finito altresì per accentuare la sfiducia dei cittadini verso il legislatore e la sua capacità di affrontare e risolvere concretamente i problemi dei cittadini.⁸⁰ L'epidemia di Coronavirus ha poi esacerbato la difficile posizione dell'istituzione parlamentare, accrescendo il divario tra cittadini ed istituzioni ed il disinteresse e la sfiducia verso le politiche pubbliche.

5. Conclusioni

Il Parlamento inglese è stato descritto come “*the Parliament of the select committee*”⁸¹: dal 2015, le commissioni, comprese in particolare le *departmental select committees* oggetto di questo studio, pur operando in un contesto politico molto complesso (anche a seguito della Brexit e della pandemia) “hanno dimostrato grande volontà di superare le strettoie procedurali e di rinnovarsi nei propri compiti e nel rapporto con la pubblica opinione. Com'è stato scritto, “piuttosto che vedere sé stesse come limitate dai propri poteri, hanno cercato di metterli alla prova. Piuttosto che attenersi fermamente al proprio mandato, hanno sempre più cercato di far valere la responsabilità dei soggetti dotati di autorità e potere, siano essi ministri o meno”⁸². Sono quindi entrate in un confronto quotidiano con i ministri, divenendo parte attiva del dibattito sulle politiche pubbliche⁸³.

⁷⁹ Ad esempio, la *Culture, Media and Sport Committee* riesce a coinvolgere nelle proprie iniziative personaggi del mondo dello spettacolo o dello sport, acquisendo così maggiore visibilità.

⁸⁰ Cfr. Institute for Government, *Parliament and the Public*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/parliamentary-monitor-2020/parliament-and-public>

⁸¹ A. HORNE-A. LE SUEUR (ed.s), *Parliament Legislation and Accountability*, Hart Publishing, Oxford, 2016, p. 152.

⁸² MAER, *Select Committee Reform*, cit., p. 773.

⁸³ RIDDELL, *Parliament Under Pressure*, cit., ma si v. anche RUSSELL-BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 82.

Hanno così contribuito a creare una nuova “*backbench culture*”⁸⁴.

Attraverso le riflessioni svolte in precedenza si è tentato di dimostrare come – anche grazie al loro carattere *bipartisan* – le *departmental select committees* abbiano quindi un impatto sull’azione di governo in molteplici livelli. L’aspetto più problematico che l’esperienza più recente ha fatto emergere – e che probabilmente non riguarda le sole *departmental select committees* inglesi – è tuttavia il loro rapporto con i media e l’opinione pubblica. I profili sui quali l’impatto delle commissioni è più evidente – il contributo alla definizione delle politiche pubbliche, l’*accountability* dei ministri e la *public exposure* delle loro scelte passate e future e dei risultati conseguiti o attesi - si alimentano attraverso il dibattito pubblico, in cui come si è detto, si gioca anche la stessa credibilità delle commissioni.

Se gli organi politici sono stati i primi ad avvalersi delle potenzialità dei media per entrare in contatto con l’opinione pubblica, pur nelle sue peculiarità difficilmente esportabili in altri contesti, l’esperienza inglese dimostra come oggi sia più che mai cruciale la gestione attenta di questo rapporto e l’uso strategicamente efficace delle potenzialità offerte dai nuovi mezzi di comunicazione e in particolare dai *social media*.

⁸⁴ MAER, *Select Committee Reform*, cit., p. 773.

PASQUALE COSTANZO

SINTESI DEI LAVORI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Quale diritto per le politiche pubbliche. – 3. *Agenda settings* e dintorni. – 4. I “tempi” delle politiche. – 5. Il versante europolitano ... – 6. ... e quello nazionale. – 7. Come ci si muove all'estero. – 8. Le politiche pubbliche al cuore del costituzionalismo ... – 9. ... e del formante democratico. – 10. Le ricadute sui principi della valutazione. – 11. Dalla legittimità della “posizione” a quella dell’“azione”.

1. *Premessa*

Ho ascoltato con attenzione le relazioni della giornata, tutte molto interessanti e con approcci molto diversificati, forse tanto da renderne ardua una sintesi.

D'altra parte, lo stesso programma segnalava già almeno due principali prospettive attraverso cui traguardare il tema: quello istituzionale (già suscettibile, a sua volta, di un vasto ventaglio di soluzioni), e quello che chiamerei più operativo in quanto attinente a specifici settori di interesse e aperto ad infinite ed indefinite prospettive.

Mi si pone, a questo punto, l'interrogativo del perché l'amico Dal Canto abbia proposto proprio a me di tentare oggi una *mission impossible* ... Ovviamente sto scherzando e ora so, come lui stesso ha spiegato, che tale “designazione” è stata giustificata da qualche mio precedente accademico.

Mi riferisco, in particolare, al Dottorato in tecniche e metodi della formazione e della valutazione delle leggi: dottorato tematico da tempo concluso, che ho condotto per diversi cicli, prima a Camerino (con il coinvolgimento anche di Perugia) e poi a Genova. La ricordo come un'esperienza, non esagero, esaltante, dove si lavorava parecchio (e non considero un caso che due relatori di oggi, Albanesi e Piccirilli, sia usciti proprio da una delle tante covate del Dottorato).

Ebbene proprio a Camerino, dove il dottorato è nato, ho avuto il mio primo concreto incontro con le politiche pubbliche perché, ad onor del vero, fu il collega di politica economica, prof. Alessandro Monti, a sugge-

rire di dar vita ad un dottorato che prendesse in conto la valutazione delle politiche pubbliche.

Essendosi in una Facoltà giuridica, l'idea prese, tuttavia, una veste più normativa, ma la valutazione venne mantenuta, sia pure nella specifica forma della valutazione delle leggi.

2. *Quale diritto per le politiche pubbliche*

In effetti, le sole politiche pubbliche che potessero aver maggior rilievo per un giurista sembravano quelle destinate ad essere cristallizzate in una disciplina legislativa.

E ciò sotto un duplice profilo.

Il primo è quello di una scrittura della legge capace di rispecchiare fedelmente le scelte in ordine ad una certa politica pubblica: e qui l'idea era e rimane che gli strumenti di *drafting* legislativo sono il primo banco di prova della plausibilità di una certa politica in quanto la sfida è riuscire a restituire con il dettato normativo, con la massima precisione possibile, modalità ed obiettivi, magari anche in forte dialettica con il politico puro, che vuole, ma non sa (o finge di non sapere) come operare sul piano della tecnica legislativa.

Il secondo profilo riguarda il rendimento che una certa legge ha poi effettivamente: e qui siamo più propriamente nel campo della valutazione delle politiche pubbliche. Intendo, però, ovviamente solo quella *ex post*, attenendo, quella *ex ante*, squisitamente al campo della politica.

Ma, anche su questo secondo versante, ossia della valutazione legislativa *ex post*, cosa potrebbe o dovrebbe fare il giurista?

Certamente, almeno, provare a rilevare quanto il grado di attuazione o di inattuazione della politica pubblica in questione sia dipesa da come la legge è stata concepita.

Almeno, ma solo: infatti una valutazione degna di questo nome non è possibile senza l'ausilio dell'armamentario tecnico di altre discipline economiche, statistiche, sociologiche e forse anche psicologiche.

Questa è la ragione per cui un normale giurista è spesso condannato a restare in mezzo al guado. arrendendosi, per così dire, al momento del *drafting*.

Si badi: non è che sia poco, ed anzi, da un certo punto di vista, potrebbe essere tutto. Infatti, quante politiche pubbliche sono fallite perché la normativa era inadeguata, sprovvista delle caratteristiche minime perché potessero attuate dalle varie amministrazioni e dai soggetti privati coinvolti?

3. Agenda settings e dintorni

Questa, tuttavia, è la ragione per cui posso aggiungere poco ai ragionamenti di oggi e che non riguardi argomenti più prossimi alla tematica del *drafting*.

Per fortuna, quest'ultima prospettiva mi è parsa quella adottata dalla maggioranza delle relazioni e tutto sommato ignorata da nessuna.

Ciò, però, non consente di emarginare il fatto che, a monte della formalizzazione di una politica in una proposta o in atto normativo vero e proprio, c'è sempre la fase dell'*Agenda setting* in cui il problema, che quella politica intende affrontare, viene alla ribalta, vuoi per circostanze emergenziali, vuoi per l'addensarsi divenuto - starei per dire - irresistibile di rivendicazioni, vuoi per la pressione, talvolta poco trasparente, di ogni genere di *lobby*, vuoi per qualche altra causa ancora.

Questo fattore genetico mi è parso particolarmente messo a fuoco negli interventi di Brancati, Luzzi e Gori.

Brancati, soprattutto, ha sottolineato l'importanza del momento dell'apprendimento per la messa in atto di una politica di revisione della spesa. Rilevante mi sono parsi sia il collegamento instaurato tra conoscenza e libertà per il decisore politico, sia la considerazione come riduttiva dell'identificazione della *spending review* solo con le operazioni di contenimento della spesa.

La relazione ha confermato, purtroppo, come in Italia le sedi della valutazione sono destinate a deperire e quando funzionano (nel caso della spesa pubblica con ogni sorta d'intoppo) il loro lavoro resta sostanzialmente privo di incidenza. E, finalmente, come tentativi fondati su processi rigorosi di conoscenza radicale siano destinati al fallimento in mancanza di un rilevante cambiamento culturale.

Nella relazione di Cristina Luzzi, l'*Agenda setting* sembra prendere un'*allure* particolare e scontrarsi col quadro giuridico nel cui ambito il decisore nazionale dovrebbe determinarsi.

Tale quadro giuridico è dato sia dal principio lavorista iscritto nella Costituzione, che declinato come politica lavoristica spinge per l'aumento del tasso di occupazione. Obiettivo, quest'ultimo, la cui vincolatività – come ci ha ricordato sempre Cristina Liuzzi – costituisce oggi anche il baricentro della giurisprudenza costituzionale.

Osservazioni di grande rilievo hanno riguardato anche il processo di adeguamento del quadro italiano a quello europeo, per cui sarebbe favorita una maggiore mobilità del lavoro con la garanzia di un reddito costante nei periodi di disoccupazione.

La conclusione mi è parsa che se gli *input* europei sulle politiche nazio-

nali in materia di lavoro operano in modo determinante anche quando espresse mediante strumenti di *soft law*, nello stesso tempo l'indebolimento della Carta di Nizza come parametro di validità delle politiche nazionali innescate dal livello europeo darebbe conto di un quadro assai critico nella materia.

Di qui la posizione un po' schizofrenica in cui si troverebbe il legislatore interno astretto tra parametri giuridici e politiche lavoristiche, ma anche ambigua potendo, di volta in volta, allocare determinate responsabilità al suo esterno.

La ricca e complessa relazione di Luca Gori ha mirato a studiare gli effetti di una grave malattia infettiva di tipo pandemico come il COVID-19.

Luca Gori e i suoi collaboratori hanno fatto ricorso ad una cosa per me fino a poc'anzi misteriosa, costituita dal modello SIR, che però sono andato a guardarmi (illudendomi di capirlo completamente). Mi sono chiesto tuttavia se la situazione avrebbe potuto essere peggiore se si fosse trattato di un modello SIRS nel quale, cioè, viene aggiunta la possibilità che una persona guarita sviluppi un'immunità solo per un certo arco di tempo e che, dunque, possa riammalarsi.

Comunque sia, dal punto di vista del tema del convegno, mi pare che si tratti di un'ibridazione tra *ex ante* ed *ex post*, ma in senso inverso: cioè muovendo da una valutazione *ex post* ossia delle politiche pubbliche di mitigazione del PIL e di incidenza sulle modalità di lavoro già attuate a diversi livelli a causa della pandemia, e su questa base con una valutazione *ex ante* cioè come tali politiche possano essere corrette in circostanze analoghe.

Insomma, lo scopo sarebbe quello di mettere a punto le condizioni per evitare il confinamento delle persone: obiettivo che a nessun paese occidentale è riuscito di raggiungere.

Mi ha colpito il problema della valutazione della disutilità della morte e mi è venuto in mente il rilevante risparmio previdenziale causato dal Covid per estinzione dei titolari dei trattamenti pensionistici (questa cinica variabile entra nel modello?)

4. I "tempi" delle politiche pubbliche

Francesco Dal Canto ha opportunamente osservato che, trattandosi di un'analisi degli effetti di un'azione pubblica, al fine di consentire ai responsabili e ai cittadini di comprenderne il funzionamento e valutarne l'efficacia, l'efficienza, la coerenza, l'utilità o la pertinenza, la valutazione può riguardare una politica pubblica già attuata (*ex post*), ma anche di monitorarne l'applicazione lungo il percorso (*in itinere*), oltreché ovviamente

essere concepita prima della sua adozione, prevedendone o simulandone gli impatti (*ex ante*).

Meccanismi, questi, che esibiscono il massimo di interesse anche per il costituzionalista in quanto idonei a far maturare un giudizio sulla politica valutata e ad alimentare il dibattito democratico, illuminando attori e cittadini sulle conseguenze e le modalità dell'azione pubblica.

Realisticamente, è vero che la valutazione non può fornire tutte le risposte alle domande poste dall'intervento pubblico, ma può, in un contesto di sfiducia (come quello attuale) e di moltiplicazione dei mezzi d'informazione, contribuire a migliorare la qualità del dibattito pubblico e a ripristinare la legittimità dell'azione pubblica, basando la riflessione su fatti e analisi.

Come messo in chiaro particolarmente dalla relazione di Gori, poi, la valutazione delle politiche pubbliche può rispondere a una domanda di efficienza, che la crisi sanitaria nata dall'epidemia di Covid-19 ha ulteriormente rafforzato.

Ma, in generale, il momento sembra propizio anche in relazione agli sviluppi digitali – *open data*, *big data*, algoritmi e intelligenza artificiale, su cui come ha ricordato Dal Canto, si è soffermato anche il recente Piano di resilienza. Tali sviluppi aprono nuove frontiere per l'analisi delle politiche pubbliche e sostengono tutte le nuove sfide che dobbiamo affrontare collettivamente – ecologia, bioetica, sicurezza sanitaria – che richiedono risposte politiche più che mai basate sul lavoro scientifico (uno dei principi contenuti nella Comunicazione della Commissione è bene nesso in evidenza da Marinai).

5. *Il versante eurounitario ...*

Le relazioni di Albanesi, Piccirilli, Picchi, Marinai, Sperti, ma anche, a ben vedere, quella di Brancati, hanno avuto come denominatore comune un qualche livello istituzionale: il Governo, il Parlamento (italiano ed inglese), le Regioni e l'Unione europea.

A quest'ultimo proposito, la relazione di Marinai ha offerto uno spaccato illuminante del ruolo della *Better Regulation* al livello europeo e ha opportunamente spiegato come tale ruolo sia venuto maturando con gradualità.

Una gradualità, aggiungerei, che viene da lontano e che ha attribuito alla Commissione europea una posizione di primo piano nella diffusione e nell'appropriazione della valutazione delle politiche pubbliche già dal momento in cui fu resa obbligatoria la valutazione dei fondi europei destinati allo sviluppo regionale. Dal 1988, i regolamenti e le direttive relativi ai programmi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR),

dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e dal Fondo sociale europeo (FSE) hanno previsto, infatti, che l'intervento debba essere soggetto a una valutazione *ex ante*, intermedia (o *in itinere*) e *ex post* (regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013)³².

La Commissione europea ha poi accompagnato questo requisito di valutazione con programmi volti a sviluppare una metodologia comune, come il programma MEANS (Metodi di valutazione delle azioni di natura strutturale) negli anni '90, che nel 2000 è diventato la guida EVALSED (Valutazione dello sviluppo socioeconomico).

Ma è proprio nello scenario illustrato da Simone Marinai che la *Better Regulation* ha smesso di essere occasionale, per divenire caratterizzante fino a diventare oggetto di una vera e propria codificazione con la Comunicazione del 29 aprile 2021.

6. ... e quello nazionale

Il quadro dei livelli istituzionali nazionali, sul piano statale, è emerso a luce meridiana dall'incrocio delle relazioni di Albanesi e Piccirilli.

Entrambe le relazioni hanno fatto intendere come non solo le modalità, ma le sorti stesse della valutazione siano legate indissolubilmente (appunto) al quadro istituzionale.

In entrambi i casi, peraltro, la diagnosi è stata problematica (Albanesi ha parlato di rendimento insufficiente di strumenti che non sono neanche pochi e banali; e soprattutto ha messo sul tappeto il problema di fondo ossia la carenza di tutti gli strumenti extragiuridici che sarebbero necessari) e la prognosi incerta (e qui Piccirilli ha fatto quasi da contrappunto ad Albanesi, per cui le vicende istituzionali sono riuscite a plasmare nel bene e nel male il valutatore, ha fatto intravedere l'ipotesi di quanto invece la valutazione potrebbe influire sul ruolo del Parlamento nel momento in cui esso sembra perdere terreno su diversi fronti: un Parlamento quindi vocato per struttura e temperie proprio alla valutazione in ragione della discussione, della pubblicità e della funzione d'integrazione)

In proposito, pensiamo alle Commissioni parlamentari di inchiesta su materie di pubblico interesse: perché invece di farne un'ulteriore sede di conflitto, non sospingerle nella direzione della valutazione strumentalmente al varo di una politica?

In generale, insomma, la valutazione delle politiche pubbliche dovrebbe almeno in certa misura emanciparsi dalle dinamiche quotidiane del quadro politico e acquisire un tasso di vitalità propria (ma anche per la *spending*

review – ce lo ha raccontato Brancati dovrebbe valere lo stesso paradigma).

Perché allora non rifondare su questa base (parlo della valutazione) il CNEL invece di cercare di sopprimerlo mediante asfissia? Organismi come il CNEL in altri ordinamenti vanno a gonfie vele a tutti i livelli istituzionali: e ciò anche considerando il quadro problematico e talvolta desolato illustrato da Marta Picchi per il livello regionale

La relazione di Marta Picchi, già ricchissima di dati non sempre facilmente reperibili, ha avuto il merito particolare di aver messo in risalto i due fattori critici della valutazione, ossia le competenze e le risorse. Fattori che sono ancora più critici per i livelli decentrati più esposti alle crisi di ogni tipo.

7. Come ci si muove all'estero

L'esempio inglese a cui è stata dedicata la relazione di Angioletta Sperti ha dimostrato come lo studio delle esperienze straniere sia importante anche per la progettazione legislativa

Angioletta Sperti ci ha spiegato quale sia il meccanismo con cui gli organi parlamentari di valutazione sono coinvolti nel procedimento legislativo inglese, scaturendone, però, tutto sommato, un quadro fluido e quindi non immediatamente decifrabile.

Ciò nonostante, lo sviluppo del *commissioning* parlamentare si è rivelato uno strumento per promuovere il posto della valutazione nel dibattito pubblico e democratizzarlo, rendendo il Parlamento un mediatore tra competenze e cittadini.

Per altro aspetto, è risultato di grande importanza che il Parlamento, tramite queste commissioni specializzate, continui e aumenti il suo coinvolgimento nella valutazione delle principali politiche pubbliche.

L'istituzione, poi, di un'assemblea cittadina per ascoltare la voce dei diretti destinatari della politica legislativa del Governo non potrebbe che rafforzare lo sforzo del Parlamento di rinnovare il suo ruolo nei confronti dell'opinione pubblica.

Sempre in quest'ultima prospettiva, va allora ricordata l'esperienza francese menzionata da Piccirilli.

L'*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*, comune alle due assemblee, è stato creato nel 1996, in un momento in cui la necessità di rafforzare il ruolo del Parlamento era unanimemente riconosciuta sia sul piano della legislazione, sia su quello del controllo dell'Esecutivo.

Esso venne, dunque, considerato un elemento di risposta alla sfiducia dei cittadini nei confronti della politica.

Se poi è vero che l'Ufficio è stato per diverse ragioni abolito, la revisione costituzionale del 23 luglio 2008 ha formalizzato gli studi d'impatto e affidato espressamente al Parlamento il compito di valutare le politiche pubbliche con l'assistenza della Corte dei conti.

E qui il pensiero non può non andare al progetto di riforma costituzionale cd. Boschi-Renzi. Qualsiasi cosa possa pensarsene, resta il fatto che, in base a quel testo, anche da noi la valutazione delle politiche pubbliche sarebbe potuta entrare in Costituzione, in quanto il Senato avrebbe dovuto sia valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni, sia verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

8. *Le politiche pubbliche al cuore del costituzionalismo ...*

Che cosa raccontano, conclusivamente, tutte queste vicende al costituzionalista? Raccontano – ci pare - e confermano che, al fondo, v'è un'esigenza di sistema legata alla stessa forma di Stato democratica. E non è un caso se spesso un fondamento costituzionale della valutazione viene rinvenuta nel principio di responsabilità sancito dall'articolo 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino.

Senza dati affidabili e oggettivi sulle conseguenze dell'azione pubblica, non c'è, infatti, trasparenza e, così facendo, non c'è una reale responsabilità. La valutazione, inoltre, può anche aiutare a costruire diagnosi condivise, offrire le chiavi per un linguaggio comune e promuovere un dibattito pubblico più calmo, cioè più fruttuoso. Questa base fattuale comune è essenziale affinché i cittadini comprendano le politiche pubbliche, i loro obiettivi e i vincoli di cui devono tenere conto; è necessario pensare e agire in modo informato; idealmente essa dovrebbe precedere qualsiasi interpretazione politica, che la valutazione non ha lo scopo di anticipare, ma piuttosto di ancorare su basi solide.

Last but not least, la valutazione delle politiche pubbliche è un modo per i decisori stessi di agire, di raggiungere gli obiettivi che si sono prefissati, di comprendere i momenti determinanti della loro azione, di cogliere le cause dei loro fallimenti e di imparare dagli errori di coloro che li hanno preceduti: fondamentalmente, di servire meglio.

9. ... e del formante democratico

Tecnicamente, mi pare che il convegno soprattutto abbia rimarcato come alla valutazione delle politiche pubbliche ci possa accostare per vie diverse in base al momento e alle concezioni culturali di ciascuno e come, allo stesso tempo, possa riguardare un'ampia varietà di realtà europee, nazionali o locali.

Ma a prescindere da ciò, la valutazione risponde a due modelli istituzionali principali. Il primo è quello di una valutazione al servizio dei responsabili delle decisioni e, in primo luogo, delle autorità politiche. Nel secondo modello, la valutazione è un parametro del dibattito pubblico e del processo democratico. Non è rivolto principalmente all'esecutivo, ma ai cittadini e al parlamento.

10. Le ricadute sui principi della valutazione

Ma quando una valutazione può considerarsi affidabile? Quattro principi sono generalmente indicati come essenziali per la legittimità e l'affidabilità della valutazione delle politiche pubbliche. Li ricordo senza alcuna pretesa di originalità.

Il primo principio è *stato* evocato da Dal Canto e riguarda l'indipendenza del valutatore. Un'indipendenza, però, dialettica: la ricerca dell'indipendenza, che porta ad evitare la valutazione da parte dell'amministrazione su se stessa, non deve condurre a una valutazione senza l'amministrazione.

Il secondo principio unisce competenza e rigore. La progettazione e lo svolgimento della valutazione richiedono competenze specifiche per garantire la qualità e la chiarezza dell'ordine. Senza richiedere che tutte le valutazioni abbiano necessariamente il rigore del lavoro scientifico, si deve, però, esigere che siano pilotate e svolte da persone che hanno competenze metodologiche.

Il terzo principio è quello della trasparenza o della riproducibilità. La valutazione deve presentare chiaramente i suoi metodi, criteri e risultati. In conformità con la ricerca di conoscenze e comprensione che segni qualsiasi approccio valutativo, l'accesso al protocollo di valutazione deve consentire di ricostruire i risultati ottenuti.

Il quarto principio è quello del pluralismo. La valutazione deve affrontare la politica pubblica nella diversità dei suoi risultati e attori, utilizzando un'ampia varietà di profili e competenze multidisciplinari. Se l'organo che conduce la valutazione non soddisfa di per sé i requisiti di indipendenza,

almeno le procedure devono garantire l'intervento di una pluralità di attori, le cui competenze devono, ovviamente, corrispondere alle domande poste.

11. *Dalla legittimità della "posizione" a quella dell'"azione"*

Qui veramente concludo: la valutazione non deve essere concepita come un'arma diretta contro coloro che decidono, ma come uno strumento al servizio dell'efficacia delle politiche pubbliche, e quindi dell'interesse generale.

Molti sottolineano che i responsabili delle decisioni pubbliche rimangono reticenti alla valutazione, non solo perché una valutazione rigorosa richiede tempo, ma anche perché comporta il rischio di una valutazione negativa della politica o dell'azione intrapresa (sono strumenti visti con fastidio, come sottolineato da Marta Picchi)

Ma sia la valutazione delle politiche pubbliche che esaminano i fatti per identificare ciò che funziona e ciò che non funziona, sia la valutazione pluralista, che mira anche a promuovere la condivisione di analisi e diagnosi, non dovrebbero trovare, invece, un posto sicuro nel dibattito pubblico (in particolare al momento delle elezioni)?

Insomma, come già rilevato, il potere politico non può più contare unicamente su una «legittimità di posizione», ma dovrebbe cercare di attingere dal lavoro di valutazione degli elementi per stabilire una «legittimità dell'azione».

Volumi pubblicati

1. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, 2013, pp. XXII-546.
2. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, 2013, pp. XVI-320.
3. AA.VV., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, 2013, pp. XXVIII-452.
4. AA.VV., *Internet e Costituzione*, 2014, pp. X-374.
5. F. AZZARRI, *Res perit domino e diritto europeo. La frantumazione del dogma*, 2014, pp. XVIII-446.
6. C. MURGO, *Il tempo e i diritti. Criticità dell'istituto della prescrizione tra norme interne e fonti europee*, 2014, pp. XII-292.
7. E. NAVARRETTA (a cura di), *La metafora delle fonti e il diritto privato europeo. Giornate di studio per Umberto Breccia*, Pisa, 17-18 ottobre 2013, 2015, pp. XVI-224.
8. M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, 2015, pp. XIV-326.
9. AA.VV., *Stupefacenti e diritto penale: un rapporto di non lieve entità*, a cura di G. MORGANTE, 2015, pp. XII-276.
10. M. PASSALACQUA (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, 2015, pp. XVIII-398.
11. C. FAVILLI, *La responsabilità adeguata alla famiglia*, 2015, pp. XVI-528.
12. L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, 2016, pp. X-198.
13. M. DEL CHICCA, *La pirateria marittima. Evoluzione di un crimine antico*, 2016, pp. X-294.
14. G. DE FRANCESCO-E. MARZADURI (a cura di), *Il reato lungo gli impervi sentieri del processo*, Atti dell'Incontro di studi svoltosi a Pisa il 26 febbraio 2016, 2016, pp. X-222.
15. A. LANDI-A. PETRUCCI (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. I, *La prospettiva storica*, 2016, pp. X-242.
16. I. BELLONI-T. GRECO-L. MILAZZO (a cura di), *Pluralismo delle fonti e metamorfosi del diritto soggettivo nella storia della cultura giuridica*, vol. II, *La prospettiva filosofica: teorie dei diritti e questioni di fine vita*, 2016, pp. XII-164.

17. A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, 2016, pp. XIV-490.
18. A. LANDI, *Dalla gratuità necessaria alla presunzione di onerosità, I, Il mutuo ad interesse dal tardo Diritto comune alla codificazione civile italiana del 1865*, 2017, pp. VIII-160.
19. A.M. CALAMIA (a cura di), *L'abuso del diritto. Casi scelti tra principi, regole e giurisprudenza*, 2017, pp. XII-276.
20. C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, 2017, pp. X-218.
21. C.J. PIERNAS-L. PASQUALI-F.P. VIVES (edited by), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing new challenges of the Union*, 2017, pp. XVIII-326.

Nuova Serie

Monografie

22. G. DONADIO, *Modelli e questioni di diritto contrattuale antidiscriminatorio*, 2017, pp. X-214.
23. A. CASSARINO, *Il vocare in tributum nelle fonti classiche e bizantine*, 2018, pp. X-214.
24. E. BACCIARDI, *Il recesso del consumatore nell'orizzonte delle scienze comportamentali*, 2019, pp. VIII-256.
25. A. GRILLONE, *La gestione immobiliare urbana tra la tarda Repubblica e l'età dei Severi. Profili giuridici*, con prefazione di Luigi Capogrossi Colognesi, 2019, pp. XVIII-246.
26. M. PEDONE, *Per argentarium solvere. Ricerche sul receptum argentarii*, 2020, pp. X-198.
27. F. PROCCHI, *Profili giuridici delle insulae a Roma antica. I. Contesto urbano, esigenze abitative ed investimenti immobiliari tra tarda Repubblica ed Alto impero*, 2020, pp. XXIV-248.
28. C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, 2020, pp. XII-252.
29. G. DONADIO, *Gli accordi per la crisi di coppia tra autonomia e giustizia*, 2020, pp. X-206.
30. G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, 2021, pp. X-294.
31. S. CAMPANELLA, *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, 2021, pp. X-390.

32. A. PETRUCCI, *Organizzazione ed esercizio delle attività economiche nell'esperienza giuridica romana. I dati delle fonti e le più recenti vedute dei moderni*, 2021, pp. VIII-312.
33. M. MONTI, *Federalismo disintegrativo? Secessione e asimmetria in Italia e Spagna*, 2021, pp. VIII-456.
34. D. PERRONE, *La prognosi postuma tra distorsioni cognitive e software predittivi. Limiti e possibilità del ricorso alla "giustizia digitale integrata" in sede di accertamento della colpa*, 2021, pp. X-142.

Saggi e ricerche

1. E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, 2017, pp. XVI-228.
2. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, 2017, pp. VI-298.
3. M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei Brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, 2019, pp. XXXII-744.
4. A. PETRUCCI (a cura di), *I rapporti fiduciari: temi e problemi*, 2020, pp. XVIII-382.

Atti di Convegno

1. E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung: idee a confronto. Atti del convegno di Pisa, 24-25 febbraio 2017*, 2017, pp. X-254.
2. A. PERTICI-M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del convegno di Pisa, 5 ottobre 2018, 2019*, pp. XIV-266.
3. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-D. NOTARO-A. VALLINI (a cura di), *La tutela della persona umana. Dignità, salute, scelte di libertà (per Francesco Palazzo)*, Atti del Convegno di Pisa, 12 ottobre 2018, 2019, pp. XXII-282.
4. G. DE FRANCESCO-A. GARGANI-E. MARZADURI-D. NOTARO (a cura di), *Istanze di deflazione tra coerenza dogmatica, funzionalità applicativa e principi di garanzia*, Atti dell'incontro di studi di Pisa, 22 marzo 2019, 2020, pp. X-246.
5. V. PINTO (a cura di), *Crisi di impresa e continuità aziendale: problemi e prospettive*, Atti dell'incontro di studi, Pisa, 7 febbraio 2020, 2020, pp. X-190.
6. E. NAVARRETTA (a cura di), *La funzione delle norme generali sui contratti e sugli atti di autonomia privata. Prospettive di riforma del Codice civile*, Atti del Convegno, Pisa, 29, 30 novembre e 1° dicembre 2018, 2021, pp. XII-428.

7. M. BEVILACQUA-L. NOTARO-G. PROFETA-L. RICCI-A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale. Tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti del Convegno di Pisa, 16-17 ottobre 2020, 2021, pp. XXVIII-324.
- 8/I. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. I, Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. XIV-226.
- 8/II. E. NAVARRETTA-L. RICCI-A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, vol. II, Blockchain, mercato e circolazione della ricchezza, Atti del ciclo di seminari, Pisa, 18 dicembre 2020-30 aprile 2021, 2021, pp. X-262.
9. F. DAL CANTO-A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Atti della giornata di studio svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021, 2022, pp. XII-164.

Finito di stampare
nel mese di marzo 2022
da
Media Print, Livorno