

I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*.

di Nicola Lupo

SOMMARIO: 1. Il tema della relazione: l'incidenza della forma di governo sulla valutazione delle politiche. 2. La valutazione delle politiche tra funzione legislativa e funzione di controllo. 3. La valenza politica e la valenza tecnica della valutazione delle politiche. 4. La necessaria procedimentalizzazione della valutazione delle politiche.

1. Il tema della relazione: l'incidenza della forma di governo sulla valutazione delle politiche.

Dal titolo che è stato assegnato al presente contributo emerge con chiarezza lo stretto nesso che intercorre tra la valutazione delle politiche pubbliche, ove svolta da un'assemblea elettiva, e la forma di governo. La valutazione delle politiche (che, come vedremo subito, può essere considerata come una parte importante della funzione parlamentare di controllo), certo, viene in qualche misura sempre svolta – come è stato sottolineato, in particolare, negli interventi svolti dai professori Luciano Vandelli e Roberto Bin nel seminario tenutosi a Bologna, il 30 settembre 2002 (i cui atti sono pubblicati in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n. 6) –, ma si esercita in seconda modalità e con intensità diverse in dipendenza dagli assetti assunti dalla forma di governo.

A riprova di questa stretta connessione, si può richiamare, anzitutto, la circostanza che la valutazione delle politiche ha costituito un aspetto che è stato a lungo trascurato nell'esperienza parlamentare repubblicana, a vantaggio della funzione legislativa (cui partecipavano attivamente tanto i gruppi della maggioranza quanto quelli di opposizione); e ciò è da leggersi evidentemente in piena coerenza con una forma di governo parlamentare basata su un sistema elettorale proporzionale, e caratterizzata – come è noto – dalla impossibilità di un'alternativa, in virtù della cosiddetta *conventio ad excludendum* (su cui cfr. la classica voce di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 s., spec. 658 s.).

Anche per le regioni a statuto ordinario può valere, in qualche misura, un discorso analogo: nei consigli regionali ha sin dall'inizio prevalso la funzione legislativa, come mostra la stessa diffusione del termine "assemblee legislative" (utilizzata anche nel titolo del seminario odierno), anziché quello di "assemblee elettive": è peraltro evidente che quest'ultima formula presenterebbe lo svantaggio di assimilare i consigli regionali a quelli provinciali e comunali. Da questo punto di vista, sicuramente più felice sarebbe stato

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione di una relazione al seminario su "Le assemblee legislative e la valutazione delle politiche", svoltosi a Firenze il 12 novembre 2004, con la partecipazione dei proff. Alberto Martini e Roberto Bin, e organizzato dal Consiglio regionale della Toscana, in collaborazione con il progetto CAPIRe. Gli atti del seminario sono in corso di pubblicazione sulla rivista *Parlamenti regionali*.

l'accoglimento della formula "Parlamenti regionali" che come è noto però è stata respinta, con motivazioni che personalmente non mi hanno persuaso, dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 106 del 2002 (in *Le Regioni*, con un nostro commento dal titolo *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, ivi, p. 1209 s.).

Del resto, la nuova attenzione che si registra a livello regionale nei confronti della funzione di controllo e della valutazione delle politiche, di cui il progetto CAPIRe è un frutto importante, si spiega nel quadro dell'affermazione di forme di governo di tipo maggioritario nelle regioni a statuto ordinario, in particolare a seguito dell'elezione diretta del presidente della giunta prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1999.

2. La valutazione delle politiche tra funzione legislativa e funzione di controllo.

La valutazione delle politiche è sia utile in sé, ossia per migliorare la qualità e l'efficacia della legislazione, sia incisivo strumento di controllo dell'esecutivo (il punto è ottimamente illustrato nella *Nota per capire n. 7*, del novembre 2004, dal titolo *Valutazione (delle politiche) e (valutazione) politica: possono coesistere in un'Assemblea legislativa?*, disponibile sul sito www.capires.org). Questa seconda utilità della valutazione delle politiche tende evidentemente ad essere accentuata, nel momento in cui, tanto più ove eletto direttamente, è l'esecutivo ad avere la responsabilità delle politiche pubbliche, almeno per la parte per cui è competente la regione: non va infatti dimenticato che il principale ostacolo allo svolgimento di un'incisiva azione di controllo risiede forse nel fatto che le politiche siano oggi svolte a più livelli istituzionali, strettamente intrecciati tra di loro, per cui, nei politici responsabili di ciascun livello, è assai forte la tentazione di "scaricare" agli altri livelli le responsabilità delle scelte che invece si è contribuito a compiere.

E' nella consapevolezza di questa doppia utilità che ci si deve accingere all'opera di costruire procedure che valorizzino la funzione di controllo che è insita in ogni valutazione delle politiche compiuta direttamente o indirettamente dalle assemblee.

Due sono i rischi che si presentano in tale costruzione. Da un lato, vi è il rischio, particolarmente elevato specie riguardo ai temi caratterizzati da opzioni fortemente ideologiche, di strumentalizzazioni, che potrebbe realizzarsi, per esempio, attraverso l'uso in chiave ostruzionistica della richiesta di relazioni sull'attuazione delle leggi: la *Nota per capire* mi sembra particolarmente attenta a questo rischio, all'eventualità cioè che la politica "si mangi", per così dire, la valutazione delle politiche, che l'aspetto di *politics* prevalga, in altri termini, sulla valutazione tecnica delle *policies*. Dall'altro, sussiste anche il rischio opposto, ossia che la valenza politica del controllo venga occultata dietro procedure tecnocratiche, apparentemente neutrali, ma proprio per questo esposte ad usi politici che appaiono ancora più pericolosi, in quanto, diversamente da quelli appena prospettati, si svolgerebbero in forma subdola ed occulta.

Nel costruire tali procedure, mi permetto inoltre di sottolineare – seguendo in ciò le osservazioni di Andrea Manzella (*La funzione di controllo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 213 s., spec. 218 s.) – la necessità di tener presente il principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari: non è cioè pensabile confinare la funzione di controllo all'interno di alcuni

procedimenti parlamentari, distinguendoli nettamente dalla funzione legislativa ed altrettanto nettamente dalla funzione di indirizzo o da quella di rappresentanza. E tale polifunzionalità tende oggi ad essere accentuata nello sviluppo di procedimenti complessi, sulla scia di quello legato all'approvazione della manovra di bilancio (su cui cfr. ampiamente A. Palanza, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia*. Annale n. 17, a cura di L. Violante e F. Piazza, Einaudi, Torino, 2001, p. 1211 s., spec. 1230 s.).

Non può pertanto sorprendere che profili che attengono alla valutazione delle politiche vengano in gioco pressoché in tutti i procedimenti parlamentari: anche all'interno di procedure legislative o di indirizzo, oltre che nelle procedure di controllo. Nell'ambito di queste ultime, un profilo relativo alla valutazione delle politiche sembra sussistere sia nelle procedure più nuove, come quelle innescate dalle clausole valutative (su cui cfr. la *Nota per capire n. 3* del 14 aprile 2003, *Le clausole valutative, ovvero "seminare" il controllo durante la redazione di una legge e "raccoglierne i frutti" dopo la sua approvazione*, in www.capire.org), ma anche in quelle, più tradizionali, del sindacato ispettivo, se usate con accortezza e intelligenza sia dal legislativo che dall'esecutivo: in proposito, eviterei perciò di distinguere tra gli strumenti di controllo "buoni" perché moderni, o di moda, e gli altri strumenti, più tradizionali, spesso erroneamente considerati per definizione inefficaci o meramente rituali.

Certo, va considerato che la funzione di controllo, almeno nella forma di governo proposta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, si regge su una sanzione ultima che oggi appare ancora più improbabile: la sfiducia è resa, infatti, assai poco praticabile dalla clausola *simul stabunt simul cadent*. Ed è noto che questa è la forma di governo che, dopo l'esperienza del referendum svoltosi in Friuli-Venezia Giulia e dopo la sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale, sta per essere sostanzialmente confermata in tutti gli statuti in corso di elaborazione, nessuno dei quali sembra intenzionato ad abbandonare – seppure malvolentieri, secondo quanto ci ricorda R. Bin (*La nuova stagione statutaria delle Regioni*, relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA-CNR su *Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma*, Roma, 30 giugno 2004 (aggiornata al 31 agosto 2004), in www.issirfa.cnr.it) – la regola del *simul stabunt simul cadent*.

In queste forme di governo, dunque, sono configurabili (e sono state configurate, ad esempio in Toscana e in Emilia-Romagna), al più, mozioni di censura nei confronti di singoli assessori (e persino, nel secondo caso, dei dirigenti), ma senza che queste siano in grado di determinare alcun obbligo giuridico di dimissioni in capo ai soggetti censurati.

Per cui, è oggi più vero che mai che le sanzioni che assistono i controlli parlamentari operano essenzialmente sul piano della responsabilità diffusa, e quindi dell'opinione pubblica (e di chi può influenzarla attraverso i *mass media*). In questa ottica, mi permetterei di aggiungere che il circuito non deve fermarsi al rapporto esecutivo-legislativo: pensare che l'unica sanzione per la mancata attuazione di una politica sia quella di un consigliere che si alza in Consiglio regionale o di un parlamentare che interviene alla Camera o al Senato dicendo "Non avete attuato quello che c'è scritto nella legge!", è un po' poco, non è sufficiente. Un ragionamento del genere porta ovviamente lontano. Qui basta ricordare che esso dovrebbe svilupparsi almeno su due piani: in primo luogo, sul piano della tutela del pluralismo dei media, che negli stati contemporanei non può non costituire una parte essenziale e qualificante dello statuto dell'opposizione (in questo senso, alcuni spunti in G.G. Carboni, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2004, spec. p. 110 s. e 208

s.); in secondo luogo, sul piano delle forme di comunicazione istituzionale, che dovrebbero essere anch'esse in qualche misura "governate" o quanto meno sottoposte ad uno stretto controllo da parte dell'assemblea. Anziché essere affidate integralmente agli esecutivi (inevitabilmente tentati di fare, attraverso tali forme di comunicazione, un po' di propaganda politica).

Un altro elemento da considerare è l'eventuale introduzione dell'incompatibilità delle cariche di assessore e di consigliere, secondo quel che dispongono alcuni statuti. Si tratta peraltro di una previsione che appare suscettibile di originare effetti in direzioni diverse, quando non opposte: per un verso, essa incentiva la separazione dei poteri esecutivo e legislativo, sul modello delle forme di governo presidenziali; per altro verso, essa fa venire meno le aspettative dei consiglieri di maggioranza a sostituire i membri dell'esecutivo, in qualche misura incentivando perciò la formazione di un *continuum* tra l'esecutivo e la sua maggioranza. In altri termini, potrebbe rilevarsi che la mancata esistenza di un *continuum* tra maggioranza e governo nella nostra esperienza parlamentare, specie a livello nazionale, sia dovuta anche al fatto che il parlamentare di maggioranza in qualche modo si sentiva pronto a sostituire – pensate al ruolo svolto da molti Presidenti di Commissione nell'esperienza repubblicana – il Ministro competente in quella stessa materia; e ciò lo portava in qualche modo a valorizzare il proprio ruolo di controllore dell'esecutivo, sia pure in forma atipica, in quanto aspirava ad una possibile successione a quella carica

Inoltre, non basta accontentarsi dell'esame della forma di governo per come è disciplinata negli statuti (e nei regolamenti consiliari che ad essi seguiranno), dovendosi considerare, conformemente al già richiamato insegnamento di Leopoldo Elia, anche le caratteristiche del sistema partitico regionale. In questa ottica, è altamente probabile che la valutazione delle politiche si svilupperà secondo moduli diversi nelle regioni in cui vi è una concreta possibilità di alternanza tra le diverse coalizioni e in quelle in cui, invece, l'eventualità di tale alternanza appare, almeno allo stato, assai improbabile.

3. La valenza politica e la valenza tecnica della valutazione delle politiche.

In più occasioni si è sottolineata la necessità di un forte supporto tecnico, indipendente dall'esecutivo, perché le assemblee elettive possano svolgere una valutazione delle politiche legislative: e su questo non credo che vi possano essere dubbi, anche nel caso in cui si decida di affidare, sul modello di quanto si è deciso di fare a livello nazionale con l'istruttoria legislativa, all'esecutivo il compito di fornire dati e informazioni in prima battuta; con il legislativo incaricato invece di valutarne l'attendibilità e la correttezza, evidentemente ricorrendo anche a fonti autonome di informazione (cfr., volendo, N. Lupo, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione, in Il ruolo delle Assemblee elettive. Vol. II. La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. Carli, Giappichelli, Torino, 2001, p. 227 s.).

In tempi più recenti si è correttamente avvertita altresì l'esigenza di un punto di riferimento politico sì, ma non partigiano, cui ancorare in qualche forma l'attività tecnica di valutazione delle politiche. Ciò nella consapevolezza che è interesse permanente dell'assemblea il poter disporre di efficaci sistemi di valutazione delle politiche, anche per evitare che ad ogni alternanza al governo occorra ripartire da zero. E questo è un rischio che effettivamente si prospetta, come mostra il dibattito sull'"azzeramento" delle riforme del governo Berlusconi, svoltosi nelle scorse settimane all'interno delle forze

della coalizione di centrosinistra. Probabilmente una valutazione politica svolta in modo oggettivo su alcune delle riforme poste in essere consentirebbe di far comprendere ai governanti, anche di diverso colore politico, quale parte di queste riforme è opportuno mantenere e quali parti è invece necessario cancellare. In assenza di un sistema di valutazione delle politiche questa riflessione è evidentemente molto più difficile da compiere.

In questa ottica si inserisce l'idea del comitato paritetico avanzata da CAPIRe (si veda la *Nota per capire n. 5* del 18 marzo 2004, *Come i nuovi Statuti parlano di controllo (e di valutazione)*, in www.capire.org), che tuttavia non sembra essere stata accolta dagli statuti regionali finora approvati (salvo quello dell'Umbria, che fa però riferimento al Comitato per la legislazione).

Ma un discorso analogo può compiersi con riferimento alle commissioni speciali (di inchiesta, di indagine) e anche per le commissioni permanenti, all'interno delle quali possono ben aversi, ove adeguatamente incoraggiati dai regolamenti consiliari, istituti e momenti *bi-partisan*. Tali momenti si riscontrano piuttosto spesso anche nell'attività parlamentare ordinaria, specie nei sistemi maggioritari "maturi", in cui si avverte cioè che non tutto, in particolare nell'esercizio della funzione di controllo, può essere oggetto di scontro tra maggioranza e opposizione (per alcuni esempi, riferiti all'ordinamento inglese, cfr. F. Rosa, *I departmental select committees della Camera dei comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan?*, in *Il Filangieri*, 2004, p. 443 s.).

In questa chiave, va ribadito che la valutazione delle politiche è interesse non solo delle opposizioni: se così fosse, assisteremmo ad una incongrua limitazione di tale funzione e ad una sua costante strumentalizzazione. Invece, sono anche le forze della maggioranza (e in qualche misura lo stesso Governo) ad avere interesse ad un effettivo svolgimento delle procedure di valutazione delle politiche e alla diffusione dei loro esiti: è anche uno dei (non molti) modi che la politica ha a disposizione per accertare l'effettivo funzionamento delle burocrazie e per "assestare il tiro", anche in corsa, ove ci si accorga, come spesso accade, che gli effetti prodottisi sono assai diversi da quelli voluti.

Eppure, sul piano pratico, spesso le clausole valutative tendono ad essere concesse come se si trattasse di un "contentino" all'opposizione; analogamente, sul piano teorico, l'accentuazione della funzione di controllo delle assemblee viene spesso interamente assorbita all'interno dello statuto dell'opposizione. Si tratta, a mio avviso, di visioni miopi, che rischiano di non far cogliere tutte le potenzialità proprie del controllo e della valutazione delle politiche.

4. La necessaria procedimentalizzazione della valutazione delle politiche.

Nell'ottica della costruzione delle procedure di valutazione ad opera dei nuovi regolamenti consiliari (che mi auguro possano essere elaborati negli ultimi scorcio di questa legislatura, quando il "velo di ignoranza" consente di ragionare prescindendo dagli attuali equilibri politici, per essere rispettati nella legislatura successiva, a prescindere da quali siano i nuovi equilibri), mi sembra necessario insistere sulla necessità di utilizzare le forme del contraddittorio, il più possibile pubblico, per svolgere un dibattito sugli esiti della valutazione. Non esistono, infatti, verità ufficiali, ma solo diverse versioni dei fatti e le assemblee elettive possono consentire che tra queste si realizzi un confronto chiaro e trasparente: le assemblee, in tale ottica, possono costituire una eccellente sede di confronto non solo tra politici (tra quelli della maggioranza, quelli dell'opposizione, e i membri del Governo), ma anche tra tecnici (tra quelli dell'esecutivo,

quelli del legislativo, e quelli esterni). Ciò accade già oggi, nelle due Camere, relativamente ai dati finanziari (dove, nonostante l'apparente certezza data dai numeri, molto è opinabile), per i quali si è costruito, sotto l'ombrello del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, un complesso procedimento che alcuni definiscono come "ciclo della quantificazione e della copertura" e altri come "istruttoria finanziaria".

E' noto che, a livello nazionale, si è tentato di esportare questo modello procedimentale generalizzandolo nell'istruttoria legislativa, in particolare con le riforme del regolamento della Camera approvate nel 1997 (per approfondimenti, cfr. il nostro *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 347 s.): si tratta di un tentativo che peraltro sembra, almeno ad avviso del sottoscritto, essere riuscito assai parzialmente (basti segnalare che nel corso della XIV legislatura, al 3 dicembre 2004, sono state avanzate solo in 13 occasioni richieste di dati o di relazione tecnica al Governo e ad altri soggetti istituzionali ai sensi dell'art. 79, commi 4, 5 e 6, del regolamento della Camera). Il procedimento legislativo tende ancora ad essere inteso essenzialmente come momento essenziale di definizione di una politica pubblica, per la maggioranza, e come percorso lungo il quale frapponere ostacoli (specie in termini di emendamenti) e possibili "imboscate", per l'opposizione (come le vicende di questi giorni legate all'esame in prima lettura presso la Camera del disegno di legge finanziaria per il 2005 sembrano dimostrare).

Sempre in vista di una procedimentalizzazione della valutazione delle politiche, di un certo interesse può rivelarsi, in questa sede, anche l'esempio del Servizio del controllo parlamentare della Camera. Benché si tratti di un'esperienza piuttosto recente e limitata, sorta nell'ambito di strutture amministrative nate e sviluppatesi intorno alla valutazione *ex ante* (per un quadro della loro evoluzione, cfr. M. De Caro, *L'evoluzione degli apparati nel sistema della documentazione nel Parlamento italiano: l'esperienza del Servizio Studi*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 173 s.), essa si sta fondando, ai fini della predisposizione di un dossier mensile sull'attività di controllo parlamentare (e ora anche su documenti più agili diretti alle singole commissioni parlamentari, in termini di "osservatorio sugli adempimenti governativi"), sullo strumento delle "note di attuazione", considerate come forma di verifica dell'attuazione, riferita sia alle relazioni, ma anche agli istituti tradizionali di sindacato ispettivo e di indirizzo (ai quali ricorrono in misura nel complesso non dissimile deputati della maggioranza e dell'opposizione). In sostanza, se il Governo non afferma di aver dato attuazione a quel determinato impegno, è, ai fini dei documenti e delle statistiche elaborate dal Servizio del controllo parlamentare, come se non vi avesse dato attuazione alcuna: ed è inutile aggiungere che i deputati di opposizione si avvalgono piuttosto frequentemente di tali statistiche per rilevare lo scarso seguito che i singoli Ministri hanno dato alle iniziative parlamentari.

In prospettiva, una maggiore sofisticazione dell'analisi è senz'altro possibile, anche attraverso le clausole valutative: e mi sembra che su questa strada si siano già proficuamente avviati alcuni consigli regionali. Mi permetterei, in ogni caso, di invitare ad evitare l'eccessiva tecnicità (per non dire il tecnicismo), che impedirebbe ogni lettura politica dell'attività di valutazione: se questa attività richiede sicuramente un elevato tasso di tecnicità, ciò non vuol dire che non sia possibile illustrarne gli esiti in termini sintetici, chiari e comprensibili a tutti (anche a lettori necessariamente frettolosi quali per definizione sono o politici).

Anche da questo punto di vista, a dimostrazione del fatto che un elevato tasso di tecnicità non vuol necessariamente dire incomprendibilità, mi sembra assai significativa la vicenda della Commissione d'inchiesta istituita dal Congresso USA sull'11 settembre 2001 (su cui si è recentemente soffermato, in Italia, Giovanni Rizzoni: *La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni d'inchiesta?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 622 s.): tale Commissione, composta da dieci parlamentari (cinque democratici e cinque repubblicani) ed assistita da uno staff particolarmente autorevole, ha concluso nei mesi scorsi i propri lavori (protrattisi per circa un anno e mezzo, non per intere legislature come spesso accade in Italia....) con la pubblicazione di un volume che è rimasto per qualche settimana tra i *best-seller* negli USA e che, pur riguardando una vicenda assai delicata, che ha toccato al cuore la sicurezza degli Stati Uniti, viene descritta senza pudori e con uno stile sempre preciso ed accattivante (cfr. *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Norton & Company, New York-London, 2004). In Italia si è ancora piuttosto lontani da quel modello, con Commissioni di inchiesta usate, in modo abbastanza evidente, come strumento di arma politica (conformemente anche qui ad un meno felice modello statunitense, risalente al cosiddetto "maccartismo"). Semmai, almeno sul piano dell'efficacia comunicativa e della diffusione degli esiti presso l'opinione pubblica, ci si può forse richiamare all'esperienza delle Commissioni antimafia di qualche legislatura or sono. In ogni caso, credo che la vicenda appena richiamata confermi come la comprensibilità degli esiti possa costituire uno dei contributi che le assemblee elettive, ove adeguatamente supportate, appaiono idonee a fornire, in termini di ausilio all'arduo (e, per i profani, a volte misterioso) compito dei valutatori.