

Il controllo del Parlamento sul Governo secondo la riforma costituzionale

Gloria Regonini
Università degli Studi di Milano
gloria.regonini@unimi.it

Comunicazione presentata al XXX Convegno della
Società Italiana di Scienza Politica

TAVOLA ROTONDA: *“La riforma costituzionale come politica costituente”*
Università degli Studi di Milano - 16 Settembre 2016

Il tema dell'intervento

Per analizzare e valutare l'output della riforma si possono utilizzare diversi tipi di evidenze:

- esogene, sulle esternalità positive o negative (sul sistema politico, sui mercati...)
- **di merito, endogene,**

Le finalità dell'analisi possono essere diverse:

- **descrittive: quali esiti e quali conseguenze attese**
- prescrittive: come migliorare il testo

Due modifiche sono particolarmente importanti:

- **l'abolizione del bicameralismo paritario**
- il Titolo 5 e le competenze delle regioni

Per analizzare il ruolo del Parlamento, sono in genere utilizzati tre criteri di valutazione

- la rappresentatività > cfr dibattito sull'incastro con le leggi elettorali..
- il *law making* > cfr dibattito su semplificazione /complicazione dei procedimenti legislativi
- **l'oversight, la funzione di controllo sull'operato dell'Esecutivo:** la più trascurata nel dibattito, ma forse la più importante.

Questo intervento cerca di analizzare quali esiti la riforma può produrre sulla funzione di controllo che il Parlamento è chiamato a esercitare sull'Esecutivo.

L'oversight parlamentare: perché è importante

Da almeno 150 anni, la funzione di controllo sull'operato del governo da parte del parlamento è considerata importante almeno quanto la sua funzione legislativa.

<p>GB: John Stuart Mill (<i>Considerations on Representative Government</i>, 1861, p. 104): “. . .La funzione propria di un'assemblea rappresentativa è sorvegliare e controllare il governo; gettare la luce della pubblicità sui suoi atti; esigere la piena presentazione e giustificazione di ogni atto che qualcuno potrebbe considerare discutibile”</p>	<p>USA: Woodrow Wilson (<i>Congressional Government</i>, 1885, p. 297): “Altrettanto importante dell'attività legislativa, è la vigile supervisione sull'esecutivo (<i>administration</i>). (..). La funzione informativa del Congresso deve essere favorita persino rispetto alla sua funzione legislativa. (...) Il motivo è il fatto che l'unico popolo davvero auto-governato è il popolo che discute e interroga il suo esecutivo”.</p>	<p>Germania: Max Weber (<i>Parlamento e governo</i>, 1918, p. 1418 ed. inglese): “Non esiste un sostituto per la sistematica valutazione da parte degli esperti (sotto giuramento) davanti a una commissione parlamentare, in presenza dei rispettivi dirigenti ministeriali. Soltanto così si garantisce la supervisione pubblica e una effettiva indagine. Oggi, il Parlamento non ha il diritto di fare questo: la Costituzione lo condanna all'ignoranza del dilettante”</p>
---	---	---

Il quadro generale dell' *oversight* 'tradizionale' come esce dalla riforma

Rispetto ai tradizionali poteri di *oversight* 'novecenteschi', la riforma interviene con queste modifiche

Poteri	Camera	Senato
Controllo dell'operato del Governo	<p>“La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo” Art. 55</p> <p>“Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati” Art. 94</p>	X
Potere di inchiesta “La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria”. Art. 82	<p>“La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse”. Art. 82</p>	<p>“Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”. Art. 82</p>

Quattro diverse prospettive di osservazione

Negli ultimi decenni, si sono differenziati quattro potenti descrittori di quello che fanno i governi, e quattro diverse 'prospettive di osservazione' per l'*oversight* dei Parlamenti.

Prospettive	Criteri di valutazione	Oversight del Parlamento
1. la legge	la puntuale attuazione	il Parlamento ha il diritto di verificare se l'Esecutivo si è attenuto al testo della legge. Per accertarlo, dispone di vari strumenti, dalle interrogazioni alle inchieste con i poteri della magistratura.
2. il budget	la correttezza e sostenibilità dei conti	solo il Parlamento ha il potere di autorizzare le spese e di tassare: ' <i>no taxation without representation</i> '. I Parlamenti anglo-americani si dotano di loro 'cani da guardia'.
3. il management	la <i>performance</i> delle amministrazioni pubbliche	cfr. Wilson e Weber: spetta ai Parlamenti ricondurre l'amministrazione sotto il controllo della volontà popolare.
4. le politiche pubbliche	i risultati, l'effettiva attenuazione di un problema di rilevanza pubblica	le leggi sono solo una parte di una più ampia attività di <i>problem solving</i> , collegata alla funzione di indirizzo politico del Parlamento.

La riforma: il quadro specifico dell'oversight rispetto alle 4 prospettive: una ripartizione delle funzioni 'a scacchiera'

	Camera	Senato
Controllo dell'attuazione leggi	X (la funzione non è mai citata con riferimento alla Camera, che tuttavia ha il monopolio del "controllo dell'operato del Governo")	"Concorre (..) a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato". Art. 55 (ma può disporre inchieste solo "su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali" Art. 82)
Controllo della finanza pubblica	"Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati (...)". Art. 81	X (anche se l'Art.100, non modificato, continua a prevedere che la Corte dei Conti riferisca "direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito", non sembra più possibile un suo esame da parte del Senato)
Valutazione dell'amministrazione	X	"(..) valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni" Art. 55
Valutazione delle politiche pubbliche	X	"(..) valuta le politiche pubbliche (..) Verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori". Art. 55

La bella notizia: perché è importante che il Parlamento valuti le politiche pubbliche

1. Una tendenza internazionale

In molti settori, il futuro dei Parlamenti sembra legato **più alla loro capacità di condizionare le politiche pubbliche che al *law making*.**

Il motivo può essere ricondotto alle dinamiche della *multilevel governance*.

L'espressione '*from government to governance*' intende sottolineare il fatto che negli ultimi decenni le decisioni capaci di influenzare le scelte dei governi nazionali sono spesso adottate

- in sedi sovranazionali
- attraverso processi di confronto-coordinamento in molteplici arene, formali e informali, con attori istituzionali e no
- con strumenti di direzione 'soft' (agende, linee guida..), che lasciano ai governi margini di flessibilità e discrezionalità.

Per esercitare una qualche funzione di indirizzo politico in contesti di questo tipo, i Parlamenti devono misurarsi con la capacità di analisi *ex ante* e di valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, dei programmi e dei progetti che le concretizzano.

La bella notizia: perché è importante che il Parlamento valuti le politiche pubbliche > 1. Una tendenza internazionale

L'estensione dell'*oversight* parlamentare alle politiche pubbliche è un'evoluzione

- avvenuta in modo incrementale negli stati anglo-americani e scandinavi
- con riforme costituzionali in alcuni paesi dell'Europa continentale.

Negli stati dell'area anglo-americana, esiste da molti decenni (in certi casi, da secoli) la figura del '*comptroller general*', un tecnico responsabile dell'*audit* dei bilanci pubblici per conto del Parlamento. Nel corso del tempo, a questa figura e al suo staff è stata affidata anche l'analisi tecnica delle *performance* delle amministrazioni e la valutazione delle politiche.

Negli stati dell'Europa continentale di impronta napoleonica, il controllo dei conti pubblici è affidato a speciali magistrature, le Corti dei Conti, indipendenti sia dal Governo, sia dal Parlamento. Per riconoscere la valutazione delle politiche pubbliche come autonoma funzione del Parlamento, paesi quali la Svizzera e la Francia sono ricorsi a modifiche delle loro costituzioni.

La bella notizia: perché è importante che il Parlamento valuti le politiche pubbliche

2. Un gioco a somma positiva

L'azione di valutazione del Parlamento può trasformare in un gioco a somma positiva le relazioni tra potere legislativo e potere esecutivo.

Entrambi questi poteri hanno un interesse comune: monitorare l'implementazione delle politiche, dei programmi e dei progetti, senza la quale le loro decisioni rimangono solo parole, senza effetti concreti sulla vita degli elettori.

Questo spiega perché due leader certo non disposti a legarsi le mani, quali Margaret Thatcher e Nicolas Sarkozy, abbiano promosso il rafforzamento dei poteri del Parlamento nella valutazione delle politiche.

Gran Bretagna: nel 1983 il governo di Margaret Thatcher istituisce il *National Audit Office*, il 'cane da guardia' del Parlamento britannico: "Sul principio dell'*accountability* parlamentare, non può esserci compromesso"

Francia: nel 2008 il Presidente francese Nicolas Sarkozy promuove la modifica della Costituzione, che ora all'art. 24 recita: "**Il Parlamento vota la legge. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche.** (..)"

La bella notizia: perché è importante che il Parlamento valuti le politiche pubbliche

3. Giudizi in tempi più rapidi e con criteri più ampi

Nel nostro paese, la più incisiva funzione di controllo sull'operato dell'Esecutivo è quella svolta dalla magistratura.

La valutazione parlamentare delle politiche pubbliche permette di scoprire il fallimento di programmi e progetti pubblici anche quando, formalmente, tutte le carte sono in regola e non ci sono reati.

E può farlo con metodi e con tempi più rapidi rispetto alle stesse commissioni di inchiesta, che talvolta si trascinano per decenni.

In molti casi, il *mismanagement*, l'allocazione inefficiente delle risorse e l'assenza di valutazione dei risultati sono il terreno di coltura ideale per la corruzione.

La brutta notizia: la ripartizione 'a scacchiera' delle funzioni di *oversight* ha molti limiti

1. I possibili conflitti tra *oversight* tradizionale e valutazione

Negli altri paesi, la valutazione delle amministrazioni e delle politiche è di competenza dell'intero Parlamento (es: Francia. Usa) o della Camera 'bassa', elettiva (es: Gran Bretagna, Austria).

Nella riforma italiana, la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni (VPP-APA) è confinata in un ramo del Parlamento che **non ha i tradizionali poteri di *oversight***, dato che solo la Camera

- darà la fiducia al Governo, avrà la funzione di indirizzo politico e quella di **controllo dell'operato del Governo**.

- avrà il potere di **inchiesta 'sub poena'** sui moltissimi e centralissimi temi che non riguardano le autonomie territoriali.

Il rischio di conflitti e di duplicazioni è molto alto. Si pensi ad esempio alla recente (14 giugno 2016) istituzione, da parte della Camera, di una "*Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*". Nei compiti della Commissione entrano aspetti finanziari, ma anche scelte manageriali e di *policy*.

E, di converso, riesce difficile immaginare una valutazione delle politiche pubbliche che non si sovrapponga, almeno in parte, al controllo dell'operato del Governo. Si pensi alla richiesta all'Esecutivo di dati non di pubblico dominio.

Chi dirimerà eventuali conflitti?

La brutta notizia: la ripartizione 'a scacchiera' delle funzioni di *oversight* ha molti limiti

2. L'interruzione della continuità tra fare le leggi e valutarne gli effetti

L'assegnazione esclusiva al Senato della VPP-APA **recide il rapporto tra valutazione e *lawmaking*** nel grande campo della legislazione di esclusiva competenza della Camera.

Anelli di congiunzione tra scelte legislative e *oversight* sono, ad esempio:

- le clausole valutative inserite nei testi di legge
- le leggi con data di scadenza, sottoposte a riesame al momento del 'tramonto'.

Se non può innestarsi direttamente nel processo legislativo, la VPP-APA

- diventa più complicata, perché i senatori incontreranno più difficoltà nel mettere a fuoco il contesto e le intenzioni delle scelte compiute dai deputati
- rischia di non rispondere alle esigenze di questi ultimi, quando dovranno modificare le leggi in vigore.

E' come stabilire che il chirurgo non può chiedere analisi cliniche prima di un intervento.

La brutta notizia: la ripartizione 'a scacchiera' delle funzioni di *oversight* ha molti limiti

3. L'interruzione della continuità tra stanziare fondi e valutarne l'utilizzazione

Negli altri paesi, le valutazioni si concludono con raccomandazioni rivolte alle amministrazioni perché migliorino specifici aspetti del loro operato.

Queste raccomandazioni sono influenti perché i Parlamenti dispongono di una potente leva: la possibilità di punire le amministrazioni inadempienti con un taglio dei fondi e/o delle competenze.

In Italia, l'assegnazione esclusiva al Senato della VPP-APA rischia di **recidere il rapporto tra valutazione e processo di bilancio**, di esclusiva competenza della Camera.

I fondi per un progetto del Ministero della Salute sono stati utilizzati bene o male? Chi dovrà decidere se aumentarli o diminuirli non potrà commissionare nessuna valutazione: e, viceversa, chi farà la valutazione non potrà trarne nessuna conseguenza pratica.

La brutta notizia: la ripartizione 'a scacchiera' delle funzioni di *oversight* ha molti limiti

4. Il rischio dell' 'ignoranza del dilettante'

L'attività di valutazione, per essere incisiva, richiede un grande impegno ai parlamentari coinvolti e ai loro staff:

- esige la conoscenza sostantiva delle politiche sotto esame
- esige una qualche confidenza con i rudimenti tecnici della valutazione e con gli standard internazionali nei diversi settori
- esige che i quesiti rivolti alle strutture tecniche non siano generici, ma siano SMART - *Specific, Measurable, Available, Relevant, Time-bound*
- esige un'effettiva capacità di indirizzo e di verifica dell'attività delle strutture tecniche.

Inoltre, la valutazione è un esercizio molto delicato, avendo a che fare con **le autonome scelte di un altro potere costituzionale**: richiede equilibrio e prudenza, oltre a una grande conoscenza della macchina del governo.

Negli altri paesi, a sedere nelle commissioni che si occupano di valutazione sono parlamentari con una lunga esperienza nel legislativo o nell'esecutivo.

Esisteranno equivalenti funzionali per chi proviene da esperienze locali o regionali? Avranno i senatori le risorse e, soprattutto, gli incentivi, anche politici, per dedicarsi a un'attività così complessa, o saranno **condannati a quella che Weber definisce 'l'ignoranza del dilettante'**?

La brutta notizia: la ripartizione 'a scacchiera' delle funzioni di *oversight* ha molti limiti

5. La mancata previsione di un *watchdog* tecnico

La legittimazione costituzionale della VPP-APA quale funzione del Parlamento è probabilmente un passaggio necessario nelle democrazie dell'Europa continentale con le Corti dei conti e con amministrazioni di impronta napoleonica.

Ma certo **non è una condizione sufficiente**, come dimostra il caso francese.

Per funzionare bene, la valutazione parlamentare **richiede una struttura tecnica** con le competenze necessarie per garantire affidabilità, continuità, indipendenza, e per monitorare l'effettivo recepimento delle raccomandazioni da parte delle amministrazioni. Queste sono le funzioni di agenzie quali il *Government Accountability Office* (GAO) negli Stati Uniti o il *National Audit Office* (Nao) in Gran Bretagna, note come 'cani da guardia' del Parlamento.

La semplice unificazione delle strutture tecniche di Camera e Senato, prevista nelle norme transitorie, di per sé non garantisce la necessaria solidità metodologica e operativa.

Un riferimento importante potrebbe venire invece dalla logica che ha guidato l'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nato su richiesta dell'Unione Europea, per "assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini".

Conclusioni

1. La legittimazione costituzionale della valutazione delle politiche pubbliche è **un dato importante**, in linea con le tendenze in atto in molti Parlamenti, sia pure con gradi di formalizzazione diversi.
2. Evidentemente il superamento del bicameralismo paritario richiede una qualche divisione delle funzioni tra i due rami. Ma quella trovata rispetto all'*oversight* ha **chiari limiti**. Del resto, **non esiste alcun esempio** di sistemi bicamerali in cui la valutazione delle amministrazioni e delle politiche sia assegnata esclusivamente alla Camera alta, con l'esclusione di quella elettiva. Da quanto è stato detto finora, è chiaro il perché.
3. Esiste **il rischio di un esito perverso**: gli *evaluation report* sull'università, l'amministrazione digitale, la giustizia civile vengono commissionati da senatori che mancano di competenze e di incentivi per impostare e utilizzare le analisi, mentre i deputati legiferano sugli stessi temi senza poter indirizzare gli approfondimenti che servono per 'chiudere il cerchio' tra valutazione del passato e disegno del futuro.
4. Soluzioni alternative alla differenziazione 'a scacchiera' erano a portata di mano, come dimostra il criterio seguito per le inchieste su materie di pubblico interesse, di competenza della Camera in generale, e del Senato solo se "**concernenti le autonomie territoriali**". Sarebbe bastato applicare lo stesso criterio anche per il controllo dell'attuazione leggi, la valutazione dell'amministrazione, la valutazione delle politiche pubbliche.

Conclusioni

5. Formalmente, è vero che la riforma non tocca i poteri dell'Esecutivo. Ma l'*oversight* riguarda una delle relazioni più importanti tra esecutivo e legislativo. Smembrarlo significa di fatto indebolirlo e **ridefinire la relazione tra Parlamento e Governo**.

6. Questo esito è probabilmente preterintenzionale. Fino a prova contraria, più che il proposito di indebolire il controllo da parte del Parlamento, sembra avere giocato un ruolo importante la **scarsa conoscenza degli obiettivi della valutazione** e delle concrete modalità per la sua utilizzazione nei legislativi degli altri paesi.