

## LA VALUTAZIONE AL SENATO COME STRUMENTO PER LA DEMOCRAZIA

### **Intervento di Gloria Regonini**

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

In base all'attuale versione del Progetto di legge 'Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione', l'art. 55 della Costituzione, al 5 comma, stabilisce: "Il Senato della Repubblica (...) Concorre alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato nonché all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge".

Apparentemente, una bella notizia. In realtà, la formulazione rischia di essere contraddittoria e di rimanere una mera petizione di principio, un artificio per rendere più sopportabile la diminuzione dei poteri del Senato.

La soluzione trovata ha infatti grandi limiti. Per funzionare bene, la valutazione parlamentare richiede:

1. una forte e compatta legittimazione istituzionale
2. l'innesto diretto con l'attività legislativa vera e propria
3. una struttura tecnica, un watchdog con le competenze tecniche adeguate.

Il testo uscito dalla Camera presenta forti lacune rispetto a questi prerequisiti.

#### 1. Una legittimazione confusa e contraddittoria

In primo luogo, non è chiaro con chi 'concorra' il Senato nella valutazione delle politiche pubbliche. Ma, soprattutto, non è chiaro il rapporto tra valutazione delle politiche e *lawmaking*.

Come è noto, con la nuova formulazione dell'art.70, spetta alla Camera l'approvazione delle leggi 'ordinarie'. Se la valutazione delle politiche pubbliche non può innestarsi direttamente nel processo legislativo e nella conseguente allocazione delle risorse finanziarie, rimane sostanzialmente inutile.

Ma spettano alla Camera anche importanti funzioni collegate al tema della valutazione e dell'*accountability*.

- Art. 55, comma 4: "La Camera dei deputati (...) esercita la funzione di (...) controllo dell'operato del Governo". Come si fa a valutare efficacemente le politiche pubbliche senza esercitare la funzione di controllo dell'operato del Governo? Ogni volta che da parte del Senato saranno chiesti dati all'esecutivo, questo potrà eccepire un'invasione di campo. (v. per osservazione analoga <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/CL070.Pdf>).

- Art. 82: La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali. (...)Alla Camera dei deputati la Commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria." In altre parole il potere di inchiesta 'sub poena' su temi che non riguardano le autonomie territoriali spetta solo alla Camera. Di nuovo, nei rapporti con le amministrazioni, gli strumenti di indagine in capo al Senato possono essere basati soltanto sulla cooperazione volontaria: una leva molto fragile.

Per questo, in un sistema parlamentare come quello francese, che pure ha un Senato a elezione indiretta, il famoso art. 24 imputa a entrambe le Camere il controllo del governo e la valutazione delle politiche pubbliche: "Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. (...)".

## 2. Il mancato innesto con l'attività legislativa vera e propria

Per chiudere e rendere credibile il cerchio della valutazione, come strumento sia di accountability, sia di apprendimento, occorre che le amministrazioni abbiano chiara l'idea che l'eventuale valutazione negativa avrà delle conseguenze. Tipicamente, un rapporto valutativo si conclude con raccomandazioni alle amministrazioni, la cui implementazione è attentamente monitorata dalle strutture tecniche che operano come 'cani da guardia' a difesa del Parlamento. Nel caso continuo i risultati insoddisfacenti delle amministrazioni, il Parlamento interviene rivedendo le leggi o spostando i fondi, anche per penalizzare le amministrazioni incapaci. Questo collegamento è fondamentale. Se si rompe il rapporto tra valutazione e legislazione, la prima diventa un mero esercizio accademico.

Per questo, quando viene privilegiato uno dei due rami del parlamento come destinatario dei risultati della valutazione, come nel sistema britannico, la scelta è comunque a favore della Camera che ha poteri sulla legislazione ordinaria. Per questo, in Francia il Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) è incardinato nell'Assemblée nationale.

## 3. La mancata previsione di un watchdog tecnico

Tutte le esperienze internazionali dimostrano che, per funzionare bene, la valutazione parlamentare richiede l'istituzione di una struttura tecnica con le competenze necessarie per garantire alle analisi affidabilità, tempestività, indipendenza. E' giusto che nel testo costituzionale non si faccia riferimento alle specifiche soluzioni organizzative per rispondere a questa esigenza. Ma il disegno di legge in discussione contiene anche un articolo con 'Disposizioni finali', al cui interno potrebbero trovare collocazione alcune indicazioni sulla struttura tecnica cui affidare la valutazione delle politiche pubbliche. Un precedente procedurale molto utile deriva dalla recente istituzione dell'*Ufficio parlamentare di bilancio* (UPB), il *watchdog* dei conti pubblici istituito con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. I problemi incontrati per l'effettivo avvio di questo Ufficio potrebbero essere di aiuto per evitare che un *Ufficio parlamentare di valutazione* incontri le stesse difficoltà iniziali.