

11 OTTOBRE 2017

La valutazione parlamentare delle  
politiche pubbliche nella  
determinazione della forma di governo  
britannica: un'analisi di impatto

di Tommaso Cavaletto  
Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche  
Università di Milano-Bicocca

# La valutazione parlamentare delle politiche pubbliche nella determinazione della forma di governo britannica: un'analisi di impatto \*

**di Tommaso Cavaletto**

Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche  
Università di Milano-Bicocca

**Sommario:** 1. Premessa metodologica. 2.1. L'impatto politico-istituzionale di NAO e PAC nell'esercizio dell'attività di valutazione. Analisi quantitativa. 2.3. Segue: analisi qualitativa. 3. L'effettività funzionale dei *departmental select committees*: impatto della valutazione delle politiche ministeriali sui rapporti tra Governo e Parlamento. 4. La valutazione alla *House of Lords*: specificità ordinali dell'organo e complementarità d'impatto sul sistema (cenni). 5. Osservazioni finali.

## 1. Premessa metodologica

Il sistema britannico di valutazione delle politiche pubbliche si articola in una pluralità di organi, procedure, tecniche d'indagine e strumenti operativi, i quali, nel loro assetto e funzionamento complessivo, contribuiscono a determinare un *benchmark* internazionalmente riconosciuto di qualità della regolazione<sup>1</sup>. Scopo del presente lavoro non è per altro quello di presentare analiticamente la struttura e il funzionamento dei diversi organismi implicati in tale attività, tematica sulla quale si è ormai sedimentata un'ampia letteratura; si intende invece esaminare quale impatto eserciti la valutazione parlamentare delle politiche pubbliche sul sistema istituzionale del Regno Unito, quali dinamiche essa instauri nei rapporti tra l'esecutivo e il Parlamento, e quali fattori rendano la sua applicazione più o meno efficace come strumento di ridefinizione degli equilibri tra poteri dello Stato. In ultima analisi, si tratta di verificare se e in quali termini l'attività valutativa, per come concretamente esercitata nell'ordinamento britannico, contribuisca a determinare la conformazione della costituzione materiale del Paese, e più specificamente l'evoluzione *de facto* della sua forma di governo.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo nasce (rielaborato) come parte dell'opera collettanea inedita P. CARETTI – M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche: i nuovi compiti del Senato in prospettiva comparata*, Firenze, 2016, esito della ricerca condotta nell'anno 2016 presso il *Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi»*, Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> Vd. OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, Paris, 2010.

Questo aspetto potrà risultare di particolare interesse anche in ottica comparatistica: in Italia si è infatti di recente assistito al tentativo di attivare *de iure* – ossia tramite riscrittura, fra gli altri, dell’art. 55 della Costituzione – la funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche, in particolare attribuendo tale compito al riformando Senato della Repubblica. Com’è noto, il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha impedito che tale previsione normativa entrasse in vigore, ma ai fini dello svolgimento effettivo dell’attività valutativa si trattava pur sempre di disposizione non necessaria e non sufficiente: non sufficiente, poiché di per sé essa non era accompagnata da alcuna garanzia quanto alla sua concreta attuazione; non necessaria, in quanto nulla osta a che il Parlamento eserciti anche a costituzione invariata la suddetta funzione<sup>2</sup>. Si tratta pertanto di capire se ciò che in Italia non è riuscito *de iure*, possa ugualmente svilupparsi *de facto*. A ben vedere, ciò potrebbe costituire quasi una sorta di “destino obbligato” per gran parte delle democrazie occidentali contemporanee, entro le quali si assiste da tempo ad una sostanziale sostituzione dei governi ai parlamenti nell’esercizio dell’attività legislativa<sup>3</sup>: questo elemento, ingenerando una naturale evoluzione nei rapporti interistituzionali, potrebbe stimolare anche le nostre Camere verso un più incisivo espletamento delle funzioni di valutazione e controllo, al fine di riappropriarsi per tale via della propria legittimazione politica. Al tempo stesso, ciò potrebbe favorire l’efficientamento della produzione normativa e lo sviluppo di pratiche virtuose sul piano dell’allocazione delle risorse.

In chiave comparatistica risulta allora particolarmente interessante studiare l’esperienza del Regno Unito, la quale, consolidatasi in oltre 150 anni di storia, fornisce un’enorme mole di dati circa le dinamiche che un certo utilizzo della valutazione è in grado di instaurare all’interno del sistema politico-giuridico di un Paese. In questa prospettiva, si pone innanzitutto un problema di ordine metodologico: quali criteri adottare per misurare l’impatto della valutazione sul processo di *policy making*? Da una parte, i parametri applicati devono poter fornire risultati significativi, ossia non meramente ipotetici, generici o indeterminati; dall’altra, non devono assecondare modalità di calcolo potenzialmente distorsive, dove la rappresentatività delle stime risulti – anche solo indirettamente – inficiata da *selection bias*. Lo specifico approccio metodologico con il quale si conduce l’indagine rischia infatti di sovra o sottodimensionare

---

<sup>2</sup> Già prima del 4 dicembre, diversi autori auspicavano che, a prescindere dal risultato referendario, la valutazione delle politiche pubbliche potesse finalmente essere considerata come una priorità nel dibattito politico-istituzionale: cfr. ad es. P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 26.

<sup>3</sup> Cfr. da ultimo CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, cap. VII (*L’attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*), Roma, 2017, p. 433, il quale, in riferimento ai quattro Paesi europei presi in considerazione, riporta i dati percentuali relativi al rapporto fra iniziativa legislativa governativa e parlamentare nell’ambito del numero complessivo delle leggi approvate: si dimostra così l’evidente preponderanza degli esecutivi rispetto ai parlamenti quanto a capacità di dominare l’agenda della produzione normativa.

l'effettiva influenza dell'organo valutatore<sup>4</sup>: anche in una concezione idealmente circolare del processo decisionale, dove l'attività valutativa accompagni la progettazione politica lungo tutto il suo iter di svolgimento, non è invero possibile inquadrare le determinazioni dei *policy makers* entro rigidi e meccanicistici nessi eziologici, perché molteplici – e non sempre linearmente individuabili – appaiono essere le motivazioni che spingono il decisore a intervenire<sup>5</sup>.

In ambito anglosassone, il problema è stato analiticamente affrontato in alcuni studi recenti, i quali, rispetto al tema qui analizzato, si pongono in un rapporto di genere a specie. Diversi autori hanno infatti cercato di elaborare strategie di ricerca – poi applicate entro ambiti soggettivamente o funzionalmente più o meno circoscritti – atte a verificare la fondatezza di un'idea che da tempo sembra essersi radicata nell'immaginario collettivo britannico: il Parlamento, esautorato *de facto* del potere legislativo in senso sostanziale, avrebbe progressivamente perso la capacità di incidere sul processo decisionale, divenendo politicamente subalterno ad un Governo viceversa sempre più influente<sup>6</sup>. Per quanto maggiormente interessa in questa sede, le modalità di indagine utilizzate dai suddetti studi risultano sostanzialmente riconducibili a tre diverse tipologie di approccio:

1. approccio quantitativo: l'impatto politico del soggetto analizzato (ovvero di una sua specifica funzione) viene stimato utilizzando indicatori di carattere statistico. All'interno del *genus* "attività non legislativa", entro il quale si colloca la valutazione delle politiche pubbliche, tipici parametri di riferimento possono essere: il valore assoluto o la percentuale di raccomandazioni, formulate dal valutatore a seguito dell'indagine, accettate dal Governo; il numero di riferimenti ai report del valutatore durante i lavori di altri organi istituzionali; la quantità di emendamenti normativi proposti ed approvati in seguito alle raccomandazioni;

---

<sup>4</sup> «Effectiveness of parliamentary committees is largely in the eye of the beholder. Various observers will emphasise diverse and often conflicting criteria to appraise the performance of committees» (P. THOMAS, *Effectiveness of parliamentary committees*, in *Parliamentary Government*, n. 44/1993, p. 10).

<sup>5</sup> «Actual change is always attributable to numerous intersecting forces and influences, and therefore it would be unrealistic to claim any causal link from a single scrutiny activity. So the impact on government cannot simply be judged by whether there is a change in what government is doing (its activities and outputs) as a result of that influence, still less by whether there is a change in the outcomes of its actions» (H. WHITE, *Parliamentary Scrutiny of Government*, London, 2015, p. 9).

<sup>6</sup> Diversi analisti politici hanno variamente espresso una simile teoria. Nel recente passato si è ad esempio definito il Parlamento britannico «a legislature on its knees» (C. HUHNE, *Cleaning up the House*, Guardian (online), 27 January 2009, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/jan/27/lords-labour>), «an elaborate rubber-stamp» (K. MACDONALD, *Day One: Judges Put Power to the Test*, Times, 5 October 2009, <http://www.thetimes.co.uk/tto/law/columnists/article2049400.ece>), e addirittura un «God's gift to dictatorship» (S. JENKINS, *This House of Commons is God's Gift to Dictatorship*, Guardian, 1 November 2006, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2006/nov/01/comment.politics1>).

l'ammontare dei risparmi conseguiti per mezzo delle indagini *value for money*; lo spazio dedicato dai media ai risultati dell'attività di valutazione; ecc.<sup>7</sup>;

2. approccio qualitativo: la stima dell'influenza politica è realizzata utilizzando indicatori che rimandano, più o meno direttamente, a giudizi di valore, a considerazioni soggettivamente determinate, ovvero a valutazioni comunque non facilmente traducibili in precise quantificazioni numeriche. Tipici parametri di riferimento possono qui essere: l'opinione positiva di uno o più attori politici circa l'impatto del soggetto valutatore<sup>8</sup>; la capacità di ingenerare reazioni anticipate nel decisore politico, di far emergere determinati problemi nel dibattito pubblico, di segnalare eventuali errori affinché non vengano ripetuti; la capacità di favorire indirettamente l'*accountability* del Governo, fornendo resoconti in grado di sondare *ex post* il livello effettivo di implementazione delle politiche, permettendo così ai cittadini di formarsi opinioni più circostanziate circa la correttezza delle prognosi che hanno orientato determinate decisioni; ecc<sup>9</sup>.
3. approccio misto: i risultati ottenuti tramite l'utilizzo di parametri quantitativi vengono parzialmente "corretti", applicandovi determinati indicatori qualitativi, con cui interpretarne il significato statistico in funzione del contesto di riferimento.

Ciascun approccio presenta sia vantaggi che svantaggi. In particolare, l'utilizzo di parametri quantitativi consente di ottenere risultati oggettivi, standardizzati e facilmente comparabili. Tuttavia essi sono spesso il frutto della misurazione di ciò che è misurabile, non di ciò che è realmente determinante, e questo rischia di fornire rappresentazioni di impatto troppo semplicistiche; inoltre si tratta di indagini che richiedono la disponibilità di dati a cui non sempre è possibile accedere. Viceversa, criteri qualitativi permettono di cogliere sfumature e dettagli contesto-dipendenti, disaggregando l'impatto della valutazione da quello di altre componenti che possono a loro volta influenzare le decisioni politiche. Tuttavia si tratta di una metodologia di analisi strutturalmente aneddotica, che pertanto produce risultati difficilmente generalizzabili. Le ricerche più corrette e complete parrebbero allora essere quelle fondate su un approccio misto, dove i vantaggi di un metodo compensino gli svantaggi dell'altro. Ma nessun

<sup>7</sup> Vd. H. WHITE, *Parliamentary Scrutiny*, cit., p. 25.

<sup>8</sup> Cfr. sul punto l'indagine di D. MONK, *A Framework for Evaluating the Performance of Committees in Westminster Parliaments*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 16, n. 1/2010, pp. 1-13. Egli ha identificato sei serie di attori politici (Governo, burocrazia, legislatore, *stakeholders*, magistratura e grande pubblico) tra i quali raccogliere le opinioni soggettive circa il livello di influenza dell'organo analizzato. Una valutazione positiva espressa da una di tali categorie rappresenterebbe la prova di un livello base di influenza, che aumenterebbe laddove tale giudizio risultasse condiviso anche dagli altri attori.

<sup>9</sup> Vd. M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, London, 2011, pp. 79 ss.

sistema di misurazione può comunque dirsi universalmente applicabile, né del tutto svincolato dallo specifico punto di vista dell'osservatore<sup>10</sup>. Questo è ancor più vero laddove, per rilevare l'impatto del valutatore sul sistema politico, i dati di cui si dispone siano in larga misura forniti dal valutatore stesso: è quanto ad esempio si verifica in riferimento ai risultati conseguiti dal *National Audit Office* (NAO) e dal *Public Account Committee* (PAC) nell'efficientamento della spesa pubblica, essendo qui la fonte principale (se non esclusiva) di informazioni proprio gli *Annual reports and accounts* pubblicati dal NAO<sup>11</sup>.

L'analisi che ci apprestiamo a presentare si basa sull'utilizzo integrato dei diversi approcci metodologici sopra descritti. Quando possibile, ossia laddove i dati risultino effettivamente disponibili, l'impatto politico-istituzionale dell'attività di valutazione verrà in prima battuta determinato sulla base di parametri quantitativi. L'inquadramento del problema dal punto di vista dell'oggettività statistica sarà poi affiancato – anche qui, laddove possibile – da un'analisi qualitativa, la quale, interpretando e aggiustando i dati in funzione del contesto, consentirà di comprendere meglio il “come” ed il “perché” si manifesti l'influenza della valutazione. Nonostante la già citata ineliminabilità di alcuni elementi potenzialmente distorsivi, queste rilevazioni consentiranno di evidenziare le caratteristiche macroscopiche del sistema, le quali, come vedremo, porteranno a riconoscere alla valutazione delle politiche pubbliche un impatto tutt'altro che irrilevante all'interno del panorama politico-istituzionale del Regno Unito.

## **2.1. L'impatto politico-istituzionale di NAO e PAC nell'esercizio dell'attività di valutazione.**

### **Analisi quantitativa**

All'interno del Parlamento britannico, la valutazione delle politiche pubbliche viene primariamente svolta dal *Public Account Committee* della *House of Commons*. Va peraltro evidenziato fin da subito che il suo impatto sul processo di *policy making*, stante il rapporto sostanzialmente “simbiotico” instaurato da tale commissione con il *National Audit Office*, andrà necessariamente analizzato anche in funzione dell'influenza indirettamente esercitata da quest'ultimo: entro certi limiti, appare invero opportuno considerare l'attività dei due organi come un tutto unitario, e misurarne pertanto l'impatto complessivamente.

Dal punto di vista quantitativo, esamineremo la questione ricorrendo essenzialmente ai seguenti indicatori:

1. numero e percentuale di raccomandazioni del PAC accettate e implementate dal Governo;
2. entità dei risparmi di spesa ingenerati grazie all'attività del NAO;

<sup>10</sup> Vd. H. WHITE, *Parliamentary Scrutiny*, cit., pp. 26-27.

<sup>11</sup> Vd. sul punto M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2012, p. 106.

3. numero di riferimenti ai report di NAO e PAC durante i lavori parlamentari;
4. livello di copertura mediatica assicurata alle valutazioni di NAO e PAC.

1) La modalità più immediata ed evidente con cui il PAC può valorizzare i risultati della sua attività di valutazione, essendo esso privo di poteri normativi diretti, è quella di rivolgere al Governo raccomandazioni a contenuto prescrittivo: tramite questo strumento possono essere segnalate le inefficienze rilevate all'interno del procedimento allocativo delle risorse, ovvero nella fase di implementazione delle politiche pubbliche, indicando le misure da adottare per affrontare le criticità emerse in sede di indagine. Nella misura in cui il Governo accoglie il contenuto di tali raccomandazioni può allora rinvenirsi uno dei principali indicatori dell'influenza politica del PAC: in particolare, più ancora della quantità di raccomandazioni formalmente accettate, assume un'importanza evidentemente primaria la stima della loro effettiva implementazione<sup>12</sup>.

Concentrandoci sul periodo 2010-2015, si ha che i vari ministeri hanno complessivamente accettato l'88% delle 1338 raccomandazioni formulate dal PAC<sup>13</sup>. Nel medesimo periodo, 636 di esse (ossia il 47,5%) sono state indicate dal Governo come implementate<sup>14</sup>. Va peraltro segnalato che quest'ultimo dato, già di per sé piuttosto ragguardevole, rappresenta in realtà una stima largamente per difetto. Da una parte, infatti, essa si basa solamente sulle dichiarazioni dell'esecutivo (e non su *follow-up* in grado di rilevare l'effettiva attuazione di determinati provvedimenti); dall'altra non tiene conto dei tempi – spesso richiedenti anche diversi anni – che necessariamente intercorrono tra accettazione ed implementazione, per cui è fisiologico che molte raccomandazioni, pur già accettate alla data di pubblicazione del report, non risultassero ancora implementate.

Entrando maggiormente nel dettaglio, le statistiche mostrano infatti un livello di attuazione decisamente più elevato: secondo un report del NAO aggiornato al maggio 2013, nella sessione parlamentare 2010-2012 il Governo avrebbe implementato il 58% (265 su 455) delle raccomandazioni formulate dal PAC, ma con una cifra finale attesa del 90% (altre 146 risultavano infatti in fase di implementazione)<sup>15</sup>. Quanto

---

<sup>12</sup> Vd. A. STADDON, *The PAC of the House of Commons*, in Z. HOQUE (a cura di), *Making Governments Accountable: The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Abingdon, 2015, pp. 114-115.

<sup>13</sup> HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *The work of the Committee of Public Accounts 2010-15, Fifty-second Report of Session 2014-15*, HC 1141, London, 2015, p. 7.

<sup>14</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, HC 190, London, 2015, p. 18.

<sup>15</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2012-13*, HC 62, London, 2013, p. 22. Volendo soppesare questi dati in riferimento ad un arco temporale più lungo, è possibile richiamare lo studio di V. FLEGMANN, *The Public Accounts Committee: A Successful Select Committee?*, in *Parliamentary Affairs*, vol 33, n. 1/1980, pp. 166 ss., il quale ha misurato l'impatto del PAC esaminando le risposte dei vari dipartimenti alle sue raccomandazioni: pur non trattandosi di dati omogenei, e quindi non direttamente comparabili, è significativo che il 45% di tali risposte ammetteva esplicitamente che certe misure fossero state adottate come conseguenza diretta delle raccomandazioni.

al grado di accettazione, esso si è attestato al 77% nel 2012-2013<sup>16</sup>, all'86% (240 su 280) nel 2013-2014<sup>17</sup>, all'87% (348 su 400) nel 2014-2015<sup>18</sup>, all'82% nel 2015-2016 (187 su 218)<sup>19</sup>, secondo un *trend* sostanzialmente comparabile con quello registrato anche in periodi più risalenti<sup>20</sup>. Si tratta di percentuali largamente superiori rispetto a quelle conseguite da altri *select committees*<sup>21</sup>: com'è stato notato<sup>22</sup>, ciò in parte si spiega considerando che i dati elaborati nei report del NAO, su cui poi si basano quelli del PAC, sono condivisi con i dipartimenti, e ciò rende il Governo “*politically committed*” di fronte alla maggior parte delle raccomandazioni<sup>23</sup>. Va inoltre sottolineato come non rientri tra le funzioni del PAC quella di intervenire sul merito delle politiche governative: esso deve limitarsi a verificare lo stato della loro implementazione, attività apparentemente meno “invasiva” e quindi più facilmente condivisibile da parte dell'esecutivo<sup>24</sup>. Altre ricerche hanno poi considerato il tasso di accettazione ed attuazione delle raccomandazioni in ottica comparatistica, giungendo a riconoscere al PAC britannico una maggiore capacità di influenzare il processo di *policy making* rispetto a quella espressa da organismi analoghi in altri Paesi del *Commonwealth*<sup>25</sup>. È infine degno di nota il fatto che negli ultimi anni stiano aumentando, sia in termini assoluti sia in percentuale sul totale, gli studi del PAC a carattere interdipartimentale<sup>26</sup>. Le raccomandazioni emanate

<sup>16</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2013-14*, HC 170, London, 2014, p. 29. L'*Annual report and accounts* dell'anno precedente, comprendente anche le raccomandazioni accettate solo parzialmente, indicava invece un tasso di accoglimento dell'82% (NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2012-13*, cit., p. 17).

<sup>17</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2015-16*, HC 237, London, 2016, p. 40.

<sup>18</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2015-16*, cit., p. 40.

<sup>19</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2015-16*, cit., p. 40.

<sup>20</sup> A titolo di esempio, si rimanda sul punto a P. DUNLEAVY – C. GILSON – S. BASTOW – J. TINKLER, *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK public policy*, London, 2009, p. 27, in cui si riportano i tassi di accettazione delle raccomandazioni del PAC tra il 2003 e il 2005: rispettivamente, il 93%, il 94% e il 93%.

<sup>21</sup> Sul punto vd. *infra*, § 3.

<sup>22</sup> A. STADDON, *The PAC of the House of Commons*, cit., p. 114.

<sup>23</sup> Proprio questa considerazione svuota di significato la critica, rivolta al NAO da più parti, di mantenere un approccio procedurale troppo “accomodante” nei confronti dei ministeri: «riuscire a minimizzare i punti di disaccordo con il dipartimento rappresenta uno dei punti di forza di un report, dal momento che favorisce l'effettiva implementazione delle raccomandazioni avanzate» (M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 99).

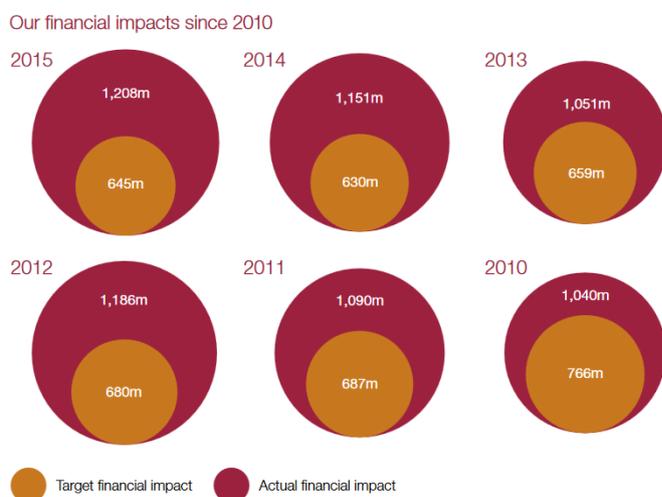
<sup>24</sup> Vd. M. BOVENS, *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*, in *European Law Journal*, vol. 13, n. 4/2007, pp. 447-468; U. SIEBERER, *The institutional power of western european parliaments: a multidimensional analysis*, in *West European Politics*, vol. 34, n. 4/2011, pp. 731-754.

<sup>25</sup> Cfr. R. STAPENHURST – V. SAHGAL – W. WODLEY – R. PELIZZO, *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees in Comparative Perspective*, Washington DC, 2005; IID., *What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis*, in *Politics & Policy*, vol. 34, n. 4/2006, pp. 774 ss.. Trattasi peraltro di ricerche che, nel pervenire alle stime circa il tasso di accettazione ed implementazione delle raccomandazioni, si basano soprattutto su questionari rivolti ai presidenti dei vari PACs: i risultati così ottenuti, pur significativi all'interno di una metodologia di indagine di tipo qualitativo, non potrebbero essere acriticamente comparati con quelli ottenuti tramite l'impiego di un approccio rigorosamente quantitativo.

<sup>26</sup> Nel periodo 2003-2009, i c.d. *cross government studies* affrontati dal PAC sono stati 20, con un *take-up rate* del 50% rispetto ai corrispondenti report del NAO (cifra nettamente inferiore alla media, assestata al 72%), situandosi al

all'esito di tali indagini determinano infatti un impatto politico potenzialmente maggiore, poiché coinvolgono una pluralità di ministeri e possono pertanto condurre all'attuazione di misure di sistema.

2) La necessità di razionalizzare la spesa pubblica è divenuta, specie negli ultimi anni, un tema centrale dell'agenda politica britannica. Non si tratta solamente di una conseguenza indotta dai vincoli europei, né, più in generale, di assecondare logiche economico-finanziarie che trascendono la sovranità dei singoli Stati. Tale fenomeno trova infatti spiegazione anche sul piano strettamente interno, come effetto della crescente pressione politico-elettorale esercitata dai cittadini in riferimento alla gestione dei loro contributi. In questo contesto, gli organismi deputati a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità degli interventi pubblici hanno visto progressivamente incrementare il loro peso specifico, perché in essi «i cittadini, i media e gli stessi partiti politici hanno trovato un importante punto di riferimento, indipendente e affidabile, e una fonte di informazioni altrimenti indisponibili, garantendo al NAO una visibilità grandissima e una capacità di indirizzare le *policies* governative mai conosciuta prima»<sup>27</sup>. Il PAC ha inoltre acquisito un rilievo ancor più cruciale dacché il Parlamento – e questo vale per tutti i sistemi politico-istituzionali informati al modello Westminster – ha sostanzialmente rinunciato al suo potere di scrutinio preventivo nel processo decisionale, investendo invece maggiori risorse nel controllo *ex post* della spesa pubblica<sup>28</sup>.



**Figura 1: impatto dell'attività del NAO sulla finanza pubblica.**

**Fonte: National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2015-16*, cit., p. 33.**

terzo posto nella classifica delle indagini per ministero di afferenza (cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., pp. 27-28). Nei quattro anni successivi (2010-febbraio 2014) il numero di *cross government studies* è aumentato a 24 unità, dato che li colloca in cima alla lista dei report per area dipartimentale (cfr. A. STADDON, *The PAC of the House of Commons*, cit., pp. 112 ss.).

<sup>27</sup> M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 110.

<sup>28</sup> Vd. J. WEHNER, *Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 41, n. 3/2003, p. 24.

Nel grafico (*figura 1*) è riportata l'entità dei risparmi di spesa, conseguiti fra il 2010 e il 2015, direttamente attribuibili al lavoro del NAO. In quest'ambito, esso risulta aver sempre abbondantemente superato l'obiettivo minimo stabilito, pari ad una riduzione degli sprechi di dieci volte il valore degli stanziamenti annualmente assegnatigli<sup>29</sup>. Nel 2015, ad esempio, il rapporto tra bilancio e impatto finanziario del NAO è stato di 1:19 (19 sterline di risparmi per ogni sterlina investita in attività di *audit* e valutazione, al lordo delle spese di gestione). In un contesto di crescente attenzione dei contribuenti verso l'amministrazione della spesa pubblica, un simile processo di rendicontazione assume una funzione ben più che meramente consuntiva: esso concorre infatti alla costruzione di quel profilo di autorevolezza, fondato sull'efficienza, che da una parte garantisce al NAO la legittimazione necessaria a sviluppare la propria influenza<sup>30</sup>, e dall'altra assicura al PAC la disponibilità di un supporto tecnico competente e prestigioso, entro cui si situa buona parte della credibilità dei suoi report e il fondamento stesso della sua forza politica<sup>31</sup>.

Ma questo importante contributo al contenimento della spesa, già di per sé molto significativo, rileva anche per un'altra ragione: in esso è infatti possibile individuare un indice di efficacia che, almeno in via tendenziale, potremmo definire "quali-quantitativo", poiché indirettamente in grado di apprezzare anche il peso economico delle raccomandazioni attuate. È chiaro infatti che, a parità di raccomandazioni implementate, il conseguimento di effetti finanziari più consistenti ne esprime, in termini medi, una maggiore rilevanza, e quindi un incremento del valore aggiunto attribuibile all'attività di NAO e PAC. Per di più, si tratta di una misura di produttività calcolata al netto dell'implementazione, e quindi non collegata tanto al saper elaborare soluzioni teoricamente efficaci, quanto soprattutto alla capacità di determinare l'effettiva collaborazione del Governo.

3) Il numero di riferimenti parlamentari all'attività di NAO e PAC rappresenta un indicatore indiretto della loro influenza politica: tra questa ed il livello di utilizzo dei report sussiste infatti una connessione eziologica circolare, per cui l'incremento dell'una è al tempo stesso sintomo e causa dell'aumento dell'altro. Più nel dettaglio, tale impatto può manifestarsi tanto sotto forma di supporto tecnico e informativo, quanto nella capacità di introdurre *ab extra* nel dibattito parlamentare determinate questioni

---

<sup>29</sup> Va inoltre segnalato che, nel corso degli anni, il NAO ha costantemente innalzato il suo target minimo: nel 2007 era ad esempio di 1:9, prima ancora di 1:8, ecc. (cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 9).

<sup>30</sup> Proprio «da mancanza di poteri autoritativi in capo al NAO (...) sembra aver spinto l'istituzione a trovare una via alternativa per riuscire a portare avanti il proprio compito: sostituendo l'autorevolezza all'autorità e la persuasione all'imposizione, il NAO garantisce un controllo costante e pervasivo dei conti pubblici, svolgendo una funzione non dissimile da quella delle magistrature contabili, ma con mezzi fundamentalmente diversi» (M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 98). Questa necessità di costruire la propria legittimità sull'autorevolezza ha portato il NAO ad investire molto, anche a livello comunicativo, nel garantire la massima trasparenza al processo di certificazione dei risparmi. Si veda ad es. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., pp. 103 ss.

<sup>31</sup> Cfr. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012, pp. 208-209.

di interesse pubblico. La pratica di registrare i riferimenti parlamentari a NAO e PAC si è peraltro sviluppata solo di recente, per cui gli unici dati di cui disponiamo sono quelli forniti dal NAO per il periodo successivo al 2012. Ad ogni modo, fra il 2012 e il 2015 il NAO e il PAC hanno rispettivamente ricevuto una media di cinque e di tre citazioni per ogni giorno di seduta<sup>32</sup>.

4) Il processo di mediatizzazione della politica, fenomeno che negli ultimi decenni ha caratterizzato fortemente l'evoluzione delle democrazie occidentali, non ha mancato di ripercuotersi anche sull'attività degli organi valutatori. Il livello di copertura – televisiva e giornalistica – assicurato ad un report può infatti condizionarne sensibilmente il potenziale di impatto, contribuendo a stabilire il grado di priorità che una certa tematica, oggetto della valutazione, può assumere nel processo di *policy making*. Questo spinge NAO e PAC a indirizzare le proprie ricerche verso tematiche mediaticamente attraenti<sup>33</sup>: la scelta della materia d'indagine rappresenta infatti la variabile più importante nel determinare il successo giornalistico e televisivo di un report<sup>34</sup>. Corrispettivamente, il livello di copertura mediatica di tali organi può restituire un importante riscontro empirico della loro capacità di influenzare l'agenda politica<sup>35</sup>.

Come si può notare dal grafico (*figura 2*), i riferimenti al NAO e al *Chairman* del PAC risultano pressoché quotidiani, cosa che spiega buona parte dell'influenza da loro esercitata sul Governo e sull'intera società britannica<sup>36</sup>.

---

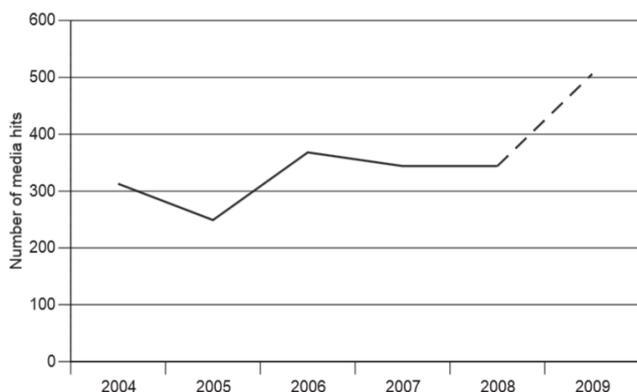
<sup>32</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 26. Stando all'*Annual Report and Accounts 2015-16*, i riferimenti al NAO nel biennio 2015-2016 sarebbero in lieve flessione, essendo passati ad una media di quattro per ogni giorno di seduta (NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2015-16*, cit., p. 41).

<sup>33</sup> M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 102: «ricerche che abbiano grande visibilità possono essere ignorate dal dipartimento solo con molte difficoltà. Con questa consapevolezza, è parte integrante della strategia del NAO lavorare attraverso l'ufficio stampa perché sia dato alle ricerche il massimo risalto possibile su giornali e televisioni».

<sup>34</sup> Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 33.

<sup>35</sup> H. WHITE, *Parliamentary Scrutiny of Government*, cit., p. 8: «Media exposure is often particularly effective in influencing government because of its public reach. The media can also work in concert with other forms of scrutiny, an example being recent Public Accounts Committee work on tax deals between HM Revenue and Customs (HMRC) and major corporations, including Google, which was prompted by the scrutiny of investigative journalists and whistleblowers within HMRC. This in turn generated extensive media coverage, which raised public concern about the issue».

<sup>36</sup> Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 5.



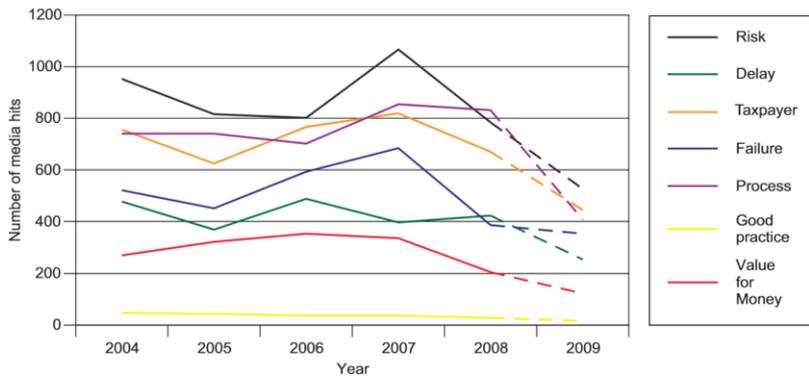
Source: LexisNews Searches. Search terms were "NAO" OR "National Audit Office" AND "Edward Leigh".

**Figura 2: copertura mediatica dei report del NAO (con “Edward Leigh” Chairman del PAC).  
Fonte: P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 16**

Scendendo più nel dettaglio, si ha che la copertura mediatica riservata al NAO supera di circa dieci volte quella del PAC<sup>37</sup>: ciò probabilmente si spiega in virtù del fatto che la fonte primaria di dati e informazioni tecniche, oggetto privilegiato dell’interesse di giornali e televisioni, rimane pur sempre il NAO, mentre il PAC si “limita” a rielaborarli in chiave *lato sensu* politica. E tuttavia proprio questa asimmetria di funzioni spiega bene la parziale diversificazione qualitativa dei riferimenti mediatici: laddove infatti il termine “rischio” ricorre frequentemente sia per le citazioni del NAO che per quelle del PAC, la parola “processo” risulta associata con maggior frequenza al primo, mentre “contribuente” e “fallimento” si ritrovano proporzionalmente più spesso nei riferimenti al secondo (*figura 3 e 4*). Un simile fenomeno rifletterebbe la specificità delle prerogative dei due organi, e in particolare la spiccata capacità del PAC di criticare i ministeri, evidenziando i ritardi e gli sprechi correlati all’implementazione dei progetti più importanti<sup>38</sup>.

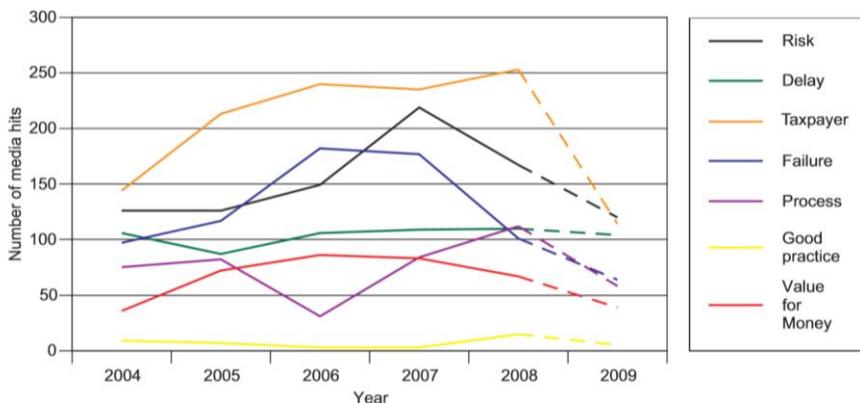
<sup>37</sup> Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, op. cit., p. 5.

<sup>38</sup> Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, op. ult. cit., p. 34.



Source: Lexis News Search. Note: 2009 figures extrapolated from results to May 2009.

**Figura 3: Riferimenti mediatici al NAO per specifici termini correlati**



Source: Lexis News Search. Note: 2009 figures extrapolated from results to May 2009.

**Figura 4: Riferimenti mediatici al PAC per specifici termini correlati**

Da ultimo, va segnalata una conseguenza potenzialmente distorsiva che può derivare da un'eccessiva mediatizzazione dell'attività del PAC: solitamente le valutazioni conducono all'audizione di *permanent secretaries* o altri *civil servants* dei ministeri, e in tale sede i membri della commissione si lanciano spesso in accuse ed aggressioni oltremodo teatrali, proprio al fine di attirare le luci della ribalta mediatica<sup>39</sup>. Questo crea negli spettatori l'impressione che i membri del PAC dominino il dibattito, stante anche

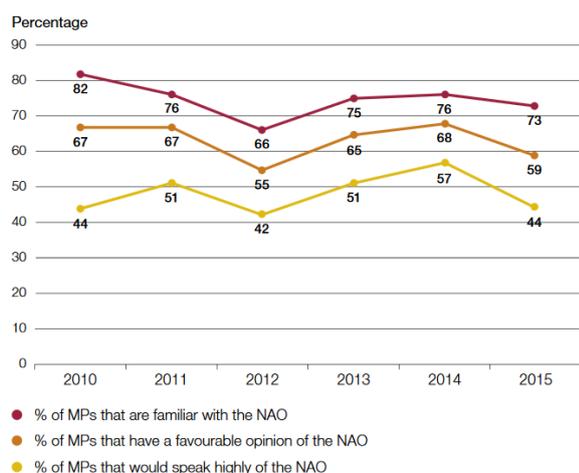
<sup>39</sup> Questa pratica è descritta con note argutamente polemiche in un libello di John Hutton e Leigh Lewis, l'uno già ministro laburista, l'altro ex *permanent secretary*, i quali sottolineano come l'esigenza dei parlamentari di apparire televisivamente accattivanti porti alla teatralizzazione del confronto, e soprattutto all'eccessiva semplificazione dei problemi oggetto della discussione (J. HUTTON, L. LEWIS, *How to Be a Minister: A 21st-Century Guide*, Hardback, 2014, chapter 14). Si veda inoltre P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 40: «Departmental Permanent Secretaries and other witnesses can often be spoken to by MPs in an aggressive, almost belligerent fashion, in high contrast to the relatively benign critical tone of most NAO reports. The PAC session could be considered to be a 'performance' to a receptive media audience which (...) will then take away the harsher judgements and statements made by the PAC and especially its Chair. This will filter into the media discourse around topics and will likely be the main area of reportage seen by the public».

l'atteggiamento di apparente sottomissione delle controparti<sup>40</sup>; ma in realtà è piuttosto comprensibile che questi soggetti, chiamati a rispondere sulla base delle proprie competenze tecniche, possano trovarsi in difficoltà nel fronteggiare i parlamentari quando il confronto si sposti sul piano retorico-politico. Se esasperata, la ricerca della visibilità mediatica rischia allora di compromettere le dinamiche di leale collaborazione che dovrebbero caratterizzare i rapporti tra valutatore e valutato, rendendo più difficile il conseguimento di interscambi produttivi fra le due parti. Ciò può in parte ridurre l'attitudine del sistema a perseguire efficacemente la risoluzione delle criticità, sia per quanto attiene alla gestione della spesa, sia in riferimento all'implementazione dei programmi.

## 2.2. Segue: analisi qualitativa

Passiamo ora ad analizzare l'impatto dell'attività di valutazione di NAO e PAC dal punto di vista qualitativo. Entrano qui in gioco quegli elementi che, prendendo in considerazione il fattore contesto e le percezioni soggettive dei principali attori coinvolti, consentono di individuare alcune dinamiche di influenza che sfuggono alle semplici misurazioni statistiche.

In primo luogo, è possibile osservare il fenomeno da un punto di vista "endoscopico", cercando ad esempio di sondare la popolarità ed il consenso riscossi dal NAO fra gli stessi parlamentari, i quali rappresentano i suoi formali committenti. Come emerge dal grafico (*figura 5*), tanto la conoscenza quanto il giudizio dei parlamentari riguardo al NAO appaiono complessivamente positivi, nonostante una certa flessione subita nell'ultimo periodo in riferimento al secondo parametro.



Source: Ipsos MORI. Base: All MPs (97), Conservative MPs (39), Labour MPs (41), Scottish National Party (13), Other (4), Summer 2015

**Figura 5: percezione del NAO da parte dei parlamentari**

<sup>40</sup> Cfr. N. SHARMA, *Interactions and Interrogations: Negotiating and Performing Value for Money Reports*, in *Financial accountability & management*, vol. 23, n. 3/2007, pp. 304-5.

Questa opinione favorevole viene ricondotta a diverse ragioni: in primo luogo, il NAO è percepito come un'autorevole fonte di informazioni; in secondo luogo, gli si riconosce un'elevata *expertise* nelle attività che svolge (in particolar modo nell'*audit*); in terzo luogo, si richiama la sua indipendenza nell'esercizio del controllo della spesa pubblica<sup>41</sup>. Peraltro, il giudizio positivo nei confronti dell'organo non interessa tanto per sé stesso, quanto per la sua idoneità a determinare un rafforzamento della funzione valutativa: tanto più è alta la considerazione che i parlamentari hanno del NAO, tanto più essi risulteranno inclini ad utilizzarne i report all'interno dell'assemblea.

Restando su tale piano di indagine, vi è poi un altro elemento che può ulteriormente suffragare la rilevanza degli organi valutatori, questa volta con precipuo riferimento al PAC. È stato infatti evidenziato come la posizione di membro di tale commissione risulti assai ambita, anche in virtù della notevole visibilità mediatica che essa garantisce: non a caso, il PAC è per lo più composto da ex ministri (che difficilmente opterebbero per questa sede se la ritenessero di secondo piano) o da giovani *backbencher* desiderosi di acquisire un profilo politico di alto livello, spendibile in vista di futuri incarichi governativi. Al presidente viene poi riconosciuta una grande autorevolezza, sia funzionale che personale, e i suoi pronunciamenti godono di un'elevata considerazione tanto sui media quanto nei rapporti fra istituzioni<sup>42</sup>.

Consideriamo ora un punto di vista esterno, ossia l'opinione dei soggetti direttamente sottoposti a valutazione e controllo: in particolare, è importante verificare come essi interpretino la loro relazione con il NAO, partendo dal presupposto che approcci maggiormente collaborativi facilitino l'introduzione di buone pratiche amministrative. È chiaro, infatti, che i miglioramenti apportati da tali innovazioni riverberano indirettamente i loro effetti anche sul prestigio del NAO (che ne è, di fatto, il vero propulsore), in un circolo virtuoso che tende ad autoalimentarsi. In termini generali, una larghissima maggioranza di questi enti giudica positivamente il proprio rapporto col NAO: in tal senso si esprimeva, nel 2011, l'84% degli esaminati, cifra salita al 95% fra il 2012 e il 2014<sup>43</sup> e addirittura al 98% nel 2015-2016<sup>44</sup>. Addentrandoci nella ricerca delle ragioni che spiegano un simile successo, scopriamo che: il 59% di tali enti dichiara che il NAO ha favorito il conseguimento di risultati che altrimenti non si sarebbero raggiunti; il 63% sostiene che il lavoro del NAO produca miglioramenti nell'approccio alla gestione finanziaria; l'83% ritiene che il NAO proponga sfide costruttive, adeguatamente bilanciate rispetto ai mezzi disponibili<sup>45</sup>. E ancora, il 77% di essi ritiene che l'attività del NAO apporti miglioramenti tangibili, con addirittura l'87% che considera sostanzialmente corretti ed imparziali i giudizi contenuti nelle

<sup>41</sup> Cfr. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 27.

<sup>42</sup> Cfr. in tal senso M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 109.

<sup>43</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts (2012-13/2013-14)*, cit., rispettivamente p. 25 e 33.

<sup>44</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2015-16*, cit., p. 42.

<sup>45</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2012-13*, cit., pp. 22 e 25.



valutazioni<sup>46</sup>. Secondo il sondaggio sulla soddisfazione degli organismi sottoposti ad *audit*, commissionato dal NAO ad un ente indipendente nel 2015, l'83% degli intervistati riconosceva l'altissima qualità del lavoro svolto da tale istituzione<sup>47</sup>.

Da queste rilevazioni emerge pertanto un quadro complessivamente positivo, che delinea un contesto di interscambi tra valutatore ed enti "controllati" informato alla leale collaborazione. Il NAO non viene percepito come un censore severo ed intransigente, quanto piuttosto come una fonte affidabile e competente di informazioni, suggerimenti e stimoli al continuo miglioramento: si conferma allora come un approccio metodologico propositivo e non impositivo, autorevole ma non autoritario, garantisca risultati sistematici tutt'altro che marginali. Ciò in quanto esso permette di assecondare al meglio una caratteristica strutturale dell'attività valutativa, ossia la dislocazione eterogenea del momento cognitivo – prerogativa del valutatore – e di quello implementativo – affidato invece al valutato. L'impatto positivo di una tale strategia risulta poi indirettamente confermato anche in una prospettiva interistituzionale: a fronte di una progressiva perdita di reputazione subita dalla maggior parte degli organi pubblici, il NAO ha sempre conservato un alto livello di apprezzamento, ed ha anzi visto continuamente aumentare le proprie funzioni ed i propri poteri<sup>48</sup>.

La situazione si presenta parzialmente differente in riferimento al PAC, e in particolare laddove si considerino i rapporti tra esso ed i funzionari governativi. La politicità dell'organo – che pure non ne implica la politicizzazione – assume qui un peso determinante, manifestandosi in prese di posizione che non si limitano a neutrali enumerazioni di dati tecnici, ma invadono il piano soggettivamente orientato della loro interpretazione. Questo fa sì che i report del PAC si esprimano spesso in termini maggiormente assertivi, e che la loro discussione in audizione, già descritta come particolarmente "cruenta"<sup>49</sup>, configuri un vero e proprio banco di prova sia per i singoli funzionari esaminati, sia per il ministero di loro afferenza. Quanto ai primi, e in particolare ai *permanent secretaries*, essi rischiano di vedersi continuamente accusati di non aver saputo implementare correttamente le politiche del Governo, con conseguenze che possono portare al deterioramento del rapporto di fiducia col ministro, e nei casi più gravi perfino alla loro destituzione<sup>50</sup>. D'altra parte, la mancata attuazione delle raccomandazioni, formulate in sede di audizione, può risultare deleteria per il dipartimento nel suo complesso, generando ripercussioni sull'elargizione di determinate risorse finanziarie, o comportando addirittura la soppressione di interi

<sup>46</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2013-14*, cit., pp. 32-33.

<sup>47</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2015-16*, cit., p. 42.

<sup>48</sup> Vd. J. LONSADALE, *Developments in value-for-money audit methods: impacts and implications*, in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, n. 1/2000, p. 85.

<sup>49</sup> Vd. *supra*, § 2.1

<sup>50</sup> Cfr. M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 104.

programmi<sup>51</sup>. Si è perfino sostenuto che, almeno in certe situazioni (e nonostante ciò formalmente ecceda i limiti del suo mandato), per il valutatore sia strutturalmente inevitabile sfociare nella commistione tra il piano della responsabilità amministrativa dei funzionari, e quello della responsabilità politica del ministro: specie a fronte di interventi particolarmente complessi, può infatti risultare virtualmente impossibile stabilire se le criticità dipendano dall'eccessiva pretenziosità del progetto, ovvero dall'incapacità di darvi adeguata implementazione<sup>52</sup>.

All'esito di tutte queste considerazioni, non appare allora eccessivo descrivere il PAC come «the one select committee before which even the most exalted permanent secretary can be made to tremble»<sup>53</sup>. D'altra parte, testimonianze dirette riportano che la maggior parte dei *permanent secretaries* condiziona il proprio operato alla fondamentale domanda: «sarei in grado di difendere questa misura di fronte al PAC?». In caso di risposta negativa, quasi certamente verrà cercata una soluzione alternativa<sup>54</sup>.

In questo atteggiamento di “reazione preventiva” tenuto dai funzionari del Governo – che si configura alla stregua di un apparentemente controintuitivo *ante hoc sed propter hoc* – si manifesta un'importante modalità con cui il PAC (e quindi il Parlamento) riesce a condizionare il procedimento di *policy making*, anche se ovviamente non è possibile soppesare in termini quantitativi gli effetti di tali dinamiche. Purtuttavia, che si tratti di un fenomeno di grande portata non sembra revocabile in dubbio, come indirettamente confermato anche dal tenore di certe critiche rivolte al PAC da alcuni suoi “detrattori”: cogliendo tutti i fallimenti come occasioni per attaccare i *civil servants*, e tramite loro l'intero dipartimento di afferenza, il PAC sarebbe responsabile di disincentivare i funzionari governativi dall'assunzione di misure “rischiose”, anche a prescindere dalle ricadute positive che esse potrebbero apportare<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. G. REGONINI, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, in A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, IReR, Milano, 2010, p. 58.

<sup>52</sup> Cfr. J. HUTTON, L. LEWIS, *How to Be a Minister*, cit., chapter 14.

<sup>53</sup> G. DREWRY, *Select Committees and Backbench Power*, in J. JOWELL – D. OLIVER (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford, II ed., 1989, p. 157. Cfr. inoltre V. FLEGMANN, *The Public Accounts Committee*, cit., p. 169, il quale a sua volta riscontrava questo “*fear effect*” negli sforzi, compiuti dalle amministrazioni dipartimentali, diretti a limitare il più possibile le occasioni in cui i *permanent secretaries* fossero stati obbligati ad apparire di fronte al PAC.

<sup>54</sup> Cfr. J. HUTTON, L. LEWIS, *How to Be a Minister*, cit., chapter 14.

<sup>55</sup> Cfr. J. HUTTON, L. LEWIS, *How to Be a Minister*, *op. cit.*, chapter 14. In tal senso, gli autori non risparmiano feroci critiche a NAO e PAC, laddove questi mostrano di conoscere il costo di tutto, ma il valore di nulla. Con un'efficace metafora, si afferma che troppo spesso le loro analisi si addentrano a tal punto fra i singoli alberi, da smarrire completamente la percezione del bosco nel suo complesso. Come esempio si cita un recente ciclo di studi del NAO, avente per oggetto il problema delle frodi e degli errori nel c.d. *benefit system*: da tali report emergono truffe e malgestioni per un corrispettivo di tre miliardi di sterline, con immediata attribuzione di colpa ai ministeri competenti per materia. PAC e media si accaniscono sui *civil servants*, senza però considerare il contesto entro cui si consuma tale “scandalo”: si ignora, ad esempio, l'estrema complessità del sistema, costruito in un arco temporale di oltre mezzo secolo, in modo confuso e senza i necessari coordinamenti. Al punto che, come sostengono i due autori, può considerarsi un vero e proprio miracolo che il valore complessivo di frodi ed errori corrisponda ad appena il 2% delle uscite. Ma solo con difficoltà il PAC farà propria una simile considerazione, poiché essa,

Consapevole delle conseguenze potenzialmente distorsive di un simile meccanismo di controllo, il NAO ha peraltro insistito molto nel promuovere l'innovazione, arrivando, all'opposto, a segnalare criticamente l'eccessivo conservatorismo di taluni dipartimenti<sup>56</sup>.

La *moral suasion* originata dalla funzione valutativa non produce ripercussioni solamente "in negativo", ossia non si limita a contrastare l'introduzione di provvedimenti potenzialmente privi dell'avallo del PAC. Essa può infatti fungere anche da copertura preventiva per l'adozione di specifiche misure da parte del Governo: da una parte, questo sarà spinto ad intervenire per non vedersi poi accusato di inerzia o di incompetenza; dall'altra, potrà sfruttare l'inusuale privilegio di operare in una condizione di allentamento della propria responsabilità politica, in quanto risulterà preventivamente suffragato da un organo parlamentare autorevole e tendenzialmente *bipartisan*, quale è per l'appunto il PAC<sup>57</sup>. Da parte sua, anche il NAO è in grado di esercitare un forte condizionamento preventivo sull'elaborazione delle politiche del Governo: la semplice pubblicazione di dati e valutazioni tecniche – specie se particolarmente impressionanti o collegati a tematiche sensibili – può spesso determinare una reazione spontanea dell'esecutivo, portandolo ad accelerare l'implementazione di misure già preventivate, ovvero a sviluppare nuovi programmi<sup>58</sup>.

Proprio questo fenomeno di "persuasione preventiva" evidenzia la principale criticità che affligge una metodologia meramente quantitativa di misurazione dell'impatto: essa risulta infatti inidonea a rilevare tutte quelle dinamiche di influenza ad effetti anterogradi – invero per nulla secondari – le quali

---

redistribuendo le responsabilità su tutti i legislatori succedutisi negli ultimi cinquant'anni, smorzerebbe di molto il sensazionalismo mediatico del report.

<sup>56</sup> Cfr. P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 38.

<sup>57</sup> In via più generale, questo fenomeno si osserva in riferimento all'attività di valutazione e controllo posta in essere da tutti i *select committees* (vd. M. RUSSELL – M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 89), tuttavia tali dinamiche appaiono decisamente più evidenti quando sia coinvolto il PAC, che non a caso è stato in tal senso definito dal professor Peter Hennessey «the queen of the select committees... [which] ... by its very existence exerted a cleansing effect in all government departments» (dichiarazione riportata in PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Holding Government to Account. 150 Years of the Committee of the Public Accounts*, London, 2007, disponibile su <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf>, p. 7).

<sup>58</sup> Per due significativi esempi in tal senso si veda P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 33: «NAO reports can often advance work in certain policy areas. A VFM study will bring in new resources (including new surveys and data-gathering) and in responding to enquiries departments and agencies may leverage in more resources. Sometimes NAO and PAC have persuaded or compelled government bodies to provide them with information, often financial. For instance, in a 2001 report, Tackling Obesity in England, the study team were able to make an estimate of the total direct and indirect costs of obesity to the NHS and wider economy in England of £2.6 billion. Similarly, the NAO report Department of Health Reducing Alcohol Harm: health services in England for alcohol misuse, published in October of 2008, reported a figure of £2.7 billion annually for the cost of alcohol harm to the economy. Such estimates are often influential in putting the salience of issues into sharper focus».

esauriscono la propria portata prima di sfociare nella formulazione di specifiche raccomandazioni<sup>59</sup>. Non può pertanto essere integralmente accolta quella tesi che, ravvisando una presunta incapacità strutturale di NAO e PAC di condizionare preventivamente la realizzazione dei progetti, tende a circoscrivere l'efficacia di tali organi alla sola fase *ex post*<sup>60</sup>. La ricostruzione proposta dalla suddetta teoria si dimostra in parte fondata qualora si considerino i vari casi singolarmente, ma non se si affronta la questione in termini sistematici: nella progettazione delle politiche pubbliche, l'analisi dei fallimenti governativi consente infatti di individuare gli errori strutturali insiti in determinate procedure, e, nella misura in cui ne evita la ripetizione, svolge una funzione evidentemente anche di prevenzione. È in tal senso possibile citare quanto accaduto nel 1999, quando l'introduzione di un nuovo sistema computerizzato di consegna dei passaporti comportò un notevole ritardo nelle procedure di rilascio, con conseguenti gravi disagi per i viaggiatori ed un sensibile aggravio dei costi. Il rapporto che il PAC presentò in occasione di questo episodio, al di là delle considerazioni specificamente indirizzate ad affrontare il problema contingente, ebbe un importante effetto pratico a livello di sistema. Esso dimostrò infatti l'importanza di osservare, nella progettazione delle politiche pubbliche, alcuni principi procedurali apparentemente semplici, ma in grado di evitare o limitare drasticamente le possibilità di commettere errori. In particolare emerse: 1) l'importanza di sperimentare ogni nuovo sistema prima di applicarlo nella pratica; 2) l'opportunità di apprestare *in loco* concrete soluzioni alternative per risolvere i problemi contingenti; 3) la necessità di saper tenere adeguatamente informato il pubblico, quando l'erogazione di un servizio risulti minacciata<sup>61</sup>. È peraltro vero che, anche di recente, NAO e PAC hanno rimproverato all'esecutivo di non utilizzare sufficientemente la valutazione nella fase di progettazione delle politiche, cosa effettivamente confermata anche dagli analisti del Governo<sup>62</sup>. Ma è altrettanto innegabile che la sempre maggior produzione di indagini *value for money* apporti un importante contributo allo sviluppo di pratiche virtuose all'interno dei

---

<sup>59</sup> Vi è chi ha perfino sostenuto che «much of the British PAC's impact may come, like that of other parliamentary activity, through anticipated reactions» (M. RUSSELL, M. BENTON, *Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches*, Paper for PSA Legislative Studies Specialist Group Conference, 24 June 2009, University College London, p. 13.

<sup>60</sup> Così invece P. DUNLEAVY ET AL., *The National Audit Office*, cit., p. 40.

<sup>61</sup> L'episodio è stato ripreso da P. LEYLAND, *Introduzione al Diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, 2005, p. 101.

<sup>62</sup> Cfr. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Evaluation in Government*, London, 2013, pp. 29 ss. In particolare si ha che «Forty-five per cent of analysts said that they always shared evaluation results with ministers, 27 per cent do in most cases, 17 per cent in some cases, and 11 per cent said that they never shared reports with ministers. One-third of evaluation analysts said that interested parties outside the government cannot always access ex-post evaluations». L'utilizzo della valutazione diviene tuttavia molto più sporadico nel settore della revisione della spesa, come pure nella redazione degli *impact assessment*: solo 40 dei 261 IA pubblicati nel 2009-2010 si riferivano esplicitamente ai risultati della valutazione. Secondo i *departmental chief analysts*, il maggiore ostacolo ad un uso più sistematico della valutazione risiederebbe nelle tempistiche dettate dalle esigenze politiche, spesso incompatibili con i tempi tecnici richiesti dall'attività valutativa.

ministeri, anche in riferimento alle decisioni riguardanti l'allocazione delle risorse. In un rapporto del 2012, il PAC aveva ad esempio accusato il Dipartimento per lo Sviluppo internazionale di non essere adeguatamente a conoscenza dei risultati ottenuti tramite i propri programmi di spesa, a causa di una carenza strutturale di valutazioni in riferimento ai sussidi elargiti<sup>63</sup>. Orbene, lo stesso NAO ha poi riconosciuto come il Dipartimento abbia immediatamente accolto le raccomandazioni del PAC, ancorando la concessione dei finanziamenti internazionali alle risultanze dei rapporti *value for money* circa l'efficacia e l'efficienza di tali sovvenzioni<sup>64</sup>. Questo significa che, da quel momento in poi, l'utilizzo della valutazione è divenuto parte integrante delle procedure decisionali del Dipartimento.

In riferimento al NAO va segnalata un'ultima, importante tipologia di influenza, che esso esercita attraverso la promozione di conferenze, dibattiti e confronti pubblici. Questo genere di attività contribuisce infatti a diffondere la cultura della valutazione all'interno dell'intera società, con tre fondamentali conseguenze: da una parte, consente di aggiornare continuamente le pratiche ed i principi che informano la disciplina, grazie alle contaminazioni provenienti da accademici, *policy makers*, *stakeholders* ed esperti in generale; in secondo luogo, promuove una sorta di "socializzazione" della funzione valutativa, da non intendersi nel senso di una partecipazione proattiva dei cittadini alla concreta formazione dei report<sup>65</sup>, quanto piuttosto come possibilità di fondare il processo di *accountability* elettorale del Governo su un flusso continuo di informazioni<sup>66</sup>. Ma soprattutto, riuscire a concentrare l'interesse pubblico attorno alle tematiche oggetto dei report presenta anche un vantaggio più diretto, poiché «l'attenzione degli *stakeholders* o la presenza di una forte comunità scientifica intorno al tema sono un volano importante per favorire l'implementazione delle raccomandazioni»<sup>67</sup>. È senz'altro vero, infatti, che la pubblicazione di studi riguardanti tematiche già presenti nell'agenda politica rende più probabile la loro implementazione; ma è altrettanto vero che, quand'anche il NAO non abbia conformato la propria attività a tale programmazione, un rilevante coinvolgimento dell'opinione pubblica ha spesso portato il Governo a ridefinire le proprie priorità<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Questi rilievi sono contenuti nelle conclusioni formulate in un report del PAC, e riportate in HM TREASURY, *Treasury Minutes, Government responses on the Fifty Second to the Fifty Fifth and on the Fifty Seventh to Sixty First Reports from the Committee of Public Accounts Session 2010-12*, 52nd Report DFID Financial Management, 2012.

<sup>64</sup> Cfr. NATIONAL AUDIT OFFICE, *Managing budgeting in government*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 597, Session 2012-2013, London, 2012, p. 45.

<sup>65</sup> In effetti, il coinvolgimento dei cittadini nelle dinamiche di *accountability* appare ancora rigidamente impostato sul modello *top-down*: cfr. sul punto M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 112.

<sup>66</sup> Vd. C. TABLOT, *Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*, Independent Evaluation Group (IEG), Washington DC, 2010, p. 26.

<sup>67</sup> M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 102.

<sup>68</sup> «A questo proposito si può citare la fortunata ricerca sulle infezioni ospedaliere (...), seguita da un *follow up* nel 2004 (...) e una terza ricerca nel 2009 (...), che, pur trattando un tema all'epoca non presente nel dibattito pubblico, ha avuto un'eco enorme, anche a livello internazionale, e ha contribuito in maniera fondamentale a sollevare il

Si deve pertanto concludere che la capacità di creare sinergie coi cittadini, per quanto viziata da un forse ancora eccessivo verticismo, non configura un mero elemento di “legittimazione popolare” dell’attività valutativa: queste interazioni costituiscono invece un potente fattore moltiplicativo dell’impatto istituzionale del NAO, ed esse, rafforzando il ruolo di quest’ultimo all’interno del processo di programmazione, implementazione e revisione delle politiche pubbliche, contribuiscono attivamente a ridefinire gli equilibri sostanziali nei rapporti di forza tra Governo e Parlamento.

### **3. L’effettività funzionale dei *departmental select committees*: impatto della valutazione delle politiche ministeriali sui rapporti tra Governo e Parlamento**

In questo paragrafo si esaminerà l’impatto politico-istituzionale dei *departmental select committees* della *House of Commons*, con riferimento ai risultati da essi conseguiti nell’adempimento dell’attività valutativa. Nel condurre questa analisi, la maggiore difficoltà risiede nell’indisponibilità di dati disaggregati, i quali tengano cioè separata l’influenza che tali commissioni esercitano tramite la valutazione, da quella sviluppata attraverso l’espletamento di altre attività di controllo<sup>69</sup>. Le riflessioni che andremo a svolgere risulteranno inevitabilmente condizionate da questo problema metodologico, e, proprio in quanto fondate su rilevazioni onninclusive, esse andranno prudenzialmente considerate come espressione di una tendenza di massima. Ma ciò non vuol dire che, per quanto qui interessa, la significatività di queste stime di impatto vada automaticamente declassata ad un livello insoddisfacente di rilevanza: da una recente ricerca emerge infatti come circa i tre quarti dei report prodotti dai *select committees* riguardino proprio l’attività valutativa<sup>70</sup>, per cui, anche a fronte di studi di influenza fondati su dati non disaggregati, l’incidenza del settore “valutazione” assume al loro interno un peso specifico proporzionalmente prevalente.

---

problema, che in breve tempo è diventato una delle priorità del governo britannico» (M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, op. cit., p. 102).

<sup>69</sup> A questa difficoltà si sommano poi tutte quelle già incontrate nell’analisi dell’impatto politico di NAO e PAC. Si veda ad es. HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *The Departmental Select Committee System*, Research Paper 09/55, London, 2009.

<sup>70</sup> Cfr. M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 22. Questa ricerca, senza dubbio la più ampia e completa nel suo ambito, considera un campione di sette *departmental select committees* per un periodo di quattordici anni (1997-2010), analizzandone tutti i report e ricavando importanti dati statistici a partire dal contenuto delle raccomandazioni. In particolare, l’8% dei report contiene attività di c.d. *agenda setting*, consistente nell’esplorare in modo proattivo la praticabilità, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, di nuove proposte politiche (valutazione *ex ante*); il 22% presenta la medesima attività di valutazione *ex ante*, ma in riferimento alle proposte del Governo; il 42% contiene ricerche atte a sondare l’efficacia e il livello di implementazione delle politiche governative (ossia valutazione *in itinere* ed *ex post*); il 3% è rappresentato da studi di *follow-up*, i quali si inseriscono in una fase di revisione delle valutazioni precedenti. Pertanto, nei settori di intervento appena elencati ritroviamo circa il 75% del lavoro svolto dai *departmental select committees*.

Tanto premesso, procediamo nell'indagine attraverso il consueto schema metodologico: in prima battuta, andremo a parametrare l'impatto politico-istituzionale dell'attività valutativa sulla base di indicatori di tipo quantitativo, richiamando in particolare i dati relativi all'accettazione e all'implementazione delle raccomandazioni, e quelli riguardanti il livello di copertura mediatica loro assicurato<sup>71</sup>. Sul primo versante, la già citata ricerca di Russel e Benton riporta un livello medio di accettazione del 48%, a fronte di un livello di implementazione del 44%<sup>72</sup>. Viene inoltre individuata una stretta correlazione tra le due variabili: ben il 70% delle raccomandazioni totalmente accettate finisce per essere pienamente implementato, ed un ulteriore 13% lo è almeno in parte; viceversa, solo il 3% delle raccomandazioni esplicitamente rigettate riceve ugualmente una completa attuazione<sup>73</sup>. Numeri alla mano, i report dei *select committees* risultano pertanto essere meno incisivi rispetto a quelli pubblicati dal PAC. Tuttavia proprio la forte corrispondenza tra accettazione ed implementazione testimonia della serietà con cui le proposte delle commissioni vengono esaminate dal Governo, il quale mostra così di riconoscere a tali interlocutori un ruolo comunque autorevole all'interno del processo di *policy making*.

Come preventivabile, a raccomandazioni che invochino interventi particolarmente incisivi – tanto sul piano formale che sostanziale – corrispondono tassi di accettazione ed attuazione proporzionalmente inferiori. Ecco allora che richieste aventi per oggetto l'introduzione di nuovi atti legislativi trovano meno facilmente il favore del Governo, rispetto, ad esempio, a richieste genericamente rivolte all'assunzione di un determinato indirizzo politico. Allo stesso modo, le raccomandazioni che invochino grandi cambiamenti nei programmi del Governo ricevono accoglimento più raramente, essendo accettate nel 17% dei casi e implementate nel 21%. Questa seppur ridotta prevalenza della seconda variabile, che potrebbe effettivamente apparire sorprendente, sembrerebbe spiegarsi in virtù dell'accentuato livello di scontro politico solitamente collegato a simili manovre: in un tale contesto, quand'anche il Governo

---

<sup>71</sup> Per quanto riguarda i *select committees*, non sono invece disponibili stime dell'impatto economico dell'attività valutativa da essi esercitata. Deve peraltro segnalarsi come, sul fronte del controllo diretto della spesa pubblica, i *select committees* non abbiano saputo esercitare un monitoraggio sistematico e costante nel corso del tempo: questa mancanza andrebbe imputata alla difficoltà di reperire le informazioni necessarie, anche a causa di un utilizzo storicamente piuttosto scarso del supporto tecnico del NAO. Si veda sul punto A. ROBINSON, *The financial work of the Select Committees*, in G. DREWRY (a cura di), *The new Select Committees*, Oxford, II ed., 1989, pp. 307 ss.

<sup>72</sup> M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 52. Questa ricerca offre una serie di dati disaggregati particolarmente interessanti, in quanto tengono conto anche dell'effettiva misurabilità del contenuto delle raccomandazioni. È chiaro infatti che a fronte di raccomandazioni "di bandiera", prive cioè di elementi prescrittivi, risulterebbe impossibile verificarne l'implementazione, e la stessa accettazione presenterebbe scarsa significatività. Per tale ragione, i dati che anche qui riportiamo si riferiscono solamente al campione delle raccomandazioni misurabili.

<sup>73</sup> M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, op. cit., p. 52.

riconosca la positività della richiesta pervenutagli, può talvolta ritenere preferibile non accettare la raccomandazione, per poi ugualmente implementarla in un secondo momento<sup>74</sup>.

La tabella (*figura 6*) presenta un riepilogo generale dei dati raccolti, sulla base dei quali viene effettuata una stima dei risultati attribuibili al sistema dei *select committees* nel suo complesso.

	Total from the seven committees	Total in our sample	Estimate for the seven committees (+ 0.29)	Estimate for all 20 committees (x 20/7)	Estimate per year for all committees (+ 13)
Inquiry reports	505	151		1443	111
Conclusions and recommendations	13216	3840		37760	2905
Recommendations		2298	7924	22640	1742
Central government recommendations		1906	6572	18778	1444
- Of those, 'clear' central government recommendations		1831	6314	18039	1388
- Of those, accepted recommendations		728	2510	7172	552
- Of those, fully accepted recommendations		340	1172	3350	258
- Of those, med/large change recommendations		1045	3603	10296	792
- Of those, med/large change recs accepted		308	1062	3034	233
- Of those, measurable and not already being done		1334	4600	13143	1011
- Of those, implemented recommendations		592	2041	5833	449
- Of those, med/large change recs		785	2707	7734	595
- Of those, med/large change recs implemented		263	907	2591	199

**Figura 6: riepilogo dei risultati e loro proiezione all'intero sistema dei *select committees*. Fonte: M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 67.**

I numeri qui riportati illustrano l'enorme contributo apportato da tali commissioni nel processo di determinazione delle politiche pubbliche: in tal senso, risulta particolarmente indicativo come ogni anno vengano implementate quasi 200 raccomandazioni richiedenti cambiamenti di portata medio-alta: ciò significa che il lavoro di tali commissioni si traduce nella pressoché quotidiana adozione, da parte dell'esecutivo, di provvedimenti ad elevato impatto, a riprova di come esse esercitino un'influenza sistemica tutt'altro che irrilevante.

Il dato disaggregato più interessante riguarda, per altro, l'incisività delle commissioni misurata in funzione dello schieramento di appartenenza del loro presidente. Dalla tabella (*figura 7*) emerge una dinamica inversa a quella che ci si potrebbe aspettare: a commissioni presiedute dall'opposizione, corrispondono tassi di accettazione ed implementazione superiori rispetto a quelli ottenuti dalle commissioni a guida "governativa".

<sup>74</sup> M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, op. ult. cit., p. 59.

	Acceptance			Implementation		
	Total	Partially/fully accepted		Total	Partially/fully implemented	
	N	N	% of total	N	N	% of total
Government chair	1610	606	38%	1174	499	43%
Opposition chair	221	122	55%	160	93	58%
Total	1831	728	40%	1334	592	46%

**Figura 7: Accettazione ed implementazione delle raccomandazioni, sulla base dello schieramento di appartenenza del presidente<sup>75</sup>.**

**Fonte: M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 63.**

In realtà ciò si spiega entro un duplice ordine di ragioni: da una parte, presidenti appartenenti alla minoranza parlamentare tendono a richiedere rapporti più approfonditi e, soprattutto, il più possibile condivisi, cosa che accresce considerevolmente la loro forza d'impatto<sup>76</sup>; dall'altra parte, le commissioni presiedute dall'opposizione appaiono meglio equilibrate, i loro report risultano tendenzialmente slegati dagli interessi di partito, e in generale presentano un profilo di indipendenza che consente loro di esercitare una maggior pressione politica sul Governo. Non a caso, è opinione comune che i *select committees* abbiano visto significativamente aumentare il proprio ruolo e la propria importanza durante la legislatura 2010-2015, contraddistintasi come un inedito periodo di coalizione: questa situazione ha infatti accentuato la neutralità – *rectius*, il carattere *bipartisan* – delle commissioni, aumentando il consenso raccolto attorno ai loro report, rendendo più effettivo il loro impatto nel processo di *policy making*, e rafforzando di conseguenza il ruolo istituzionale dell'intero Parlamento nei confronti del potere esecutivo<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> L'anomalo differenziale positivo ( $\Delta = +6\%$ ) tra il tasso di implementazione e quello di accettazione è dovuto alla disomogeneità del campione di raccomandazioni considerate. Nel primo caso si tratta infatti delle sole raccomandazioni misurabili, nel secondo della loro totalità.

<sup>76</sup> L. FISHER, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, in *The Political Quarterly*, vol 86, n. 3/2015, p. 424: «This is important, as if the reports are not unanimously agreed, their impact is severely diluted». Di tale dinamica le commissioni si mostrano perfettamente consapevoli, al punto da preferire la pubblicazione di report meno assertivi, purché ciò consenta di riassorbire ogni possibile dissenso interno. Si spiega così il bassissimo numero di raccomandazioni emanate in assenza di unanimità, che nella ricerca di Russell e Benton viene indicato nella misura dell'1,5% (M. RUSSELL – M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 37). Questo fenomeno spiega inoltre la presenza di un elevato numero di raccomandazioni formulate in termini piuttosto vaghi, cosa che, tra l'altro, rende particolarmente complicato verificarne l'implementazione.

<sup>77</sup> Cfr. L. FISHER, *The Growing Power*, cit., p. 426. L'estensione della logica *bipartisan* ai *select committees* non può essere considerata una sterile forma di “*government by consensus*” (così invece T. BENN, *How democratic is Britain?*, in K. SUTHERLAND (a cura di), *The rape of the Constitution?*, Exeter, 2000, p. 48): in realtà il superamento dei meccanismi maggioritari sembra costituire un presupposto fondamentale per garantire l'efficacia del sistema, «poiché consente di superare l'impasse [per] cui (...) il Governo con la sua maggioranza parlamentare potrebbe indirizzare anche l'attività di controllo che lo riguarda direttamente, snaturando così l'essenza della funzione. (...)

Dall'incrocio di questi dati con quelli esposti nei paragrafi precedenti è poi possibile trarre una considerazione di sistema: la valutazione risulta tanto più efficace, nonché politicamente determinante, quanto più è esercitata da organismi indipendenti, tecnici e svincolati dalle logiche maggioritarie; quanto più i *select committees* riescono a replicare il modello organizzativo e le modalità operative adottate dal PAC, tanto più la loro capacità di influenzare le politiche governative risulta sensibilmente aumentata. Peraltro il processo di rafforzamento delle commissioni di controllo rientra in un più ampio contesto di misure avviate a partire dagli anni Novanta, con cui si è cercato di ristabilire un maggiore equilibrio nei rapporti di forza tra Governo e Parlamento<sup>78</sup>. E, non a caso, denominatore comune di tutti questi interventi è stata proprio «la rottura (o la sospensione), in alcuni spazi della vita parlamentare, della logica maggioritaria nel Parlamento maggioritario per eccellenza»<sup>79</sup>. Questo non ha comunque determinato un'attenuazione dello scontro politico, ma ha consentito di “relegarlo” entro i confini stabiliti dalle evidenze fattuali: in un simile contesto, le differenze ideologiche tra i vari schieramenti trovano un'arena condivisa per sviluppare il confronto, dove sono chiari a tutti quali problemi debbano essere risolti, con quali strumenti e con quali risultati attesi, rendendo così il sistema meglio attrezzato all'individuazione di eventuali criticità<sup>80</sup>.

---

In questa prospettiva emerge che la logica *bipartisan*, volta alla ricerca di un consenso fra maggioranza e opposizione, può costituire un mezzo per rendere la funzione di controllo più incisiva e penetrante di quanto non lo sia se lasciata alla “normale” dialettica fra parti contrapposte» (F. ROSA, M. SISTI, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, 2002, p. 12, disponibile su [www.capire.org](http://www.capire.org)). Sul punto vedi immediatamente *infra*, nel testo.

<sup>78</sup> «Parliament as an institution is presently more powerful than it has been since the early 1990s. The rise of select committees is both a cause and a reflection of that» (L. FISHER, *The Growing Power*, cit., p. 426).

<sup>79</sup> F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, cit., p. 227. Cfr. inoltre C. TURPIN, A. TOMKINS, *British Government and the Constitution*, Cambridge, VII ed., 2012, p. 627, dove si sottolinea lo spiccato livello di effettività raggiunto nell'applicazione della logica *bipartisan*, per cui anche i parlamentari di maggioranza, non risparmiando al Governo critiche anche molto circostanziate, mostrano per lo più di saper trascendere le appartenenze politiche.

<sup>80</sup> L'approfondimento di queste dinamiche diviene ancor più interessante laddove le si studi in prospettiva comparata. Cfr. in tal senso G. REGONINI, *Camere con vista. Le strutture di ricerca dei parlamenti*, Milano, 2010, pp. 9 ss., dove si svolge un confronto tra le diverse modalità con cui si sono affrontati, in Italia e nel Regno Unito, l'esame e l'approvazione di due recenti riforme universitarie. In particolare, nel caso britannico era stata creata un'apposita commissione, nominata di concerto da un ministro e dal rispettivo ministro ombra dell'opposizione, il cui incarico conteneva chiare indicazioni sui dati che dovevano essere forniti e sui valori che dovevano entrare nella valutazione dei trade-off, fissava la data per la consegna del rapporto a dopo le elezioni della primavera 2010 (per evitare strumentalizzazioni politiche), e richiedeva che fossero consultati «all those with an interest in higher education in this country, including current and potential students». Queste misure non hanno comunque portato il Parlamento ad approvare una proposta di riforma condivisa, similmente a quanto avvenuto nel Parlamento italiano in occasione della c.d. riforma Gelmini. Ma in realtà le due situazioni presentavano alcune importanti differenze: «formalmente, le due assemblee hanno fatto la stessa cosa: hanno approvato a maggioranza una legge controversa, in un clima caratterizzato da scontri. In tutti e due i casi, il voto aveva forti implicazioni di *politics*. Ma in un caso, quello inglese, c'è sul tavolo anche una *policy* che indica quali problemi devono essere risolti, con quali strumenti e con quali risultati attesi. Se la riforma non funzionerà, in tre anni saranno in grado di accorgersene e di studiare rimedi. Ammesso che la riforma italiana sia definitivamente approvata, tra tre anni sarà a malapena

Passiamo ora all'analisi dei dati relativi alla copertura mediatica riservata ai *select committees*. Al fine di meglio comprendere il contesto di fondo entro cui si pone la questione, si rende opportuna una premessa: a partire dagli anni Ottanta, giornali e televisioni hanno iniziato a dedicare sempre meno spazio ai lavori parlamentari nel loro complesso, al punto da far sostenere che i media, negli ultimi decenni, abbiano “largamente voltato le spalle” all'assemblea legislativa<sup>81</sup>.

Nonostante le dimensioni del fenomeno, la copertura mediatica dei *select committees* non solo non è diminuita, ma è anzi progressivamente aumentata, pur all'interno di fisiologiche oscillazioni annuali.

Questa tendenza è ben evidenziata dal grafico (*figura 8*), di cui, più che i valori assoluti, interessa soprattutto l'orientamento ascendente<sup>82</sup>: stante il condiviso riconoscimento del legame tra copertura mediatica ed influenza politica<sup>83</sup>, tale dato dimostrerebbe come i *select committees* stiano acquisendo un rilievo sempre più considerevole all'interno del sistema istituzionale britannico, a fronte di un parallelo indebolimento del Parlamento nella sua composizione assembleare.

**Figura 8: media mensile degli articoli riguardanti i *select committees***

---

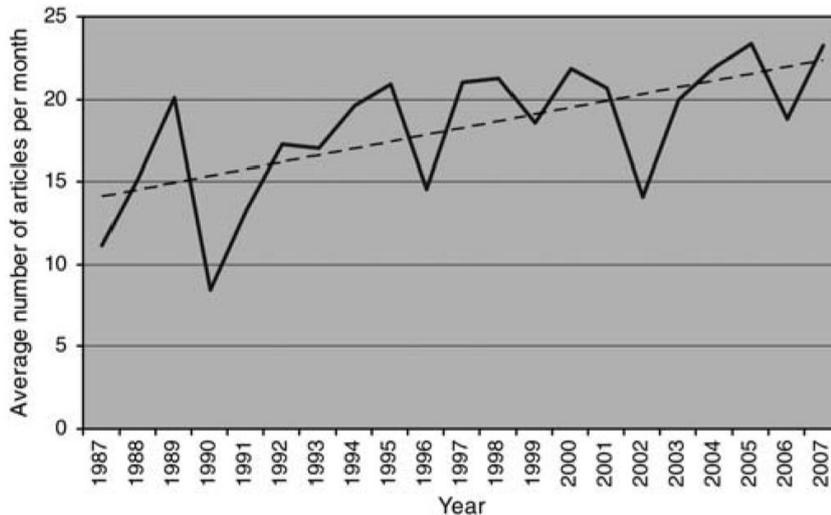
conclusa la fase dei decreti delegati e dell'approvazione degli statuti a livello di ateneo [e] il coacervo di obiettivi che la riforma si propone renderà impossibile un reale monitoraggio dei risultati. Insomma, indipendentemente dal merito dei singoli articoli, sembrano gettate le basi per un nuovo fallimento» (p. 14).

<sup>81</sup> P. RIDDELL, *Members and Millbank: the Media and Parliament*, in *The Political Quarterly*, vol 69, issue b, 1998, p. 8: «the media have largely turned their back on Parliament».

<sup>82</sup> Fonte: M. KUBALA, *Select Committees in the House of Commons and the Media*, in *Parliamentary Affairs*, vol 64, n. 4/2011, p. 703. Il numero medio di articoli risulta invece di per sé poco significativo, essendo strettamente correlato alla specifica metodologia di ricerca impiegata, che ha previsto come campione di riferimento solamente due giornali, il *Times* e il *Guardian*.

<sup>83</sup> Vd. D. NATZLER, M. HUTTON, *Select Committees: Scrutiny à la Carte?*, in P. GIDDINGS (a cura di), *The Future of Parliament*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, pp. 88 ss. Lo stesso *Liaison Committee*, consapevole della dimensione ormai assunta dal fenomeno della mediatizzazione, insiste molto affinché le commissioni curino con particolare attenzione la strategia comunicativa (Cfr. THE HOUSE OF COMMONS LIAISON COMMITTEE, *Second Report: Select committee effectiveness, resources and powers*, HC 697, London, 2012, n. 85 ss.).

Gli specifici riferimenti ai report, o alle raccomandazioni in essi contenute, rappresentano il 28% del totale<sup>84</sup>, ma da alcuni *case studies* parrebbe che la maggior parte degli articoli, ossia anche quelli non direttamente indirizzati ai report, presentino ugualmente degli espliciti riferimenti ai risultati delle



ricerche<sup>85</sup>. Si tratta di un dato importante, perché dimostra come l'occhio mediatico si indirizzi soprattutto verso il merito dei lavori delle commissioni, anziché al sensazionalismo di vicende politicamente autoreferenziali. Evidentemente si attribuisce ai report un elevato potenziale di interessamento dell'opinione pubblica, riconoscendo così ai *select committees* un *impact factor* direttamente correlato alla qualità delle ricerche prodotte. Ma vi è di più: il livello di copertura mediatica raramente risulta collegato al (supposto) prestigio delle diverse commissioni<sup>86</sup>, e la vera discriminante sembra piuttosto essere la capacità di presentare valutazioni su questioni particolarmente critiche o controverse<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Questo dato corrisponde perfettamente sia nella ricerca di M. KUBALA, *Select Committees*, cit., p. 708, sia in quella di M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 39, nonostante il diverso arco temporale esaminato e i diversi giornali assunti a campione di riferimento (per quest'ultima, il *Guardian* e il *Telegraph*).

<sup>85</sup> Vd. ad es. A. HINDMOOR, P. LARKIN, A. KENNON, *Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol 15, n. 1/2009, pp. 71-89, in cui si riporta come ben il 62% degli articoli che, tra il 1997 e il 2005, hanno citato l'*Education and Skills Committee*, contenesse almeno qualche riferimento a ricerche (o raccomandazioni) di tale commissione.

<sup>86</sup> Fa in un certo senso eccezione il *Treasury committee*, il quale ha nettamente dominato la scena mediatica soprattutto a partire dai primi anni Duemila. Con l'inizio della crisi economica i riferimenti ad esso sono poi cresciuti esponenzialmente, con un aumento, fra il 2006 e il 2007, del 341% (cfr. M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 39).

<sup>87</sup> M. KUBALA, *Select Committees*, cit., p. 710. Numeri alla mano, egli dimostra come «a single, highly controversial or influential inquiry – one that becomes part of an ongoing media narrative – such as the Foreign Affairs committee's inquiry into Iraq or the Culture, Media and Sport committee's inquiry into the Royal Opera House can mean a committee receives substantially wider coverage than it would usually attract in a typical session or Parliament».

Proprio questa evidenza permette di spiegare un altro dato, apparentemente controintuitivo, per cui al maggior interessamento mediatico per determinate raccomandazioni non corrisponde un proporzionale aumento della loro implementazione (*figura 9*).

	Acceptance			Implementation		
	Total	Partially/fully accepted		Total	Partially/fully implemented	
	N	N	% of total	N	N	% of total
Some media coverage	141	51	36%	110	42	38%
No media coverage	1690	677	40%	1224	550	45%
Total	1831	728	40%	1334	592	46%

**Figura 9: accettazione ed implementazione delle raccomandazioni, in base al livello di copertura mediatica**

**Fonte: M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 62**

Ovviamente ciò non significa che la copertura mediatica delle raccomandazioni sia inutile, o, come sembrerebbe suggerire la tabella, addirittura svantaggiosa: la realtà è che si tende a dedicare molto spazio informativo alle raccomandazioni più critiche e delicate, le quali, a prescindere dall'interessamento dei media, incontrano una probabilità fisiologicamente ridotta di essere implementate<sup>88</sup>. In questo caso, pertanto, l'influenza che i *select committees* possono acquisire tramite giornali e televisioni non va ricercata in un *plus* di efficacia – per l'appunto non riscontrabile – arrecato alle raccomandazioni, anche perché dalla tabella emerge come solo una minima percentuale di esse riceva copertura. L'effetto più importante dell'incremento della mediatizzazione – processo che per l'appunto non riguarda tanto le raccomandazioni, quanto i lavori delle commissioni nel loro complesso – sta invece nella rilevanza che i risultati della valutazione possono così assumere di fronte all'opinione pubblica.

Quest'ultima considerazione, per altro, ci introduce entro il secondo approccio metodologico applicato nella nostra analisi: con strumenti qualitativi, si cerca di rilevare il contributo offerto dai *select committees* nel condizionare il dibattito attorno alle scelte di *policy*. Secondo alcuni, il discrimine tra successo ed insuccesso dell'attività valutativa delle commissioni risiederebbe proprio in ciò, ossia nella loro capacità

<sup>88</sup> Non va peraltro negato che un'eccessiva pressione mediatica possa effettivamente ingenerare qualche effetto negativo. Da una parte, questo fenomeno può portare le commissioni a legare oltremodo il proprio successo all'impatto mediatico, portandole a pubblicare soprattutto quei report che attribuiscono visibilità nel breve termine, trascurando invece quelli relativi a politiche di lungo periodo. Dall'altra parte, i mezzi di informazione tendono ad "imporre" tempi di risposta estremamente ridotti ai ministeri, per cui vi è il rischio che questi non possano ponderare adeguatamente le richieste loro pervenute, preferendo così adottare una linea cautelativamente più difensiva. Cfr. sul punto M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 82.

di influenzare l'agenda politica<sup>89</sup> e di supportare le esigenze informative del corpo elettorale<sup>90</sup>. Si tratta di una prospettiva confermata anche dai principali attori del processo decisionale, dalle cui dichiarazioni emerge l'enorme potenziale d'impatto in tal modo esercitabile da parte dei *select committees*: le valutazioni di questi ultimi possono configurare veri e propri punti di svolta nel dibattito, specie laddove vadano a trattare questioni già particolarmente calde<sup>91</sup>, e possono fornire un'incredibile mole di dati attorno a problemi anche tecnicamente complessi. Grazie a questa loro capacità di approfondimento, costituiscono una preziosa fonte di informazioni anche per gli stessi ministeri<sup>92</sup>, nonché, ovviamente, un potente mezzo di *accountability*. La situazione si presenta comunque molto differenziata da commissione a commissione, a seconda dell'effettiva possibilità di disporre di esperti esterni, nonché della preparazione dei singoli membri. In tal senso, la scarsità di fondi ha a lungo influito sulla possibilità di esternalizzare le ricerche ad organismi specializzati, ad evidente discapito della qualità delle valutazioni. Per ovviare a questo problema, il *Liaison Committee* ha di recente incoraggiato le commissioni ad utilizzare maggiormente il supporto del NAO e della *Scrutiny Unit*, nonché ad impiegare una quota preponderante del proprio bilancio nella valutazione delle politiche ministeriali, concentrandosi specificamente sui profili dell'efficacia e dell'efficienza nel processo allocativo delle risorse<sup>93</sup>. Resta da vedere se in futuro i *select committees* sapranno esercitare adeguatamente queste funzioni, ma la crescita di influenza da essi registrata negli ultimi anni sembrerebbe suggerire una prognosi ragionevolmente ottimistica<sup>94</sup>.

Le audizioni delle commissioni producono importanti effetti anche sul settore privato, favorendone la partecipazione (seppur indiretta) al processo di valutazione e determinazione delle politiche governative. Ma le imprese possono anche divenire a loro volta oggetto di specifiche ricerche, nella consapevolezza

---

<sup>89</sup> Il Governo ha spesso modificato le proprie politiche a seguito dei risultati esposti nelle *evidence sessions*: di tale influenza non passa ovviamente alcuna traccia all'interno di un'analisi meramente quantitativa. Per alcuni esempi si veda M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>90</sup> Così ad es. G. DREWRY, *The Committees since 1983*, in ID. (a cura di), *The New Select Committees: a Study of the 1979 Reforms*, Clarendon, Oxford, II ed., 1989, p. 398. Vd. anche M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, *cit.*, p. 85: «one clerk suggested that the key form of committee influence is not through implementation of recommendations, but simply through 'getting people to explain themselves'».

<sup>91</sup> È quanto ad esempio si è verificato quando l'*Health Committee* pubblicò, nel 2009, un report sulle disuguaglianze nell'accesso alle cure sanitarie: nel medesimo periodo, alcuni accademici stavano conducendo una ricerca su quello stesso argomento, cosa che fece parlare alcuni di un'inutile duplicazione delle indagini. Ma come emerge da un'intervista ad un funzionario molto vicino alla questione, la commissione ha così potuto «create a political narrative and give weight to a direction of policy» (cit. da M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, *op. cit.*, p. 81).

<sup>92</sup> Cfr. M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, *op. ult. cit.*, p. 82.

<sup>93</sup> THE HOUSE OF COMMONS LIAISON COMMITTEE, *Second Report: Select committee effectiveness*, *cit.*, nn. 42 e 72.

<sup>94</sup> L. FISHER, *The Growing Power*, *cit.*, p. 426: «select committees are likely to remain a key forum of parliamentary theatre. Clearly the reforms to select committees and the circumstances engendered by coalition government, combined with the approach of some of the most successful chairs, have helped to strengthen Parliament in its scrutiny of the executive».

che l'implementazione di determinate misure spesso richiede una collaborazione proattiva anche da parte dei privati: questo produce un sottile meccanismo di “*accountability* diffusa” – estremamente efficace in virtù dell'effetto mediatico da essa ingenerato – con cui i *select committees* riescono di fatto a travalicare gli stretti confini pubblicistici del loro mandato<sup>95</sup>.

Da ultimo, valgono anche qui le considerazioni, già svolte in riferimento al PAC, circa la capacità delle commissioni di determinare reazioni anticipate. Stando alle affermazioni di diversi membri del Governo, i dipartimenti assumerebbero le proprie decisioni nella costante prospettiva di vederle poi potenzialmente sottoposte a valutazione: pur non essendo possibile misurare con precisione gli effetti di tali dinamiche, essi parrebbero essere tutt'altro che irrilevanti<sup>96</sup>. Per contro, va segnalato come la scarsa produzione di studi di *follow-up*, comportando un allentamento del controllo sul Governo circa l'effettiva implementazione degli impegni presi, rappresenti uno dei maggiori limiti alla massimizzazione dell'efficacia (anche) preventiva del lavoro dei *select committees*<sup>97</sup>.

#### **4. La valutazione alla *House of Lords*: specificità ordinamentali dell'organo e complementarità d'impatto sul sistema (cenni)**

Il contributo apportato dalla *House of Lords* (nonché dalle commissioni bicamerali) all'attività di valutazione non risulta facilmente quantificabile. Mancano studi sistematici in tal senso, ma per la seconda camera il problema risulta in realtà anche più generale, presentandosi in riferimento all'esercizio di tutte

---

<sup>95</sup> «Although private sector organisations are not directly accountable to parliamentary committees, and do not even have an obligation (as government does) to respond to committee reports, the simple act of requiring senior executives to appear in public can be surprisingly effective (...) It provided a unique forum in which such industry representatives had to explain and defend their policies in front of the media. As one member put it, the committee could 'provide a platform for transparency and put people under pressure'. Thus on cash machine charges, a member of the committee suggested that 'we changed policy by just calling them up in front of the TV cameras'» (M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., p. 87).

<sup>96</sup> L. FISHER, *The Growing Power*, cit., p. 426: «Civil servants and ministers are known to spend many hours preparing for select committees, such is the fear of public embarrassment when giving evidence, or of being caught out and letting slip details they would have preferred to keep secret. The potential for scrutiny and possible public ridicule in front of a select committee has had the helpful effect of forcing ministers and mandarins to spend more time examining the possible pitfalls of policies. One MP said: 'They have to calculate whether a policy can withstand scrutiny from a select committee'». Vd. inoltre M. RUSSELL, M. BENTON, *Selective Influence*, cit., pp. 88-89.

<sup>97</sup> Cfr. sul punto THE HOUSE OF COMMONS LIAISON COMMITTEE, *Second Report: Select committee effectiveness*, cit., n. 81, dove si sottolinea come l'effettiva capacità di incidere sulla *policy* dei vari ministeri sia fortemente influenzata dal numero di *follow-up* prodotti. Si raccomanda pertanto alle commissioni di predisporre soluzioni strutturali per assicurare la revisione sistematica delle ricerche e delle raccomandazioni più importanti, ad esempio attribuendo questa funzione in via esclusiva ad una parte del personale, ovvero esternalizzandola ad una struttura tecnica.

le funzioni non legislative<sup>98</sup>. Di conseguenza ci dovremo limitare a poche osservazioni, per lo più fondate su indagini settoriali o di carattere anedddotico.

Una prima considerazione deriva dalla specifica struttura dei *select committees* all'interno della *House of Lords*: essi risultano infatti suddivisi per materia, non per dipartimento come nella *House of Commons*, e ciò consente loro una maggiore trasversalità nelle analisi valutative, nonché di focalizzarsi su determinate questioni a prescindere dalle specifiche politiche portate avanti dall'esecutivo. In termini programmatici, le commissioni della seconda camera tendono ad evitare la duplicazione di indagini già svolte da altri organismi, e in particolare dai *select committees* della *House of Commons*<sup>99</sup>: una simile diversificazione dell'ambito operativo dei due rami del Parlamento favorisce la complementarietà dei loro lavori, con un conseguente rafforzamento del sistema di valutazione nel suo complesso<sup>100</sup>. Questo aspetto risulta poi particolarmente accentuato in riferimento a quelle materie, come il diritto internazionale o la bioetica, entro cui i *Lords* vantano una particolare *expertise*, e sulle quali essi riescono pertanto a sviluppare un livello di *accountability* molto più stringente rispetto ai *Commons*<sup>101</sup>. Inoltre – prima dell'avvio delle procedure per la *Brexit* – attraverso l'attività valutativa esperita dall'*European Union Select Committee* la Camera dei *Lords* ha saputo garantire al Parlamento britannico un importante strumento per condizionare il processo di *policy making* anche a livello europeo<sup>102</sup>.

La composizione e le modalità di funzionamento della seconda camera, tendendo ad evitare l'affermazione di logiche maggioritarie, generano uno spazio d'elezione per l'esercizio dell'attività valutativa. In un simile contesto, essa incontra infatti le condizioni ideali per esprimere tutto il suo

---

<sup>98</sup> Vd. M. RUSSEL, *The contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013, p. 224.

<sup>99</sup> Come si spiega in J. A. G. GRIFFITH – M. RYLE, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London, 2003, p. 705, l'attività di *scrutiny* dei *select committees* della *House of Lords* si indirizza essenzialmente a questioni «which escape the Commons departmental committees by crossing department boundaries». Si veda sul punto anche V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento: le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2014, p. 181.

<sup>100</sup> Un simile scenario veniva auspicato fin dai tempi immediatamente successivi alla riforma della *House of Lords* del 1999. Così sul punto A. BRAZIER, *Parliament at the apex. Parliamentary scrutiny and regulatory bodies*, London, 2003, p. 3: «The House of Lords should complement the Commons: at the time of the report's publication, the future composition and role of the House of Lords was uncertain. Whatever its future structure, the Commission believes the Lords has a unique role to play in holding the Government to account. The Lords is likely to adopt a less adversarial approach to many issues, take a longer view of policy and administration and should play a significant role in cross-departmental scrutiny».

<sup>101</sup> Cfr. M. RUSSEL, *The contemporary House of Lords*, cit., p. 225. Il punto viene spesso sottolineato anche nei rapporti annuali sui lavori della seconda camera: vd. ad es. HOUSE OF LORDS, *The Work of the House of Lords 2009–10*, 2010, p. 16: «Lords committees also benefit from the high level of specialist knowledge and wide range of experience available in the House, and their membership is often made up of experts in their fields. This varied, experienced membership lends authority and credibility to the work of Lords committees and their independent approach to the scrutiny of public policy». Si veda inoltre D. SHELL, *The House of Lords: A Chamber of Scrutiny*, in P. GIDDINGS (a cura di), *The Future of Parliament*, cit., p. 112.

<sup>102</sup> D. SHELL, *The House of Lords*, cit., p. 112: «Reports from the Lords EU Committee have at times been more influential in Brussels than in London».

potenziale d’impatto, tanto più laddove si consideri che la *House of Lords* risulta tradizionalmente più propensa a considerare i problemi con una visione di lungo periodo<sup>103</sup>. Ciò è dovuto anche al fatto che i membri della camera alta non si trovano inseriti all’interno del circuito elettorale, ed essendo nominati per lo più a vita, possono calibrare il proprio operato su tempistiche che trascendono le singole legislature. Al tempo stesso, deve a tal proposito sottolinearsi l’importanza che assume l’esclusione della *House of Lords* dal rapporto fiduciario con l’esecutivo: abbiamo già visto che l’efficacia della valutazione è comunque maggiore laddove essa non si trasformi in occasione di mera contrapposizione partitico-ideologica, ma la mancanza formale di mezzi di controllo diretto del governo può favorire ulteriormente la leale collaborazione fra i due organi.

Fin dalla sua composizione, la seconda camera presenta importanti elementi di riequilibrio della componente “politica” rispetto a quella “tecnica”: se è vero che il “nucleo forte” dell’aula rimane ad oggi composto da *peers* affiliati a partiti<sup>104</sup>, va tuttavia sottolineata la presenza di un numero molto rilevante di *crossbenchers*, ossia di membri indipendenti, designati da una commissione a sua volta indipendente (*House of Lords Appointments Commission*), sulla base di una loro riconosciuta esperienza all’interno di uno specifico settore. La consistenza di tale componente non politicamente schierata risulta piuttosto ragguardevole, tanto da precludere a qualunque partito la possibilità di assumere una posizione egemone all’interno dell’assemblea<sup>105</sup>.

L’inquadramento costituzionale della seconda camera rende pertanto tale istituzione particolarmente adatta allo svolgimento di attività di valutazione; ma d’altra parte, a seguito della promulgazione dell’*House of Lords Act* del 1999, il rafforzamento del ruolo dei *crossbenchers* ha avuto importanti conseguenze ordinamentali anche a livello più generale, poiché «ha introdotto dosi rilevanti di consensualismo nel

---

<sup>103</sup> In virtù di simili considerazioni, vi è chi sostiene che il controllo parlamentare sul Governo risulti addirittura più effettivo alla *House of Lords*, piuttosto che alla *House of Commons*. Così ad es. P. NORTON, *Parliament: a new assertiveness?*, in J. L. JOWELL – D. OLIVER – C. O’CINNEIDE (a cura di), *The changing Constitution*, Oxford, VIII ed., 2015, p. 192. In termini più generali, a seguito della riforma del 1999 tutta l’attività della seconda camera ha comunque acquisito una maggiore assertività, costringendo il Governo a considerarla con maggior attenzione. Si veda sul punto A. KING, *The British Constitution*, Oxford, 2007; M. RUSSELL, *A stronger second chamber? Assessing the impact of House of Lords reform in 1999, and the lessons for bicameralism*, in *Political Studies*, vol 58, n. 5/2010, pp. 866–885; D. SHELL, *To revise and deliberate: The British House of Lords*, in S. C. PATTERSON – A. MUGHAN (a cura di), *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Columbus, 1999, pp. 199–224.

<sup>104</sup> Si tratta peraltro di soggetti per lo più dotati di grande autorevolezza, acquisita grazie ad una pluriennale esperienza sul campo, e che comunque non rappresentano alcun collegio elettorale: ciò rende i *Lords* meno assoggettabili a disciplina di partito o a logiche localistiche, a prescindere dai rapporti di forza formali tra i gruppi parlamentari. Si veda sul punto V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento*, cit., p. 167.

<sup>105</sup> Al momento in cui si scrive, i *crossbenchers* rappresentano oltre il 22% dei membri della *House of Lords*, assestandosi come “terza forza” dopo i conservatori (31%) e i *labour* (25%). Va peraltro considerato che, dal punto di vista della (non) appartenenza politica, ai 176 *crossbenchers* andrebbero aggiunti anche 30 cosiddetti “*non affiliated*”, per cui la consistenza di tale “intergruppo” salirebbe al 26% (dati riportati in <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/>).

funzionamento del sistema politico-parlamentare, rendendo insufficiente, a fini descrittivi, il riferimento allo schema binario della contrapposizione Governo-Opposizione»<sup>106</sup>.

Per quanto riguarda la procedura seguita, le valutazioni elaborate dai *select committees* conducono, una volta che l'esecutivo abbia risposto alle raccomandazioni contenute nei report, ad una discussione aperta a tutta l'assemblea, alla quale partecipano anche i funzionari del Governo responsabili per il settore scrutinato. L'estensione del dibattito all'intera camera appare significativo dell'importanza attribuita a questi report: in effetti, pur in assenza di precisi indicatori quantitativi, dai resoconti annuali sui lavori della *House of Lords* emerge come il Governo tenda molto spesso a dar seguito alle raccomandazioni dei *select committees*, anche in riferimento a questioni di particolare rilevanza<sup>107</sup>.

Per quanto attiene invece all'impatto politico dei *joint committees*, diversi studi dimostrerebbero una discreta capacità di tali commissioni bicamerali di influire sulle politiche governative, ad esempio attraverso lo sviluppo di una certa "cultura dei diritti"<sup>108</sup>, ovvero ingenerando reazioni preventive all'interno dell'esecutivo<sup>109</sup>. Peraltro, quanto tale influenza derivi loro dall'esercizio dell'attività di valutazione non è ad oggi possibile stabilirlo.

## 5. Osservazioni finali

Dall'analisi fin qui condotta è emerso come, all'interno dell'ordinamento britannico, la valutazione delle politiche pubbliche costituisca una funzione ad impatto politico-istituzionale estremamente rilevante. In questo contesto, abbiamo soprattutto approfondito il ruolo di quegli organi valutatori che, direttamente o indirettamente, possono essere ricondotti al dominio parlamentare, soffermandoci su come la loro attività influenzi il procedimento decisionale e sugli effetti da essa ingenerati a livello di sistema.

In primo luogo, si è visto come il Parlamento britannico abbia trovato nell'attività valutativa un formidabile strumento di legittimazione sostanziale, tanto nei confronti del Governo, quanto

---

<sup>106</sup> V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., p. 183.

<sup>107</sup> Questo atteggiamento accomodante si spiegherebbe non solo in virtù del prestigio che, grazie all'autorevolezza di molti suoi membri, può vantare la *House of Lords*; ma anche per la volontà del Governo di evitare defatiganti "prove di forza" nei confronti di un'assemblea che, seppur non più detentrici di un potere di veto nel procedimento legislativo, può comunque ritardare l'approvazione di taluni interventi normativi anche di diversi mesi. Si deve a tal proposito ricordare che, come già spiegato, all'interno della seconda camera non valgono i rapporti di forza riscontrabili alla *House of Commons*. Vd. sul punto V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, op. cit., p. 182.

<sup>108</sup> Così, ad esempio, in riferimento al *Joint Committee on Human Rights*, J. L. HIEBERT, *Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR help facilitate a Culture of Rights?*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, n. 1/2006, pp. 1-38

<sup>109</sup> Cfr. ad esempio E. C. PAGE, *Governing by numbers: delegated legislation and everyday policy-making*, Oxford, 2001, p. 175, ove si sottolinea come la legislazione delegata sia elaborata dai giuristi del Governo "as if the JCSI [Joint committee on statutory instrument] is looking over their shoulder".

dell'opinione pubblica. Nelle relazioni con il primo, l'esercizio di tale funzione ha permesso di riequilibrare i rapporti di forza tra i due poteri, il cui baricentro risulta sempre più determinato anche in base all'autorevolezza progressivamente acquisita dagli organi valutatori. Le garanzie di indipendenza e la professionalità che essi possono vantare – a prescindere dall'estensione formale delle prerogative loro attribuite – si traducono infatti in raccomandazioni difficilmente ignorabili da parte del Governo: questo si ritrova spesso politicamente obbligato ad adeguarvisi, ovvero a reagire addirittura in via preventiva, al fine di evitare le conseguenze d'immagine provocate da report particolarmente critici. In riferimento ai cittadini, l'esercizio parlamentare della funzione valutativa apporta poi un importante contributo all'effettività della democrazia: esso, pur non implicando una partecipazione proattiva dei cittadini alla concreta formazione dei report, promuove infatti una pratica di “*accountability* elettorale” che trova il proprio sostentamento nella pubblicazione di un enorme quantitativo di informazioni circa l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle politiche governative.

In secondo luogo, è emerso come la valutazione delle politiche pubbliche apporti ingenti risparmi finanziari, e consenta di pervenire ad un'allocazione più efficiente delle risorse. L'espletamento di questo ruolo di “*revisore contabile del Governo*” ha visto ulteriormente accrescere la reputazione del Parlamento di fronte ai contribuenti britannici, in un circolo virtuoso per cui i risultati economici in tal modo conseguiti alimentano la capacità dei valutatori di influenzare il procedimento decisionale.

A testimonianza della crescente importanza acquisita dalla valutazione nel sistema ordinamentale britannico, si è poi verificato come essa riceva sempre maggior copertura anche da parte dei mezzi di informazione: il rilievo da questi assunto all'interno di tutte le democrazie occidentali rende una simile dinamica estremamente significativa, perché l'esposizione mediatica garantisce al Parlamento una visibilità che, dati alla mano, si traduce in una maggiore capacità d'impatto della valutazione stessa.

Da questa ricerca emerge poi come la valutazione risulti tanto più efficace, nonché politicamente determinante, quanto più essa è esercitata da organismi indipendenti, svincolati dalle logiche maggioritarie, e dotati di strutture di supporto tecnicamente competenti. La sfida che si pone di fronte alle democrazie contemporanee è quella di riuscire ad innestare questo genere di soggetti proprio all'interno delle assemblee rappresentative: nel modello britannico, ciò si è reso possibile anche grazie alla forte assunzione di responsabilità collettivamente dimostrata da tutti gli schieramenti parlamentari, i quali, specie nell'incardinare l'attività valutativa presso la *House of Commons* – e quindi entro un contesto fisiologicamente orientato dagli equilibri politici – hanno saputo mettere da parte le dinamiche di partito, lasciando prevalere l'interesse istituzionale ad un buon funzionamento del sistema. La ricerca della logica *bipartisan* nell'espletamento della valutazione, lungi dall'assecondare un'ipotesi di *executive dominance*, ha

invece consentito al Parlamento di recuperare buona parte del potere da esso perduto nell'esercizio diretto della funzione legislativa.

In effetti, anche osservando quanto emerge dalla tabella (*figura 10*), sembrerebbe trovare conferma la teoria per cui «[a] legislative assembly the parliament of the UK is, much of the time, either peripheral or totally irrelevant. It might as well not exist»<sup>110</sup>.

	Government Bills		Private Members' Bills		% of Royal Assent on Government Bills	% of Royal Assent on Private Members' Bills
	Introduced	Royal Assent	Introduced	Royal Assent		
<b>Average 1997-2015</b>	<b>35,6</b>	<b>31,9</b>	<b>116,3</b>	<b>6,1</b>	<b>89,1</b>	<b>5,1</b>

**Figura 10: media annuale di promulgazione degli atti legislativi di iniziativa governativa vs. parlamentare (periodo 1997-2015). Fonte: rielaborazione di dati contenuti in House of Commons Library, Parliamentary Information List, Briefing Paper 02283**

Ma in realtà è proprio entro tale contesto che la valutazione delle politiche pubbliche dimostra maggiormente il proprio apporto sostanziale alla determinazione della forma di governo: se è vero infatti che, sul piano formale, la stragrande maggioranza degli atti legislativi è di origine governativa, attraverso la valutazione il Parlamento esercita su di essi un'influenza estremamente pervasiva<sup>111</sup>. È chiaro ad esempio che le misure adottate in attuazione delle raccomandazioni contenute nei report valutativi, anche se formalmente attribuibili all'esecutivo, vanno sostanzialmente ricondotte alla volontà del Parlamento. Come abbiamo visto, tale influenza si esplica poi anche in termini preventivi, per cui il Governo, nella sua attività di *agenda setting*, risulta in parte compulsato dalla capacità dei valutatori di ingenerare dinamiche di *fear effect*.

Si deve pertanto concludere che il Parlamento britannico non si caratterizza primariamente come un legislatore formale, quanto piuttosto come un *reactive body*, strutturalmente e funzionalmente adibito alla valutazione e al controllo delle politiche del Governo<sup>112</sup>. In un sistema tendenzialmente iper-

<sup>110</sup> A. KING, I. CREWE, *The Blunders of our Governments*, London, 2013, p. 361.

<sup>111</sup> Per un'approfondita confutazione della teoria che vorrebbe il Parlamento di *Westminster* dominato dal potere esecutivo, si veda M. RUSSELL, D. GOVER, K. WOLLTER, *Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt*, in *Parliamentary Affairs*, vol 69, n. 2/2016, pp. 286-308.

<sup>112</sup> Cfr. P. NORTON, *Parliament: a new assertiveness?*, cit., p. 192.

maggioritario, la sua legittimazione democratica non deriva esclusivamente dalle dinamiche della rappresentanza elettorale<sup>113</sup>, ma anche dalla sua capacità di porsi con autorevolezza di fronte all'esecutivo, a tutela degli interessi di tutti i cittadini. Emerge allora come il Parlamento riesca a conservare intatta la propria funzionalità anche grazie all'esercizio dell'attività valutativa, la quale configura un elemento imprescindibile per comprendere il reale svolgimento della forma di governo britannica.

In ottica comparatistica, l'esperienza del Regno Unito può fornire importanti indicazioni anche al legislatore italiano, a prescindere dalle profonde diversità strutturali che intercorrono tra questi ordinamenti. La progressiva perdita di centralità dei parlamenti quali attori formalmente detentori del potere legislativo è infatti fenomeno che, in varia misura, sembra riguardare tutte le democrazie europee<sup>114</sup>: in questo contesto, la valutazione delle politiche pubbliche potrebbe allora costituire un mezzo determinante per restituire legittimazione democratica anche al Parlamento italiano, purché, naturalmente, si sappia cogliere da realtà come quella britannica gli insegnamenti necessari per rendere l'esperimento di tale attività davvero efficace. Qualunque soluzione si dovesse decidere di implementare, appare ad esempio indefettibile la necessità di istituire organismi valutatori il più possibile indipendenti, dotati di un'elevata *expertise*, e affidatari di una *mission* eminentemente tecnica, improntata a rapporti di leale collaborazione col decisore politico<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> La legge elettorale britannica prevede un criterio di assegnazione dei seggi di tipo maggioritario, basato su collegi uninominali a turno unico. Il sistema ha per lungo tempo garantito un tendenziale bipartitismo, ma ha per lo più consegnato una composizione della *House of Commons* scarsamente rappresentativa degli effettivi rapporti di forza tra i partiti. Ecco che allora, soprattutto a seguito della riforma del 1999, la *House of Lords* ha spesso rispecchiato con maggior proporzionalità gli equilibri tra i diversi schieramenti, ingenerando il paradosso per cui una camera di nominati sembrerebbe garantire la rappresentanza democratica in modo più "veritiero" rispetto alle stesse elezioni. Cfr. sul punto M. RUSSELL, *Reforming the British House of Lords: How a Little Reform Can Go a Long Way*, Papers on Parliament No. 47, paper presented as a lecture in the Department of the Senate Occasional Lecture Series at Parliament House on 8 December 2006.

<sup>114</sup> Vd. *supra*, nota 3, e per quanto riguarda l'Italia, CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione*, cit., vol. II, pp. 334 ss.

<sup>115</sup> In tal senso non può che salutarsi positivamente la (pur tardiva) istituzione del primo Master italiano in Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche: nato nel 2016 dalla collaborazione del Senato della Repubblica e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province Autonome con l'Università Ca' Foscari Venezia, esso si propone di formare gli esperti che dovrebbero collocarsi all'interno di un futuro organo valutatore al servizio (o alle dipendenze dirette) del Parlamento. D'altra parte, nonostante siano virtualmente ipotizzabili molteplici soluzioni, coloro i quali si sono maggiormente occupati della materia sembrano esprimere una netta preferenza proprio per la creazione di strutture tecniche, composte da esperti indipendenti e dotati delle necessarie competenze. Si veda ad es. G. REGONINI, *Il controllo sul Governo da parte del Parlamento secondo la riforma*, Comunicazione presentata al XXX Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università degli Studi di Milano, 16 settembre 2016, disponibile su [http://www.politichepubbliche.org/files/costituzione\\_regonini.pdf](http://www.politichepubbliche.org/files/costituzione_regonini.pdf): «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. Un riferimento importante potrebbe venire (...) dalla logica che ha guidato l'istituzione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nato su richiesta dell'Unione Europea, per "assicurare la trasparenza e

Deve peraltro rilevarsi come parte della dottrina italiana mostri una certa difficoltà nel concepire la compresenza, all'interno della medesima assemblea, di funzioni *stricto sensu* politiche, e di attività di valutazione *eminente mente tecnica*. Tale problematica è emersa con maggior risalto proprio in occasione del dibattito che ha accompagnato l'iter di riforma costituzionale, poi conclusosi negativamente con il referendum del 4 dicembre 2016. Alcuni autori hanno infatti sottolineato l'incoerenza che sarebbe derivata dall'attribuire il compito di valutare le politiche pubbliche ad un organismo che non avrebbe più avuto il potere di sfiduciare il governo<sup>116</sup>: sottesa a tale concezione sembrerebbe proprio esservi l'idea che nell'attività di valutazione si esprima una funzione eminentemente politica (nell'accezione del termine inglese *politics*), mentre invece si è visto come esistano assemblee parlamentari le quali, pur dotate del potere fiduciario (come nel caso della *House of Commons*), interpretano l'esercizio di tale compito in chiave primariamente tecnica. Il caso britannico dimostra come tanto camere dotate del potere di sfiduciare l'esecutivo, quanto assemblee carenti di tale prerogativa, possano proficuamente svolgere questo tipo di attività: ciò che conta, ai fini dell'efficienza e della credibilità del sistema, è che l'architettura istituzionale e la dialettica fra i partiti, su cui si incardina tale funzione, assicurino di non trasformare la valutazione in occasione di scontro meramente elettoralistico.

Altri autori hanno invece parlato della funzione valutativa attribuita al riformando senato come ipotesi di «controllo, seppur in un'accezione ampia»: in tal senso, si è sostenuto che, a prescindere dal potere formale di revoca della fiducia, tale attività avrebbe consentito «la possibilità di far valere la responsabilità del soggetto autore, seppur sotto forma – in questo caso – di responsabilità diffusa»<sup>117</sup>. Anzi, proprio l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario avrebbe agevolato l'esercizio della valutazione, in quanto eventuali report negativi non avrebbero potuto avere alcuna conseguenza diretta sulla stabilità dell'esecutivo, garantendo così alla seconda camera una maggiore libertà di indagine e, auspicabilmente, rapporti più distesi e collaborativi col decisore politico<sup>118</sup>.

Questa seconda posizione appare senz'altro condivisibile; pur tuttavia sembra quasi avallare l'idea che solo l'assenza del potere fiduciario garantisca una completa “purgazione” della politicità della valutazione.

---

l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini». Sul quest'ultimo punto vd. anche *infra*, nel testo.

<sup>116</sup> Si veda ad esempio E. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, n. 16/2015, p. 5: «i poteri di valutazione delle politiche pubbliche, dell'attività delle pubbliche amministrazioni, di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, di esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo, (...), sembrano rientrare in una generale funzione di controllo, non soltanto nei confronti della P.A., ma in generale dell'attività politica, che, però, non dovrebbe spettare ad un organo cui, in linea di principio, viene sottratta la funzione d'indirizzo politico».

<sup>117</sup> P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive*, cit., pp. 22-23. Similmente anche M. LUCIANI, *Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato*, in V. FRANCOLA (a cura di), *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della riforma*, Rimini, 2016, p. 42: «se il Senato è estraneo al circuito della responsabilità politica istituzionale, non lo è a quello della responsabilità politica diffusa».

<sup>118</sup> P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive*, op.cit., pp. 23-24.

È vero che non si negava la possibilità che tale attività venisse svolta anche dalla Camera dei deputati; tuttavia si aderiva alla concezione per cui sarebbe pressoché inevitabile, in assemblee dotate del potere di sfiducia, che la valutazione delle politiche pubbliche perda i suoi connotati di attività eminentemente tecnica. Dove infatti la legittimità dell'esecutivo poggia sul mandato parlamentare, «mettere in dubbio l'operato del governo equivale ad ammettere di avere commesso un errore nella scelta del proprio agente: un giudizio cui, per coerenza, dovrebbe seguire la revoca della fiducia»<sup>119</sup>. In realtà, dall'analisi dell'esperienza britannica si evince come una tale considerazione vada quantomeno ridimensionata: da una parte, infatti, una buona parte dell'influenza della valutazione si verifica già sul piano della prevenzione, ingenerando nel Governo reazioni anticipate (attraverso le quali si conseguono i risultati auspicati dal Parlamento senza giungere ad una contrapposizione politica frontale); dall'altra, la stessa attività valutativa è per l'appunto concepita innanzitutto come strumento di efficientamento del sistema, e non come mezzo di “punizione” del decisore politico.

È peraltro evidente che l'importazione di un simile modello deve scontare le difficoltà istituzionali, politiche e soprattutto culturali di un Paese che, come il nostro, risulta oltremodo arretrato nell'implementazione di attività di valutazione<sup>120</sup>. Si è in tal senso argomentato che in Italia prevarrebbe «l'idea che le politiche siano talmente condizionate dai giochi politici, dalla gestione delle alleanze dei partiti e talmente funzionali alle loro strategie, che non avrebbe senso farne un campo di ricerca autonomo»<sup>121</sup>. E d'altra parte, anche in quei rari casi in cui l'ordinamento ha espressamente previsto lo

---

<sup>119</sup> G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 59. L'autrice riferisce tale difficoltà, in termini paradigmatici, proprio al Parlamento di Westminster, concludendo che «anche nella valutazione post-legislativa, il più famoso dei sistemi parlamentari paradossalmente si trova in una condizione di maggiore debolezza nei confronti dell'esecutivo rispetto ai legislativi dei sistemi presidenziali». Per una critica alla suddetta posizione, vd. subito *infra* nel testo.

<sup>120</sup> Cfr. sul punto G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 5, la quale illustra la «quasi totale assenza dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche (A&VPP) tra le competenze formalmente utilizzate dalle istituzioni italiane». Qualche segnale maggiormente incoraggiante sembrerebbe per altro provenire da talune esperienze regionali: gli statuti e i regolamenti interni di molte Regioni hanno infatti previsto specifici strumenti di valutazione delle politiche, e in particolare le clausole valutative e le missioni valutative. Con le prime si «attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate sull'efficacia delle politiche realizzate. Le attività di valutazione promosse dalla clausola accompagnano l'intero ciclo di vita della legge». Le seconde consistono in «un'indagine dalla durata relativamente breve – di solito non più di due anni e idealmente conclusa all'interno della stessa legislatura che ne ha visto l'avvio – tesa ad approfondire alcuni particolari aspetti di una legge già in vigore» (CAPIRE, *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali, rassegna delle esperienze aggiornata ad agosto 2014*, p. 8, disponibile su <http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/rassegnafinalenovembre2014.pdf> e al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti). Nonostante l'indagine qui citata ammetta che esistono «ancora larghi margini di miglioramento nel processo di istituzionalizzazione di questo specifico strumento», risulta comunque significativo che il tasso di risposta da parte degli esecutivi regionali ai mandati informativi contenuti nelle clausole sia considerevolmente aumentato negli ultimi anni (*ivi*, p. 8).

<sup>121</sup> G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001, pp. 48 ss.

svolgimento di analisi e valutazione delle politiche pubbliche, si è per lo più trattato di intereventi settoriali, o di compiti attribuiti ad autorità amministrative o governative, estranei pertanto al dominio parlamentare. A titolo di esempio, lo strumento non settoriale che più sembra avvicinarsi alla valutazione delle politiche pubbliche può ad oggi ritenersi la c.d. “verifica di impatto della regolamentazione” (VIR), consistente, ai sensi dell’art. 14, comma 4, l. n. 246/2005, «nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni». Ai sensi del regolamento di attuazione della suddetta normativa, «la VIR è effettuata sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta l’analisi d’impatto della regolamentazione [AIR], dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore, nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge» (art. 2, comma 1, d.p.c.m. n. 212/2009). Competente a esercitare tale attività è «l’amministrazione che ha effettuato l’AIR sull’atto normativo oggetto di verifica ovvero, in mancanza di una precedente AIR, l’amministrazione cui compete l’iniziativa in ordine all’atto normativo oggetto di verifica» (art. 2, comma 3)<sup>122</sup>.

L’“autoreferenzialità” di tale procedura (essendo quest’ultima affidata alla stessa amministrazione che ha emanato l’atto) sembrerebbe mitigata dal fatto che, ex art. 2, comma 2, d.p.c.m. n. 212/2009, le Commissioni parlamentari possono richiedere che venga effettuata la VIR anche in riferimento ad atti sui quali non è stata svolta l’AIR. Inoltre, una volta effettuata, la VIR è inviata alla Presidenza del Consiglio, che ne cura la trasmissione al Parlamento (art. 4, comma 1, d.p.c.m. n. 212/2009), ciò che in qualche modo dovrebbe consentire un qualche coinvolgimento delle camere nel controllo dell’attività di valutazione.

Ma al di là dell’impianto normativo, ciò che qui interessa maggiormente è verificare il reale impatto di tali strumenti sul sistema. Orbene, a prescindere dal fatto che, come detto, si tratta di attività in cui il Parlamento è coinvolto solo in via indiretta, statistiche alla mano il numero di VIR completate (ossia fatte pervenire, ex art. 4 d.p.c.m. n. 212/2009, al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri) è stato, nel triennio 2013-2015, solamente di 20<sup>123</sup>. Come sottolinea lo stesso DAGL, «ciò costituisce una costante tra i rilievi delle criticità contenuti nelle relazioni annuali al

---

<sup>122</sup> Peralto, ai sensi dell’art. 2, comma 4, «il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri [DAGL], su motivata richiesta dell’amministrazione interessata, può consentire l’esenzione dalla VIR, in particolare, nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi effetti, ovvero nei casi in cui l’attività di verifica non appare giustificata dalla natura o dai contenuti dell’atto normativo in oggetto». A ciò si aggiunge che, ai sensi del comma 5 del medesimo articolo, «l’esenzione dalla VIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri».

<sup>123</sup> Le statistiche qui riportate risultano disponibili sul sito internet del DAGL, [http://presidenza.governo.it/DAGL/uff\\_studi/VIR.html](http://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/VIR.html).

Parlamento, laddove è posto in evidenza che l'attività VIR è svolta, come a tutt'oggi va constatato, in maniera episodica, anziché essere inserita in un percorso sistematico di monitoraggio continuativo»<sup>124</sup>.

Una forma più eminentemente parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche sembrerebbe piuttosto emergere dall'istituzione, ex art. 16, l. n. 243/2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), dell'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente avente il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo, e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. Tuttavia emerge, in primo luogo, la settorialità del mandato attribuito a tale organo, limitato per l'appunto al controllo dei vincoli di bilancio; ma soprattutto «si tratta di una disposizione che risulta, ad oggi, ancora inattuata dai regolamenti parlamentari di Camera e Senato, i quali dovrebbero costruire procedimenti volti ad assicurare adeguate forme di interlocuzione tra tali organismi e le commissioni parlamentari, anche istituendone di ulteriori, specificamente dedicate al controllo sulla finanza pubblica, eventualmente a composizione paritaria»<sup>125</sup>.

In Italia, pertanto, la valutazione delle politiche pubbliche rappresenta un edificio tutto da costruire, la cui realizzazione richiederà la promozione di una cultura rispettosa delle funzioni di ciascun attore all'interno del processo di *policy making*. In una prima fase, la leva che maggiormente potrebbe incentivare (anche sul piano della pressione dell'opinione pubblica) l'implementazione dell'attività valutativa potrebbe derivare proprio da una più larga pubblicizzazione dei risultati ottenuti, in termini di efficientamento e razionalizzazione della spesa, in ordinamenti stranieri come quello britannico (ma anche statunitense). Nel lungo periodo, l'attivazione di tale meccanismo potrebbe poi comportare, fra l'altro, l'importante "effetto collaterale" di favorire un orientamento maggiormente ordinato del dibattito pubblico, in cui lo scontro politico venga sempre più incentrato sulla base di dati condivisi, perché forniti da fonti autorevoli e riconosciute come tali da tutte le forze in campo.

---

<sup>124</sup> [http://presidenza.governo.it/DAGL/uff\\_studi/VIR.html](http://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/VIR.html).

<sup>125</sup> N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2016, p. 356.