



Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia
STUDI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Comitato di coordinamento:

A. Benedetti - M. Bonini - C. Buzzacchi - C. Gulotta - F. Mattassoglio - G. Nuzzo - D. Scarpa

Elena di Carpegna Brivio

Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche

Per un ruolo del Parlamento
nella tutela degli interessi durevoli



G. Giappichelli Editore



Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

STUDI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Comitato di coordinamento:

A. Benedetti - M. Bonini - C. Buzzacchi - C. Gulotta - F. Mattassoglio - G. Nuzzo - D. Scarpa

La presente Collana di “Quaderni di diritto dell’economia” raccoglie i risultati delle ricerche promosse dagli studiosi di area giuridica del Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l’Economia dell’Università degli Studi di Milano Bicocca, anche con il coinvolgimento di studiosi di altre Istituzioni e di discipline diverse da quelle giuridiche, in coerenza con l’approccio multidisciplinare del Dipartimento. Essa è destinata ad accogliere ricerche collettanee e atti di convegni, e si caratterizza per l’apertura a tematiche e fenomeni che sono ampiamente riconducibili alla vasta area del diritto dell’economia: ambito che richiede il confronto anche con discipline diverse per analizzare più compiutamente la complessità dei rapporti economici, rispetto ai quali è avvertita la necessità di elaborare strumenti scientifici di analisi e di comprensione a partire dal diritto. L’opportunità di esplorare l’area del diritto dell’economia con il metodo del confronto fra studiosi, tipico delle ricerche collettanee, rappresenta l’elemento di pregio di una Collana capace di accogliere le molteplici angolazioni di studio offerte dal diritto.

Comitato scientifico:

Pia Acconci (Università Teramo); Adelina Adinolfi (Università Firenze); Martin Belov, (University S. Kliment Ohridski Sofia); Auretta Benedetti (Università Milano Bicocca); Gianluigi Bizioli (Università Bergamo); Monica Bonini (Università Milano Bicocca); Antonella Brozzetti (Università Siena); Camilla Buzzacchi (Università Milano Bicocca); Susanna Cafaro (Università Salento); Roberta Calvano (Università Roma Unitelma Sapienza); Mario Campobasso (Università della Campania Luigi Vanvitelli); Tamara Capeta (Università Zagabria); Andrea Cardone (Università Firenze); Giacomo D’Attorre (Università Molise); Vincenzo De Stasio (Università Bergamo); Vincenzo Ferrante (Università Cattolica Milano); Federico Ferretti (Università Bologna); Stefania Giova (Università Molise); Matteo Gnes (Università Urbino Carlo Bo); Carla M. Gulotta (Università Milano Bicocca); Martin Ibler (Universität Konstanz); Angela Lupone (Università Milano); Giuseppe Manfredi (Università Cattolica Piacenza); Ilenia Massa Pinto (Università Torino); Francesca Mattassoglio (Università Milano Bicocca); Gabriele Nuzzo (Università Milano Bicocca); Francesco Pallante (Università Torino); Michela Passalacqua (Università Pisa); Giovanni Perlingieri (Università Roma Sapienza); Alessandra Pioggia (Università Perugia); Filippo Pizzolato (Università Padova); Guido Rivosecchi (Università Padova); Carmela Salazar (Università Mediterranea – Reggio Calabria); Dario Scarpa (Università Milano Bicocca); Chiara Tripodina (Università Piemonte Orientale); Anna Trojsi (Università Magna Graecia Catanzaro).

Elena di Carpegna Brivio

Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche

Per un ruolo del Parlamento
nella tutela degli interessi durevoli



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2021 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

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

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3981-7

ISBN/EAN 978-88-921-9684-1 (ebook - pdf)

I volumi pubblicati nella presente Collana sono stati oggetto di procedura di doppio refereggio cieco (double blind peer review), secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Volume pubblicato con i fondi:

2017-ATE-0404 di Francesca Mattassoglio

2019-ATE-0264 di Elena di Carpegna Brivio

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

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

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

Ad Andrea, Ludovico e Giacomo

«Le moyen d'avoir raison dans l'avenir est,
à certaines heures,
de savoir se résigner à être démodé»

E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation?*, 1882

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Ringraziamenti</i>	XIII

Capitolo I

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. Cosa vuol dire oggi pensare la rappresentanza nazionale?	1
2. La valutazione delle politiche pubbliche come forma di apprendimento	9
3. L'attuale capacità del Parlamento italiano di tutelare gli interessi durevoli. Un'insostenibile arretratezza	11

Capitolo II

PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI DUREVOLI. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A SERVIZIO DELLA RAPPRESENTANZA NAZIONALE

1. Come tutelare gli interessi durevoli? Dell'inaspettata attualità della Nazione e della rappresentanza nazionale	21
2. Le ragioni della rappresentanza nazionale a confronto con la pesante eredità del sistema parlamentare-integrale	29
3. Quando la rappresentanza privilegia la responsività. Un gioco di specchi che trascura unità e durata	33
4. Una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche per una nuova rappresentanza nazionale orientata alla durata	46

- | | |
|--|----|
| 5. Una prospettiva comparata sulla valutazione parlamentare. Insegnamenti sulla necessità di bilanciare la responsività con l' <i>accountability</i> | 55 |
|--|----|

Capitolo III

IL RUOLO VALUTATIVO DEL PARLAMENTO ITALIANO TRA OCCASIONI PERDUTE E LENTI PROCESSI DI RIFORMA

- | | |
|---|-----|
| 1. La difficile relazione del Parlamento italiano con la valutazione delle politiche pubbliche | 79 |
| 2. Una prima occasione perduta: la raccomandazione OECD sulla qualità della regolamentazione | 81 |
| 3. Una seconda occasione perduta: il progetto CAPIRe | 88 |
| 4. Il progetto di revisione costituzionale del 2016 e la valutazione delle politiche pubbliche come funzione del solo Senato | 97 |
| 5. Alcuni rilevanti passi verso la valutazione delle politiche pubbliche: riorganizzazione dei servizi di documentazione, creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere e istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato (UVI) | 101 |
| 6. La rilevanza di una funzione parlamentare conoscitiva nell'emergenza Coronavirus | 107 |
| 7. Alcune considerazioni di sintesi sulle conseguenze del carattere incompiuto della valutazione parlamentare rispetto alla tutela degli interessi durevoli | 115 |

Capitolo IV

LA SOSTENIBILITÀ DELLE POLITICHE DI BILANCIO E IL NODO DELLA VALUTAZIONE PARLAMENTARE

- | | |
|--|-----|
| 1. L'equilibrio economico-finanziario come strumento di tutela delle prospettive di durata | 117 |
|--|-----|

	<i>pag.</i>
2. La ricerca di una prospettiva di durata nelle revisioni della programmazione economico-finanziaria tra ruolo disordinante dell'integrazione europea e deformazioni della prassi	122
3. L'impatto della riforma costituzionale del 2012 sulla capacità del Parlamento di rappresentare unità e durata	130
4. Quando il ruolo del Parlamento viene ridotto all'autorizzazione delle politiche di bilancio. Compressione dei tempi e miopia della rappresentanza nazionale	137
5. La prassi applicativa sulle autorizzazioni allo scostamento previste dall'art. 6 della l. 243/2012: normalità dell'eccezione e assenza di valutazione parlamentare	145
6. Il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio e il patrimonio informativo sulla svalutazione delle prospettive di durata	156
7. Per un nuovo volto della sostenibilità economica. Ricostruzione nazionale dopo la pandemia da COVID-19	167

Capitolo V

CONOSCERE IL PASSATO PER RAPPRESENTARE IL FUTURO. LA RILEVANZA DI UNA VALUTAZIONE PARLAMENTARE *EX POST*

1. La valutazione <i>ex post</i> come strumento di cognizione	173
2. Il rapporto Corte dei conti-Parlamento nella prospettiva delle politiche di durata	178
3. Gli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES) e la loro connessione con una rappresentanza nazionale degli interessi durevoli	192
4. La valutazione costante delle politiche pubbliche per riallineare rappresentanza politica e interessi durevoli	197

*Capitolo VI*UNITÀ NAZIONALE DINAMICA
E DOVERI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

1. L'unità nazionale come forma di organizzazione dinamica	201
2. La generalizzazione della rappresentanza politica e lo smarrimento delle ragioni costituzionali della rappresentanza nazionale	208
3. I costi istituzionali dell'antipolitica: la neutralità apparente delle valutazioni economiche e il bisogno di una rappresentanza cognitiva	216
4. Democrazia come sete di conoscenza. Insegnamenti dalla giurisprudenza costituzionale sulla rilevanza dei procedimenti istruttori	222
5. La necessaria revisione dei regolamenti parlamentari dopo la l. cost. 1/2020. Appunti per un futuro attuale	241
<i>Conclusioni</i>	249
<i>Bibliografia</i>	253

RINGRAZIAMENTI

A tutto il Dipartimento di Scienze economico-aziendali e diritto per l'economia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca va il mio ringraziamento per aver costituito l'ambiente, materiale e spirituale, che mi ha consentito di realizzare questo lavoro. Un particolare ringraziamento va alla Professoressa Camilla Buzzacchi che ha costantemente seguito le diverse fasi di realizzazione indirizzandomi sempre con consigli preziosi. Desidero poi ringraziare vivamente il Professor Massimo Morisi, con cui ho avuto la fortuna e l'onore di confrontarmi in una fase avanzata della redazione e che mi ha consentito di arricchire la mia prospettiva con un approccio multidisciplinare. Ringrazio infine il Comitato scientifico della Collana "Studi di diritto dell'economia" e i due *referee* anonimi per la loro lettura e il loro prezioso apporto alla revisione del testo.

Capitolo I

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. Cosa vuol dire oggi pensare la rappresentanza nazionale?

Il presente lavoro prende avvio dall'immagine del Parlamento come forma istituzionale dell'unità intertemporale della Nazione¹. Occorre, però, evitare immediatamente un possibile equivoco.

Non si intende qui fare riferimento alla Nazione come senso di individualità storica, come insieme di elementi identitari, a carattere più o meno etnico-culturale, che ha caratterizzato la nascita degli Stati nazionali e che tutt'oggi caratterizza i nazionalismi². Questo significato, che è tutt'ora dominante quando comunemente ci si riferisce alla Nazione, non è l'unico presente nella storia del costituzionalismo³.

Ad essere rilevante è invece la Nazione richiamata dalla Costituzione all'art. 9 («La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»), all'art. 16 («Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale»), all'art. 49 («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»), all'art. 67 («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»), all'art. 87

¹G. BURDEAU, *L'allégorie nationale. Essai sur la notion de peuple dans la démocratie classique*, 1952, ora in ID., *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 175 ss.

²F. MEINECKE, *Cosmopolitismo e Stato nazionale*, trad. it. La Nuova Italia, Perugia-Venezia, 1930, vol. I, p. 18 ss.; F. CHABOT, *L'idea di Nazione*, Laterza, Bari, 1974; G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Bari, 1959, p. 433 ss.

³V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1977, XXVII, p. 787 ss.; P. CARROZZA, *Nazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995, p. 195 ss.; C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2005, I, p. 39 ss.

(«Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale»), all'art. 98 («I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione») e, quando era vigente il Titolo V originario, anche in quell'«interesse nazionale» che avrebbe dovuto assicurare il coordinamento legislativo tra Stato e Regioni⁴.

La Nazione evocata da queste disposizioni non ha niente a che vedere con l'affermazione di particolarismi identitari, ma è un concetto profondamente giuridico basato sulla creazione di un'unità indivisibile che lega la generazione presente con le generazioni passate e le generazioni future. Questa particolare accezione di Nazione, che oggi è poco approfondita, è nata nella dottrina francese, in cui tutto il ragionamento sulla differenza tra sovranità popolare e sovranità nazionale è stato finalizzato proprio all'obiettivo di costruire, al di sopra della porzione di popolo che in un dato momento storico anima la vita dello Stato, una collettività astratta e indivisibile capace di rendere le conquiste dello Stato costituzionale una costante temporale⁵.

Oggi, la possibilità di attualizzare quest'idea di Nazione passa dal nucleo concettuale della Costituzione repubblicana che ha considerato personalismo e pluralismo fattori di federazione della comunità politica verso obiettivi

⁴C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019; A. MATTIONI, F. FARDELLA, *Teoria generale dello Stato e della Costituzione. Un'antologia ragionata*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 98 ss.; M. GREGORIO, *Declinazioni della Nazione nella giuspubblicistica italiana*, in G. CAZZETTA (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 231 ss.

⁵Proprio perché la Nazione era un'entità astratta e non poteva essere identificata con nessun individuo concretamente esistente, nemmeno con la totalità dei cittadini, essa poteva operare soltanto attraverso la Costituzione. Per il semplice fatto di attribuire la sovranità alla Nazione, si era pensato di poter eliminare ogni potere personale dall'organizzazione pubblica e di poter rendere quindi lo Stato un «fascio di procedure» privo di qualunque forma di arbitrio. R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1922, trad. it. in ID., *Della sovranità*, Herrenhaus, Seregno, 2009, p. 52; G. BURDEAU, *L'allégorie nationale*, cit.; G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1949, p. 130; A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1914, p. 1; L. DUGUIT, *L'Etat, le droit objective et la loi positive*, 1901, riedizione Dalloz, Paris, 2003, p. 320 ss.; O. BEAUD, *La souveraineté dans la «Contribution à la théorie générale de l'Etat» de Carré de Malberg*, in *Revue du droit public*, 1994, p. 1254 ss.; M. GALIZIA, *Il «positivisme juridique» di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini*, 1994, p. 341 ss. Cfr. poi G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1, 1953, p. 3 ss.; A. MATTIONI, voce *Sovranità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamenti, vol. V, p. 710 ss.

promozionali che vanno al di là della generazione che, in un dato momento storico, concretamente partecipa e viene rappresentata⁶.

Sono temi che il costituzionalismo affronta ampiamente laddove fa riferimento allo sviluppo sostenibile o a diritti delle generazioni future come nuove situazioni giuridiche soggettive capaci di porre in capo alle generazioni presenti nuove forme di responsabilità⁷. Queste categorie, potenti da un punto di vista concettuale, suggeriscono però una superiorità sostanziale del futuro sul presente che è difficile trasporre sul piano giuridico e che rischia di circoscrivere il discorso sulle questioni di durata ai soli grandi temi di fondo, quando invece è il complesso dell'azione pubblica che richiede di essere distolto dall'assillo dell'istante⁸.

Si è deciso quindi di mantenere una prospettiva strettamente istituziona-

⁶C. MORTATI, *La rilevanza giuridica del concetto di Nazione*, 1943, in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, IV, p. 558 ss.; C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, Cedam, Padova, in *Archivio di diritto pubblico*, 2-3, 1937, p. 409 ss., in particolare p. 462 ss.; V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, cit.; P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 607 ss.; G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, p. 121 ss.

⁷A. D'ALOIA, voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, annali IX, p. 331 ss.; R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016, p. 43 ss.; A. MARZANATI, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, 2007, p. 127 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017. H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, 1979, trad. it. Einaudi, Torino, 2002, p. 33 ss.

⁸Se quando si affrontano i grandi assetti dell'esistenza, come l'ambiente o la bioetica, può essere agevole affermare una cogenza etica del futuro sul presente, non è così quando si passa ad un piano di «mesopolitiche» che non mettono in discussione scelte sostanziali di livello superiore, ma che comunque determinano conseguenze di lungo periodo che rischiano di essere poco rappresentate nel processo decisionale. Un esempio tipico è quello delle riforme delle pensioni: in proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La disintermediazione tra generazioni. Sindacati ed erosione delle potenzialità di vita*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 115 ss. Sulla difficile formalizzazione giuridica della nozione di sviluppo sostenibile e dei diritti delle generazioni future M. LUCIANI, *Generazioni future. Distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro*, cit., p. 436; A. TOUZET, *Droit et développement durable*, in *Revue du droit public*, 2, 2008, p. 453 ss.

le in cui la dimensione temporale viene presa in considerazione non in quanto fattore esterno alla dimensione giuridica, ma come un elemento che, se immesso stabilmente nell'ordinamento, diviene uno strumento di conformazione dell'agire politico, una vera e propria istanza organizzativa che si afferma non per la sua superiorità sostanziale, ma perché è implicata dal funzionamento delle istituzioni in relazione alla società⁹.

Utilizzando l'espressione «interessi durevoli»¹⁰ si intende fare riferimento ai molti temi che sono rilevanti per lo sviluppo collettivo, ma che presuppongono una dimensione diacronica del diritto e dell'azione pubblica che è molto difficile da intercettare attraverso il «presentismo politico» che caratterizza un certo modo di intendere la rappresentanza¹¹. Ragionando su questi interessi diviene possibile aggiornare l'idea che la rappresentanza serva a rendere presente un soggetto assente: in un contesto costituzionale in cui il popolo è il chiaro detentore della sovranità e i flussi politici sono pacifica-

⁹ T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, 1978, in ID., *Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, I, p. 477 ss.; M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013; A. LONGO, *Tempo, interpretazione, Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, vol. I, p. 267 ss.

¹⁰ È chiaro che la parola «interesse» non è priva di una certa ambivalenza che le deriva dall'essere stata utilizzata, nella storia del pensiero politico, per indicare tanto la molla dell'agire individuale quanto l'obiettivo dell'azione collettiva. Tuttavia, nel processo storico che ha costruito la nozione di «interesse generale», e prima che questa figura venisse frammentata da una privatizzazione forzata dell'ambito economico-sociale, era chiaramente espresso il bisogno di trovare il modo di trascendere e unificare i molti e contrastanti interessi particolari in un diritto e in una giustizia dalla forma armonica. È un elemento che continua a esserci ricordato da autorevolissima dottrina. Jellinek (G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, trad. it in L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di "Interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 478, 479), ad esempio, affermava che «innanzitutto l'interesse generale va oltre l'interesse degli uomini che in un determinato momento formano lo Stato, esso abbraccia del pari l'interesse delle generazioni future; esso si estende nel più lontano avvenire». Anche Jhering (R. VON JHERING, *Lo scopo nel diritto*, trad. it. Einaudi, Torino, 1972, p. 392) sosteneva che vi sono due tipi di interessi «quelli immediati, che si possono toccare con mano, e quelli, lontani, che solo l'occhio esercitato sa scorgere. E, corrispondentemente, vi sono anche due tipi di politica: una che vede lontano ed una che vede vicino. Sol tanto la prima merita il nome di politica nel vero senso della parola. Definita in breve, la politica vera è la visione dell'interesse lontano». In proposito anche H. DESPLACES, *Senats et chambres hautes*, Hachette, Paris, 1893, p. 5 ss.; J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, 1956, trad. it. Giuffrè, Milano, 1993; L. ORNAGHI, *Introduzione a Il concetto di "Interesse"*, cit., p. 3 ss.

¹¹ D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 2007, p. 13 ss.

mente considerati come mutevoli e plurali, il ruolo del Parlamento è non solo rappresentare l'esistente, ma anche saper rendere attuali interessi della comunità politica che non hanno la forza o la capacità di imporsi nel gioco del consenso e che, cionondimeno, sono fondamentali per riuscire ad assicurare il progresso della collettività nazionale¹². Le riforme delle pensioni, la gestione del debito pubblico, la tutela dell'ambiente e del paesaggio, le politiche del lavoro, le riforme dell'istruzione e del sistema fiscale sono soltanto alcuni esempi di politiche che non possono essere ridotte a facili strumenti di consenso elettorale perché le loro finalità vedono intrecciarsi interessi attuali e interessi futuri¹³. Esse richiedono di essere affrontate dalle istituzioni attraverso forme di conoscenza collettiva capaci di individuare i problemi oggettivi, le reti di interazione che li riguardano e le trasformazioni che è realmente possibile e ragionevole indurre. Quest'attività di conoscenza deve poi essere rianodata al carattere democratico dell'ordinamento attraverso un processo giuridico volto a pacificare e coordinare i conflitti e a palesare le responsabilità decisionali.

Non è possibile tutelare gli interessi durevoli intendendo la rappresentanza soltanto come una procedura elettiva che deve rendere sempre più stringente l'immissione nella struttura istituzionale delle istanze momentaneamente presenti a livello della società¹⁴. Il presente lavoro si pone l'obiettivo di evidenziare come alla base dei molti nodi problematici che oggi riguardano la tutela istituzionale delle prospettive di durata vi sia un'interpretazione della rappresentanza politica come rappresentanza responsabile, cioè come forma di organizzazione pubblica integralmente orientata ad immettere nelle istituzioni una «volontà popolare empirica»

¹² H.F. PITKIN, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1967, p. 209 ss.

¹³ M. COTTA, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 30; M. FRANCAVIGLIA, *Populismo, Costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le generazioni future?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 169 ss.; M. STELLA RIGHETTINI, *L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia*, in M. MORISI, A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53 ss.

¹⁴ È un tema che è stato ampiamente trattato nella riflessione schmittiana sulla distinzione tra rappresentatività e rappresentanza: C. SCHMITT, *Teologia politica*, trad. it. in *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 33 ss.; ID., *Amleto o Ecuba. L'irrompere del tempo nel gioco del dramma*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 2012.

senza porsi il problema di saper elaborare anche una «volontà popolare ipotetica»¹⁵.

In contrapposizione a questa impostazione si propone invece un'interpretazione della rappresentanza politica non come rappresentanza responsiva ma come rappresentanza cognitiva, vale a dire come creazione di un piano comune in cui la complessità e la frammentazione possono arrivare a confrontarsi attraverso funzioni e procedimenti che sappiano rendere trasparenti i conflitti e palesare le responsabilità decisionali, fino a fare dell'aggregazione politica un fattore che entra nell'ossatura delle istituzioni rendendole strumenti di coscienza collettiva sull'avvenire¹⁶.

È un elemento che l'illuminismo politico affrontava lucidamente cercando di costruire la Nazione e la rappresentanza nazionale sulla distinzione tra l'interesse personale del singolo e l'interesse generale come prodotto della volontà formalizzata dello Stato. La stessa legge Le Chapelier nasceva dalla preoccupazione quasi ossessiva di estromettere dall'ordinamento un pluralismo sociale che si temeva potesse rivolgere la purezza delle astrazioni rivoluzionarie a una contingenza dagli effetti imprevedibili¹⁷.

¹⁵ Sulla distinzione tra volontà popolare empirica e volontà popolare ipotetica D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, 4, 1985, p. 389.

¹⁶ Il tema della democrazia cognitiva trova il proprio radicamento teorico nelle riflessioni che J. Habermas ha dedicato al processo di legittimazione della decisione politica e alle modalità di consolidamento del dibattito pubblico sui temi di interesse generale. Cfr. ad esempio J. HABERMAS, *Stato di diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori?*, in *Teoria politica*, 3, 2000, p. 3 ss.; ID., *Teoria dell'agire comunicativo*, 1981, trad. it. El Mulino, Bologna, 2017; ID., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, 1992, trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2013. Con particolare riferimento al diritto italiano e allo specifico ambito delle politiche del bilancio, la rilevanza della democrazia cognitiva è stata approfondita da Paolo De Ioanna, in particolare P. DE IOANNA, *Democrazia cognitiva e governance della finanza pubblica*, SVIMEZ, 2014. Il tema è poi analizzato di recente M. DEGNI, *Democrazia cognitiva e decisione di bilancio*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2, 2020, p. 61 ss. Sul ruolo del Parlamento in questo senso cfr. poi G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 130 ss.; ID., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010, in particolare p. 402 ss.; O. ROZENBERG, *On the concepts of parliament, parliamentarism and parliamentary democracy*, in *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Cheltenham-Northampton, 2020, p. 14 ss.

¹⁷ E. SIÉYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers état?*, 1789, capitolo VI; E. BURKE, *Discorso agli elettori di Bristol*, 1774, trad. it. in *Il concetto di "Interesse"*, cit., p. 321; G. BURDEAU, *Le libéralisme*, Paris, Seuil, 1979, p. 57 ss.; P. GROSSI, *Il diritto tra potere e ordinamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, p. 23; P. BASTID, *Les grands procès politiques de l'histoire*, Fayard, Paris, 1962, p. 307 ss.

Oggi, chiaramente, le soluzioni del razionalismo giuridico non sono più attuali: per poter continuare a pensare il Parlamento come l'organo della «rappresentanza nazionale», occorre invece rivolgersi alla Costituzione repubblicana¹⁸. La Costituzione ha consacrato un universo organizzativo in cui il riconoscimento di un ampio pluralismo sociale è strettamente correlato a un principio unitario che spinge a guardare al Parlamento come a un organo che, proprio in quanto rappresentativo della complessità sociale, è anche in grado di estrarre da quella complessità l'unità necessaria per indirizzare l'azione dello Stato verso obiettivi unitari e durevoli¹⁹.

Lo ha esplicitato, in tempi non lontani, la Corte costituzionale quando, nella sentenza n. 106/2002, ha escluso che i Consigli regionali potessero essere denominati «Parlamenti» perché «solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.)»²⁰. Anche l'Unione Europea, nel suo essere nata dal superamento dell'esperienza storica dello Statonazione, normalmente si riferisce ai Parlamenti degli Stati membri e al loro ruolo di riconnessione democratica all'interno dell'Unione denominandoli, significativamente, «Parlamenti nazionali»²¹.

Le ragioni costituzionali della tutela degli interessi durevoli, allora, devono essere affermate a partire da una concezione della rappresentanza nazionale come realizzazione di un coordinamento unitario tra le volontà di cambiamento veicolate dai valori normativi e le risultanze obiettive che provengono dall'esperienza della vita sociale²².

È un elemento che, come si vedrà, stenta ad affermarsi nel Parlamento

¹⁸ G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1969.

¹⁹ P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 607 ss.; G. BERTI, *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986, p. 121.

²⁰ Corte cost. 12 aprile 2002, n. 106, punto 4 del *Considerato in diritto*. Sul significato della sentenza nella definizione del ruolo rappresentativo del Parlamento cfr. F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e «Parlamenti regionali»*, in *Giur. cost.*, 2, 2002, p. 873 ss.; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, *Ivi*, p. 878 ss.; N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, *Ivi*, p. 884 ss.; A. MANGIA, *I Consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, *Ivi*, p. 885 ss.

²¹ Sulla rilevanza della locuzione «Parlamento nazionale» a livello europeo N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giapichelli, Torino, 2014, p. 105 ss.

²² V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, X.

italiano a causa di un sistema politico che ha contribuito a incentrare l'attività parlamentare sulla funzione legislativa e, contemporaneamente, a dematerializzare le funzioni di controllo e i meccanismi della responsabilità politica²³.

Certamente, per la politica, la legislazione presenta alcuni vantaggi: quando una maggioranza riesce a far approvare una legge, non solo afferma una propria supremazia, ma può anche avvantaggiarsi della presunzione che il rapporto tra legge e amministrazione porti ad attuazione le politiche che in quella legge sono contenute, esimendosi così da un'attività di sorveglianza che è particolarmente gravosa²⁴. In questo modo, però, alla legge viene riconosciuta una capacità che è simile a quella delle formule magiche: se c'è un problema collettivo, la maggioranza politica si incarica di far approvare una legge e il problema d'un tratto sparisce. Chiaramente, non trattandosi di magia, ma al massimo di un gioco di prestigio, la capacità della legge di far sparire i problemi è solo un effetto ottico che può essere realizzato distraendo l'occhio dell'osservatore²⁵.

Il compito costituzionale delle istituzioni rappresentative non è l'illusorismo, ma è, invece, comprendere, affrontare e risolvere i problemi di una comunità politica. È necessaria allora un'attività conoscitiva pubblica che precede, accompagna e segue la deliberazione di un testo normativo, di modo che la rappresentanza parlamentare assuma il significato di valutare la capacità sostanziale dell'intervento pubblico di raggiungere gli obiettivi per cui è stato deliberato e di produrre benefici duraturi per la comunità di riferimento²⁶.

²³ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1957, ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 153 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 355; ID., *La funzione di controllo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, atti del XV convegno annuale, Cedam, Padova, 2001, p. 212; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 141 ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 36 ss.; V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 3, 1998, p. 67 ss.

²⁴ E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2020, p. 14 ss.

²⁵ P. GROSSI, *Ancora sull'assolutismo giuridico (ossia: della ricchezza e della libertà dello storico del diritto)*, in ID., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 5; A. MATTIONI, *Legge e sovranità*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 23 ss.; A. LE DIVELLEC, *Parliament in constitutional law*, in *Handbook of Parliamentary Studies*, cit., p. 102 ss., soprattutto p. 105 ss.

²⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss.; G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, in

2. La valutazione delle politiche pubbliche come forma di apprendimento

Nel nostro ordinamento è ancora molto difficile riuscire a costruire una dialettica tra *politics* e *policies*, vale a dire tra il piano delle relazioni che si basano sulla ricerca del consenso e del potere (*politics*) e quello delle azioni che, concretamente, sono rivolte ad affrontare e risolvere un problema collettivo (*policies*)²⁷.

La legittimazione democratica dell'azione politica tende ancora ad essere confinata nel moto ascendente dell'investitura popolare, mentre stenta ad essere riconosciuta come responsabilità politica che viene fatta valere attraverso forme di controllo costante²⁸. Questa seconda interpretazione, che ha ascendenze teoriche nel pensiero politico di Schumpeter e Popper, richiede di considerare il tratto discendente della relazione tra governanti e governati come l'elemento che consente alle istituzioni democratiche di assumere una prospettiva di progresso costante: soltanto mettendo in atto meccanismi istituzionali di riflessione è possibile che le strutture della decisione politica vadano alla ricerca dei propri errori e imparino a rispondere ai bisogni della società a partire da una netta distinzione tra i fatti, che si indagano con la ricerca scientifica, e le decisioni, che invece si assumono con una piena responsabilità politica²⁹.

Rassegna parlamentare, 1, 2003, p. 499 ss.; N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2009.

²⁷ R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2009, p. 203 ss.; M. MORISI, *Come studiare il Parlamento italiano ... e perché*, in *Associazione per le ricerche e gli studi parlamentari*, Quaderno, 2004, p. 14; N. STAME, *Valutazione come apprendimento*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 13 ss.; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 16 ss.; B. DENTE, G. REGONINI, *Politics and policies in Italy*, in P. LANGE, M. REGINI (a cura di), *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, Cambridge University Press, New York, 2010, p. 51 ss. Sulle ragioni linguistiche di una difficile distinzione tra *policy* e *politics* A.J. HEIDENHEIMER, *Comparative public policy at the crossroads*, in *Journal of public policy*, 4, 1985, p. 441 ss.

²⁸ In questo senso A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, in particolare pp. 22, 23.

²⁹ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, trad.it. Edizioni di Comunità, Milano, 1964, p. 257 ss. C. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, vol. II *Hegel e Marx*,

È necessario che la catena di delegazioni che compongono la democrazia rappresentativa venga bilanciata da una corrispondente catena dell'*accountability* che va nella direzione opposta³⁰. Nelle attuali società pluraliste e multiculturali vi è una serie potenzialmente infinita di articolazioni e interconnessioni: la rappresentanza non può essere intesa come uno strumento che esaurisce la partecipazione del soggetto sovrano e deve contribuire, invece, a mantenere un alto livello di comunicazione tra società e istituzioni³¹.

Molti Paesi hanno risposto a questa esigenza aggiornando il ruolo rappresentativo del Parlamento con una stabile funzione di valutazione delle politiche pubbliche rivolta a sorvegliare ogni fase dell'intervento pubblico, dalla progettazione *ex ante* al monitoraggio *in itinere* fino all'analisi *ex post* dei risultati prodotti³². Ciò che queste esperienze ci mostrano è che la valutazione delle politiche pubbliche consente una costante interazione tra strutture di ricerca scientifica e organi di decisione politica, in modo che le scelte di trasformazione sociale non siano adottate sulla base di precostituiti giudizi di valore, ma siano continuamente filtrate da attività di riscontro empirico fatte di raccolta e documentazione di dati, di individuazione di indicatori di riferimento e di definizione di protocolli procedurali rigorosi e ripetibili.

A fondamento della valutazione delle politiche pubbliche si pone una relazione virtuosa tra tre elementi indefettibili: una committenza politica, strutture di supporto altamente specializzate, procedure dedicate.

La committenza politica deve essere in grado di formulare le domande di ricerca, di ricevere gli esiti della valutazione e le indicazioni di *policy* e infine di progettare e deliberare l'intervento pubblico. Le strutture di supporto devono analizzare in modo indipendente il problema individuato dalla politica, devono utilizzare un metodo multidisciplinare e infine devono presentare le diverse alternative percorribili, ponendosi la questione di riuscire a tradurre il linguaggio scientifico in chiari messaggi di *policy*. Le procedure isti-

falsi profeti, trad. it., Armando Editore, Roma, 1974, pp. 366, 367. In proposito N. BOBBIO, *Società chiusa e società aperta*, in ID., *Tra due repubbliche: alle origini della democrazia italiana*, Donzelli, Roma, 1996, p. 87 ss.; ID., *Are There Alternatives to Representative Democracy?*, in *Telos*, 1978, p. 17 ss.

³⁰ K. STRØM, *Delegation and accountability in Parliamentary Democracies*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 261 ss.

³¹ A. LUPIA, M.D. MCCUBBINS, *Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 291 ss.

³² E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives*, cit.

tuzionali, infine, assolvono al compito fondamentale di inserire le analisi tecniche nel circuito della decisione politica.

Senza la contemporanea presenza di tutti questi tre elementi si rischiano distorsioni molto gravi. L'assenza di una committenza politica apre la strada a forme tecnocratiche; l'assenza di strutture di supporto agevola un ripiegamento ideologico della politica; l'assenza di procedure dedicate, infine, rende poco trasparente il processo decisionale e realizza un'incomunicabilità tra politica e tecnica che porta al fenomeno, tutt'altro che infrequente, di studi ed analisi scientificamente dotti, ma del tutto ignorati nel momento della decisione politica.

Se impostata correttamente, invece, la valutazione delle politiche può dimostrarsi molto utile nel rinnovare l'esperienza democratica: superando la logica dei procedimenti formali a favore della costituzione di un *policy cycle* che vede politici e tecnici confrontarsi costantemente, la valutazione delle politiche pubbliche realizza una funzione di apprendimento del decisore politico che lo porta a progettare i nuovi interventi secondo un'ottica di rendicontazione degli effetti reali e a saper cogliere e interpretare anche temi che non sono immediatamente spendibili sul mercato elettorale³³.

3. *L'attuale capacità del Parlamento italiano di tutelare gli interessi durevoli. Un'insostenibile arretratezza*

Nonostante siano stati richiamati elementi di notevole complessità teorica, i nodi di teoria generale che vengono affrontati hanno l'obiettivo di interpretare l'attuale capacità del Parlamento italiano di tutelare, attraverso la valutazione delle politiche pubbliche, gli interessi durevoli.

Il quadro che emerge è in chiaroscuro. Anche se non manca una consapevolezza di come le funzioni valutative possano migliorare il ruolo rappresentativo del Parlamento, lo schema *definizione legislativa di una politica pubblica – attuazione amministrativa del dispositivo di legge*, continua a domi-

³³ G. REGONINI, *Istituzioni e problemi della gente. Una proposta ambiziosa*, in *Il Mulino*, 5, 2013, p. 806 ss.; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 78 ss.; G. VECCHI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in M. MORISI E A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 232 ss.; E. GUALMINI, *Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle idee e della conoscenza*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 1995, p. 343 ss.

nare il modo in cui il Parlamento italiano, come organo rappresentativo, guarda alla società e ai suoi problemi.

Il lavoro è così articolato.

Il Capitolo II affronta le principali questioni concettuali che riguardano la tutela degli interessi durevoli mettendole in relazione con la categoria della rappresentanza politica. A partire da un ragionamento attorno al concetto di Nazione, emerge come l'intero sviluppo del costituzionalismo sia stato orientato dalla necessità di costruire giuridicamente la rappresentanza per dare voce istituzionale a una «grande solidarietà»³⁴ capace di saper guardare oltre alle istanze particolaristiche e di realizzare obiettivi di unità e di durata. Il concetto di rappresentanza nazionale, in particolare, conserva una seria rilevanza attuale soltanto se si decide di vedere in esso non il retaggio del costituzionalismo ottocentesco, quanto la risposta istituzionale a un profondo bisogno di innovazione dell'esperienza democratica.

Lo Stato liberale aveva fondato il suo funzionamento su una perfetta corrispondenza tra la natura monoclasse del potere sociale e il monismo del potere politico: la separazione tra Stato e società funzionava perché i possibili conflitti erano risolti a monte da un'attività di selezione che rendeva la volontà dello Stato espressione di una parte del tutto omogenea della società³⁵.

Nella prima fase dell'esperienza repubblicana i nuovi partiti di massa hanno saputo sviluppare, grazie alla loro imponente organizzazione territoriale, un ruolo di mediazione tra Stato e società. Attraverso i partiti era possibile non solo operare una selezione di coloro che sarebbero arrivati a impersonare le istituzioni, ma anche costruire piattaforme culturali capaci di elaborare un pensiero che veniva costantemente verificato nella società e della cui realizzazione si rendeva conto in Parlamento, ma anche nelle segreterie, nelle riviste, nei centri studi, nelle sezioni territoriali³⁶. Oggi i partiti non assolvono più a questa funzione. Divenuti soprattutto macchine di organizzazione del consenso o strumenti di semplificazione del lavoro parlamentare e governativo, i partiti non aspirano a porsi al centro dell'elaborazione

³⁴ E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation*, conferenza pronunciata alla Sorbona l'11 marzo 1882, e poi pubblicata in *Discours et conférences*, Calmann Lévy, Paris, 1887.

³⁵ C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, XI, pp. 143, 144; G. BURDEAU, *Le Libéralisme*, cit., p. 57 ss.; G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism: how Parliaments produce and elaborate knowledge*, in *SOG Working Papers Series*, February 2021.

³⁶ R. BIN, *Parola-chiave: Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 369 ss.

di un vero pensiero collettivo e si sono fatti interpreti di una rappresentanza sempre più orientata alla responsabilità momentanea³⁷.

La necessità di riuscire a dare una risposta istituzionale alla tutela degli interessi durevoli, allora, apre una sfida di enormi proporzioni per le istituzioni rappresentative: in una società del XXI secolo che produce impulsi politici secondo i ritmi delle nuove tecnologie digitali, i Parlamenti sono chiamati ad abbandonare una posizione meramente conservativa, per realizzare invece una democrazia cognitiva in cui anche le forme tradizionali del libero mandato e della rappresentanza nazionale assumono il significato di ridurre le distanze tra cittadini e istituzioni³⁸.

La valutazione delle politiche pubbliche, come attività istituzionale, va in questa direzione. Garantendo che politici e tecnici si confrontino lungo tutto il ciclo di realizzazione delle politiche pubbliche, la valutazione si propone di creare un circuito dell'*accountability* dove la partecipazione della comunità politica si presenta sotto forma di un controllo costante (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) dell'impatto reale delle decisioni. Ricomprendendo in un'unica dimensione circolare il tratto ascendente e discendente della relazione tra governanti e governati, la valutazione delle politiche pubbliche apre così alla possibilità di costruire le democrazie contemporanee come forme di conoscenza collettiva, come «un processo discorsivo proceduralizzato in cui i cittadini possano riconoscersi come liberi e uguali»³⁹.

La parte finale del Capitolo II analizza le principali esperienze internazionali in materia di valutazione parlamentare per mettere in evidenza quali siano gli elementi che hanno portato molte democrazie avanzate a identificare nei loro Parlamenti le istituzioni presso cui radicare una funzione di valutazione delle politiche pubbliche. Un netto primato è detenuto dai Paesi di *Common Law*: Stati Uniti e Regno Unito vedono ormai il Parlamento essere fortemente strutturato nelle attività di valutazione delle politiche pubbliche, soprattutto grazie all'attività delle Commissioni permanenti e a un ingente investimento in strutture tecniche di supporto che svolgono un'attività di ri-

³⁷ W. MÜLLER, *Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 309 ss.; J.D. FEARON, *Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*, in A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN (a cura di), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 55 ss.; G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism*, cit., p. 17.

³⁸ G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism*, cit., p. 19; N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019.

³⁹ M. DEGNI, *Democrazia cognitiva e decisione di bilancio*, cit., p. 74.

cerca indipendente e rigorosamente non-partisan. Anche tradizioni costituzionali che si sono integralmente sviluppate attorno alla centralità della funzione legislativa, come quella francese, hanno però scelto di rideclinare l'organizzazione del loro Parlamento per dare ampio spazio alla valutazione delle politiche pubbliche. Ciò che queste esperienze ci mostrano è che la valutazione parlamentare delle politiche pubbliche consente di trovare un equilibrio tra *delegation* e *need for accountability*: essendo continuamente chiamati a spiegare e motivare le proprie decisioni, coloro a cui è stato delegato il potere dello Stato sono sottoposti a una forte domanda di senso di responsabilità che vede la comunità politica essere messa nelle condizioni di seguire, attraverso un ampio lavoro istituzionale pubblico, la costruzione e lo svolgimento degli interventi di trasformazione sociale⁴⁰.

Rispetto a queste esperienze il Parlamento italiano si trova in una condizione di grave ritardo, in cui si evidenzia la mancanza non tanto di una consapevolezza circa l'utilità di funzioni parlamentari di valutazione, quanto di un serio investimento nella riconversione delle strutture e dei procedimenti parlamentari alle ragioni della valutazione.

Il Capitolo III è dedicato all'analisi di una serie di riforme che sin dagli anni Novanta hanno cercato di introdurre nel Parlamento italiano una logica valutativa: la riforma dell'istruttoria legislativa in commissione referente, l'istituzione del Comitato per la legislazione e l'introduzione di AIR e VIR sono stati passaggi importanti, in cui il Parlamento sembrava effettivamente avviarsi lungo un percorso in cui strumenti di analisi e di valutazione potevano aumentare le capacità cognitive della rappresentanza nazionale. Queste riforme, però si sono dimostrate essere soprattutto «occasioni perdute» in quanto sono ben presto ricadute in una logica endonormativa e strettamente formale che ne ha di fatto svuotato il potenziale innovativo⁴¹.

Un altro passaggio storico che viene analizzato è la revisione del Titolo V della Costituzione, che avrebbe dovuto essere un'occasione di profondo ripensamento del ruolo delle Camere. In un contesto in cui crescevano notevolmente le competenze legislative delle Regioni, gli organi delle autonomie territoriali godevano di una nuova legittimazione popolare e si tracciava una struttura tendenzialmente paritaria degli enti costitutivi della Repubblica, il ruolo del Parlamento nazionale avrebbe dovuto essere rivolto alla creazione

⁴⁰ B.A. ROCKMAN, *Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3, 1984, p. 387 ss.

⁴¹ In proposito appare rilevante la prospettiva tracciata da M. CARTABIA, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività?*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1997, p. 45 ss.

di un intenso dialogo con i territori per far emergere quegli elementi di progresso condiviso che potevano contribuire a rinnovare e rafforzare l'unità nazionale pur in un contesto di grande valorizzazione delle autonomie. Se la maggior parte delle politiche pubbliche avrebbe dovuto essere elaborata nel rapporto ravvicinato tra istituzioni territoriali e bisogni sociali, la rappresentanza nazionale avrebbe dovuto imparare ad orientarsi a funzioni di controllo capaci di garantire che la nuova molteplicità e varietà territoriale andasse a vantaggio dell'unità e dello sviluppo della comunità nazionale e non del particolarismo⁴². La continuità che ha caratterizzato il modo di operare delle Camere prima e dopo la riforma del Titolo V, invece, ha contribuito a lasciare inespresse alcune delle prospettive più innovative della riforma costituzionale e a non cogliere nemmeno l'alto valore istituzionale di sperimentazioni che, negli stessi anni, alcune Regioni avevano avviato proprio sulla valutazione delle politiche pubbliche. Il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), promosso dai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana a partire dal 2002, è stato, nell'ordinamento italiano, il principale movimento istituzionale a favore della valutazione delle politiche pubbliche con rilevanti risultati circa la diffusione della cultura valutativa presso le assemblee rappresentative regionali⁴³. Il Parlamento nazionale, invece, non ha mai provveduto ad adeguare la sua attività e il suo ruolo rappresentativo alla Repubblica delle autonomie, evitando anche di realizzare attraverso i regolamenti parlamentari quella pur minima forma di coordinamento che avrebbe dovuto essere l'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali.

Successivamente viene analizzato come soltanto a seguito del tentativo di riforma costituzionale del 2016, in cui, tra le funzioni del Senato, era prevista anche una funzione di valutazione delle politiche pubbliche, siano stati introdotti alcuni elementi di razionalizzazione e trasformazione che vanno effettivamente nella direzione di avvicinare il Parlamento italiano alla valutazione delle politiche pubbliche. L'istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato (UVI) e il percorso di creazione di un ruolo unico dei dipendenti delle Camere sono state innovazioni estremamente rilevanti per cercare di costruire internamente quelle competenze scientifiche e interdisciplinari che costituiscono il presupposto materiale di realizzazione della valutazione delle politiche pubbliche. Nella XVIII Legislatura, però, questi

⁴² G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2, 2002, p. 147 ss.

⁴³ www.capire.org.

rilevantissimi passi si sono di fatto arrestati e si è anzi assistito a una marcia indietro rispetto ai progressi fatti.

Complessivamente il quadro che emerge vede il Parlamento italiano avvolto in una lunghissima transizione, in cui la difficoltà di risolvere alcuni nodi essenziali per il sistema politico, dai meccanismi elettorali alle dinamiche della forma di governo, continua a mantenere in secondo piano la questione di aprire le competenze dell'istituzione rappresentativa della Nazione alle logiche e agli strumenti della valutazione⁴⁴. Gli effetti sulla tutela degli interessi durevoli sono particolarmente gravi, perché continua a mancare nell'ordinamento una forma di rappresentanza cognitiva capace di elevare lo sguardo del decisore pubblico oltre l'orizzonte della mera contingenza⁴⁵.

Il Capitolo IV è dedicato, in modo più specifico, al ruolo del Parlamento sull'autorizzazione delle politiche di bilancio. L'obiettivo non è tanto l'approfondimento di una specifica politica, quanto piuttosto l'analisi dello stato di maturazione della valutazione parlamentare in un ambito in cui gli strumenti e i procedimenti valutativi appaiono essere più strutturati. La finanza pubblica ha visto, fin dagli anni Ottanta, una diffusa consapevolezza circa la necessità di sviluppare capacità previsionali attendibili con una strumentazione tecnica idonea a rendere l'autorizzazione parlamentare un momento di valutazione sulle politiche che vengono proposte annualmente dal Governo. L'istituzione dei Servizi di bilancio delle Camere, l'introduzione della relazione tecnico-finanziaria e, in tempi più recenti, l'orizzonte triennale della programmazione e la redazione del bilancio dello Stato in programmi e missioni, sono tutti elementi che hanno cercato di strutturare nelle Camere una funzione di controllo volta a garantire la stabilità e la sostenibilità delle politiche di bilancio.

La revisione costituzionale sull'equilibrio di bilancio e l'integrazione con la governance economica europea avrebbero dovuto aprire una fase di ulteriore rafforzamento del ruolo valutativo del Parlamento. La ricerca di una stabilità economico-finanziaria che renda possibile il coordinamento delle politiche di bilancio ha portato a scandire in modo molto preciso gli strumenti della programmazione e a prevedere una serie di momenti di analisi e

⁴⁴N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire*, cit.; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 16 ss.; L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, cit.

⁴⁵R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008; M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 13; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit.

riscontro tecnico che potrebbero avere grande rilevanza nel riportare il Parlamento al centro della definizione delle politiche di bilancio.

La stessa introduzione, nel testo dell'art. 97 Cost. del principio di sostenibilità ha un potenziale innovativo che può davvero contribuire a considerare l'unità nazionale come il prodotto congiunto dell'azione di tutti i soggetti pubblici per scelte economico-finanziarie capaci di preservare a vantaggio delle generazioni future i beni sociali sottesi alle decisioni di finanza pubblica⁴⁶.

Viene inoltre analizzato come nella l. cost. 1/2012 e nella l. 243/2012 vi fossero una serie di strumenti capaci di segnare l'evoluzione del Parlamento italiano verso la valutazione delle politiche di bilancio. L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, la necessità di un'autorizzazione parlamentare allo scostamento dagli obiettivi europei per eventi eccezionali e la prescrizione di una modifica dei regolamenti parlamentari per l'introduzione di una funzione parlamentare di controllo della finanza pubblica, erano tutti elementi che avrebbero dovuto realizzare un'attività di sorveglianza sulle politiche di bilancio, da realizzare con una piena cooperazione tra strutture tecniche altamente qualificate e componente politica del Parlamento.

Il medesimo Capitolo, però, dà conto di come la realtà applicativa, fatta anche di molte inattuazioni, abbia contribuito a non realizzare le potenzialità valutative delle nuove procedure e ad utilizzare invece il ruolo autorizzatorio del Parlamento come uno strumento politico e procedurale di superamento dei vincoli derivanti dalla *governance* europea. Questa tendenza, che affonda le sue radici in prassi nate alla fine degli anni Novanta, sta producendo come effetto inaspettato la frammentazione della programmazione di bilancio e il ripiegamento dello sguardo delle istituzioni su politiche di corto respiro dove l'attenzione ai parametri quantitativi di derivazione europea sopravanza il rilievo costituzionale di una discussione parlamentare sulla definizione di prospettive stabili di sviluppo economico-finanziario. Un'analisi della prassi applicativa consente in particolare di mettere in rilievo come, dal 2014, le manovre di finanza pubblica abbiano proposto, ogni anno, politiche espansive concentrate sul solo primo anno di previsione, utilizzando invece il periodo triennale di programmazione per far slittare gli obiettivi di risanamento.

Questa condizione rende le istituzioni rappresentative del tutto miopi su

⁴⁶ Su questa specifica prospettiva cfr. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020.

un ambito, le politiche di bilancio che, invece, si pone al centro della tutela delle prospettive di durata evocando anche una precisa responsabilità intergenerazionale delle istituzioni rappresentative ormai ampiamente riconosciuta dalla Corte costituzionale.

Il Capitolo V è dedicato all'analisi della rilevanza di forme di valutazione *ex post* che consentano al Parlamento di sviluppare una relazione diretta con le amministrazioni e con gli effetti concreti che le politiche pubbliche realizzano nella società. La possibilità di consentire alle Camere di confrontarsi con il passato e con le reali capacità della macchina pubblica è un presupposto fondamentale per dare continuità all'azione dello Stato e, di conseguenza, anche per riuscire a progettare politiche pubbliche orientate alla sostenibilità e alla tutela degli interessi durevoli⁴⁷.

In questo senso viene analizzato innanzitutto il patrimonio informativo che la Corte dei conti è in grado di offrire al Parlamento grazie all'evoluzione della sua attività di conoscere e riferire: alla Corte fa ormai capo un articolato circuito integrato dei controlli che riesce a fornire alle Camere un quadro molto completo dei risultati amministrativi di tutto il panorama della finanza pubblica allargata. Viene poi presa in considerazione la rilevanza del dibattito che, in tempi più recenti, ha riguardato il Benessere equo e sostenibile (BES) come misurazione plurale e differenziata degli elementi di carattere economico-sociale che meglio consentono di comprendere il significato reale dell'azione pubblica. Con la l. 163/2016 gli indicatori BES hanno assunto un preciso valore istituzionale, dal momento che sono divenuti oggetto di un allegato al DEF e di una relazione che, entro il 15 febbraio di ogni anno, il Ministro dell'economia e delle finanze deve predisporre per illustrare alle competenti Commissioni parlamentari l'impatto degli obiettivi di politica economica del Governo sull'evoluzione degli indicatori nel periodo di riferimento del DEF.

Emerge però come l'alto valore conoscitivo degli strumenti messi a disposizione delle Camere faticosi ad inserirsi nella natura del Parlamento come corpo politico. La difficoltà di sviluppare una funzione rappresentativa a carattere fortemente cognitivo, infatti, è un elemento che connota profondamente l'attuale condizione del Parlamento italiano che, non avendo avviato un'autoriforma della sua attività e delle sue procedure, innanzitutto regolamentari, sembra ormai essersi avviato lungo una strada di autoemarginazione che comporta molte conseguenze negative per il funzionamento della democrazia repubblicana e per la tenuta dell'unità nazionale.

Il Capitolo VI è allora dedicato proprio alla crisi della rappresentanza,

⁴⁷ E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives*, cit., p. 125 ss.

tema classico del diritto pubblico, ma che in questa sede viene affrontato con il preciso intento di analizzare quali sono gli elementi che hanno portato l'organo della rappresentanza nazionale a ridurre progressivamente la sua capacità di farsi interprete di una chiara prospettiva verso l'avvenire collettivo. Nell'attuale crisi che coinvolge il Parlamento, e più in generale le istituzioni rappresentative, è possibile riconoscere gli effetti negativi di un progressivo scollamento tra aspetti funzionali della rappresentanza e relazione di struttura che collega rappresentante e rappresentato. L'implosione del sistema dei partiti, prima, e il costante accrescimento della c.d. «antipolitica», poi, hanno di fatto arrestato il ragionamento istituzionale sul complesso di azioni che i rappresentanti possono compiere per realizzare una forma unitaria di armonico orientamento del più ampio pluralismo politico, sociale e istituzionale verso le finalità promozionali proprie della Costituzione. Laddove la Costituzione ha aperto l'organizzazione pubblica ad un intenso pluralismo, ha reso evidente come la complessità sia un fattore di ricchezza giuridica, a cui bisogna guardare non per cercare soluzioni uniche e definitive, ma per avviare un incessante lavoro istituzionale fatto di procedimenti capaci di rivolgersi alla diversità delle situazioni, ma anche di convogliare la frammentazione in una prospettiva di durata che non è calata dall'alto, ma è costantemente verificata nella realtà⁴⁸.

⁴⁸P. GROSSI, *La Costituzione italiana come espressione di un tempo giuridico post-moderno*, cit.; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2, 2004, p. 173 ss.

Capitolo II

PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI DUREVOLI. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A SERVIZIO DELLA RAPPRESENTANZA NAZIONALE

1. Come tutelare gli interessi durevoli? Dell'inaspettata attualità della Nazione e della rappresentanza nazionale

La riflessione su come tutelare, dal punto di vista istituzionale, gli interessi durevoli riporta in superficie questioni costituzionali che sembravano ormai superate. Accade in particolare di ritrovarsi a pensare alla Nazione, che, tra i concetti fondativi del diritto costituzionale, è uno dei più difficili da attualizzare, se non altro per quel portato di derivazioni autoritarie che ne ha caratterizzato profondamente la vicenda storica.

Eppure l'idea di Nazione che si è posta alla base del costituzionalismo nato dalla Rivoluzione francese aveva alla sua radice la consapevolezza che un ordinamento costituzionale debba avere tra i suoi obiettivi non soltanto la rappresentazione e la tutela degli interessi della generazione che in un dato momento storico anima la vita istituzionale, ma debba anche essere in grado di sviluppare un'unità intertemporale che ricongiunge la generazione presente con le generazioni passate e le generazioni future¹.

Per poter oggi riferirsi alla Nazione e alla rappresentanza nazionale è però necessario fare chiarezza su alcuni elementi di fondo che consentono di inquadrare il termine nel mondo concettuale della Costituzione repubblicana, un mondo che è profondamente distante dalla Rivoluzione.

Nel pensiero rivoluzionario la Nazione era stata interpretata come «una collettività unificata che, per il fatto stesso di essere soggetto del potere e dei

¹ A. MATTIONI, *Sovranità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamenti, vol. V, p. 710 ss.

diritti statali, deve essere riconosciuta come persona giuridica che ha un'individualità ed un potere allo stesso tempo superiori ai cittadini e indipendenti da essi»². In buona sostanza si trattava di un'astrazione, di una finzione giuridica che, però, proprio perché tale, aveva permesso di conseguire un risultato politico-istituzionale di prim'ordine: divenendo il nuovo soggetto titolare della sovranità dello Stato, la Nazione aveva consentito di sostituire la sovranità monarchica dell'*Ancien régime* con una costruzione razionale basata sulla capacità della Costituzione di limitare, disciplinandoli, tutti i soggetti chiamati ad esercitare il potere dello Stato³.

La rilevanza di questo risultato, però, non ha mai oscurato alcuni serissimi problemi. La Rivoluzione francese era riuscita a realizzare il proprio progetto di trasformazione politica rivestendo la complessità sociale e storica dell'*Ancien régime* con una costruzione giuridica fatta di semplificazioni razionalizzanti⁴.

Rileggendo ancora oggi i primi tre articoli della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 è difficile non vedere in quelle disposizioni la lucida applicazione dell'*esprit de géométrie* all'ambito dello Stato e dei rapporti politici: il cittadino e la Nazione sono stati gli assiomi grazie ai quali la Rivoluzione ha potuto disegnare le linee nuo-

²R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1922, trad. it. in ID., *Della sovranità*, Herrenhaus, Seregno, 2009, p. 52.

³A. AULARD, *Histoire politique de la Révolution française. Origines et développement de la Démocratie et de la République (1789-1804)*, Librairie Armand Colin, Paris, 1913, p. 45; E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation*, conferenza pronunciata alla Sorbona l'11 marzo 1882, e poi pubblicata in *Discours et conférences*, Calmann Lévy, Paris, 1887; A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, Paris, 1896, p. 1; L. MICHOU, *La notion de personnalité morale*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1, 1899, pp. 6 ss.; L. DUGUIT, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, 1901, ora Editions Dalloz, Paris, 2003, p. 5. Cfr. anche V. MICELI, *Lo Stato e la nazione nei rapporti tra il diritto costituzionale e il diritto internazionale*, Cellini, Firenze, 1890; C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1937, p. 409 ss.; ID., *La rappresentanza istituzionale*, in *Studi in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1940, vol. I, p. 303 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1, 1953, p. 3 ss.; E. OLIVITO, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013, p. 142 ss.

⁴G. BURDEAU, *L'allégorie nationale, Essai sur la notion de peuple dans la démocratie classique*, 1952, ora in ID., *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 175 ss.; P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1998 pp. 1 ss. e 13 ss.; P. COLOMBO, *Governo e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 30 ss.

ve del diritto costituzionale e racchiudere in esse tutto l'ambito del politicamente rilevante⁵.

Come tutti gli assiomi, però, la Nazione e il cittadino erano indimostrati e indimostrabili, erano i presupposti che consentivano la deduzione logica di tutti gli elementi necessari al nuovo costituzionalismo, ma non erano stati pensati per cogliere il senso profondo della dimensione umana in relazione al potere.

Quanto al cittadino è ben noto come la rigenerazione rivoluzionaria abbia delineato le caratteristiche di un essere perfetto di ragione purificato dalla propria condizione economico-sociale⁶.

Quanto alla Nazione, l'estensione dei caratteri del cittadino all'intera popolazione aveva consentito di concepire, al di sopra dei particolarismi sociali, un'unità politica di cui la Nazione era il simbolo «globale, omogeneo e maestosamente unitario»⁷.

La Rivoluzione ha così dipinto un quadro allegorico che ha dimostrato un'enorme potenza storica, ma in cui l'equilibrio delle linee e l'eleganza delle forme dissimulavano un'azione dello Stato fortemente imperativa⁸.

⁵ Nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 l'articolo 1 stabilisce che gli uomini nascono e rimangono liberi ed uguali nei diritti e che le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune; l'articolo 2 enuncia i diritti che caratterizzano la figura del cittadino (la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione) e che, come tali, divengono anche i fini dell'organizzazione statale; all'articolo 3 fa il suo ingresso la Nazione come concetto in cui risiede il principio di ogni sovranità e da cui deriva ogni potere di diritto pubblico. Il riferimento all'*esprit de géométrie* è da intendersi per come elaborato in relazione/contrapposizione all'*esprit de finesse* da Blaise Pascal nei suoi *Pensées* (edizione curata da L. Brunschvicg, Librairie Hachette, Paris, 1904, tomo I, p. 10 ss.).

⁶ Il processo di riscrittura della persona umana secondo la figura idealizzata del cittadino è stato particolarmente analizzato da Georges Burdeau in molte sue opere: ad es. *Traité de science politique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, V, p. 359 ss.; *La démocratie*, Bruxelles, 1956, p. 16; *La démocratie en chantier*, 1962, ora in *Écrits de Droit constitutionnel*, cit., 345; *Destin de l'idée démocratique*, 1963, Ivi, p. 390. Su come le astrazioni che riguardano la persona umana rendano simili la teoria rousseauviana della sovranità popolare e le altre teorie rivoluzionarie sulla sovranità cfr. G. BACOT, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Parigi, 1985.

⁷ G. BURDEAU, *La démocratie*, cit., p. 18.

⁸ S. TRENTIN, *Stato, nazione, federalismo*, La Fiaccola, Milano, 1945, p. 15: «Dell'antico ordinamento la rivoluzione tutto ha travolto e distrutto fuorché la struttura costituzionale sulla quale la monarchia era pervenuta, nel passato, ad appoggiare saldamente l'organizzazione unitaria della vita collettiva. Da questo punto di vista si può dire, anzi, che, per effetto sol-

Quando le teorie della Rivoluzione francese hanno incontrato la dottrina tedesca sulla persona giuridica statale, la Nazione si è identificata con lo Stato-persona e il nazionalismo è divenuto un metodo per «classificare gli esseri umani come gli insetti»⁹.

Ora, guardando complessivamente questi elementi, si capisce immediatamente perché ragionare della Nazione oggi appaia, nel migliore dei casi, una nostalgia di sapore risorgimentale o, nel peggiore, un pericoloso avvicinamento a logiche di prestigio competitivo che portano a gravi deformazioni dei risultati più nobili del costituzionalismo.

Per capire l'attualità del concetto di Nazione occorre allora guardare alla Costituzione repubblicana.

La fase costituente italiana è stata un momento di fortissima discontinuità con l'universo ipostatico della Rivoluzione francese¹⁰. Il popolo a cui l'art. 1 attribuisce la sovranità e l'uomo a cui l'art. 2 riconosce diritti inviolabili non sono certo assiomi costruiti razionalmente, ma sono il fondamento di un sistema giuridico che fa del riconoscimento della complessità sociale e della natura relazionale della persona i nuovi fattori di federazione dell'unità costituzionale¹¹. Eppure, la Costituzione repubblicana non prescinde dal concetto di Nazione e ne fa anzi un uso molto preciso che, oggi, dà un'indica-

tanto della sua instaurazione quale organo della nazione sovrana, lo stato repubblicano implicò tosto un accrescimento impressionante di tutti i poteri di controllo e di domesticazione per cui mezzo, nel passato, il Principe aveva avuto cura di affermare e salvaguardare la propria autorità rispetto alle forze sociali che comunque rivelassero una propria tendenza ad ordinarsi istituzionalmente in forma autonoma».

⁹ L'immagine è tratta da G. ORWELL, *Notes on nationalism*, 1945, ora Penguin Books, 2018, p. 1. Cfr. anche S. TRENTIN, *Stato, nazione, federalismo*, cit., p. 23 ss. Sull'incontro tra concezione francese e concezione tedesca della Nazione C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019. Cfr. anche M. GREGORIO, *Declinazioni della Nazione nella giuspubblicistica italiana*, in G. CAZZETTA (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 231 ss.; F. BARBAGALLO, *Nazione, Stato, Costituzione in Italia dall'Unità alla Repubblica*, in *Studi storici*, 1, 2011, p. 5 ss.

¹⁰ E. TOSATO, *Rapporti fra persona, società intermedie e Stato*, in *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 223 ss.; F. TRANIELLO, *Concezioni cristiane del pluralismo sociale*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico. Atti del L corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica*, Vita & Pensiero, Milano, 1980, p. 105 ss.

¹¹ P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 620 ss.; R. RUFFILLI, *Sulla fondazione della Repubblica democratica in Italia*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, vol. I, p. 17.

zione su come sia necessario affrontare i temi che continuano a presupporre i due tratti fondamentali dell'idea originaria di Nazione, vale a dire l'unità della comunità politica e la durata delle soluzioni che vengono approntate per affrontare i problemi collettivi.

In sede di considerazioni introduttive sono già state richiamate le disposizioni costituzionali che impiegano il sostantivo Nazione e l'aggettivo nazionale. Il complesso di quelle disposizioni rende evidente come il Costituente abbia utilizzato i riferimenti alla Nazione laddove era necessario esprimere interessi unitari e non frazionabili che, inoltre, contengono al loro interno un'idea di comunità politica non meramente circoscritta alla porzione di popolazione che, in un dato momento storico, concretamente agisce, partecipa e viene rappresentata¹².

La rilevanza della parola Nazione emerge ancora più chiaramente se si considera l'uso di altre due parole, lo «Stato» e la «Repubblica». Se la parola «Stato» identifica lo Stato-apparato o lo Stato-persona e la «Repubblica» esprime una nuova forma di Stato comprensiva dello Stato-apparato e dello Stato-comunità, la Nazione viene richiamata nei passaggi in cui la Costituzione intende tutelare un'unità permanente della comunità politica¹³. In questo senso le poche parole del comma 1 dell'art. 87 («Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale») contengono una sequenza concettuale molto densa che racchiude alcuni principali snodi teorici del nostro ordinamento costituzionale¹⁴.

¹² L'emersione della parola «Nazione» nel corso dei lavori costituenti che hanno riguardato l'art. 9 è espressamente sottolineata da M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Utet, 2006, vol. I, p. 220 e 225: l'a. sottolinea il senso «sistemico e identitario» dell'espressione «patrimonio della Nazione». Con riguardo all'art. 67, L. CIAURRO, *Art. 67*, *Ivi*, p. 1287 ss., in particolare p. 1290; D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, 4, 1985, p. 373 ss.

¹³ La parola Stato compare con questi significati agli artt. 5, 7, 8, 28, 33, 38, 42, 43, 81, 87, 100. La parola Repubblica è contenuta agli artt. 1, 2, 3, comma 2, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 16, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 45, 46, 47, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 73, 74, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 96, 104, 114, 117, 121, 122, 123, 125, 126, 132, 133, 134, 135, 139. Sull'uso delle parole «Stato» e «Repubblica» nella Costituzione italiana E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 25 ss.; sia consentito anche rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 25 ss.

¹⁴ Sul significato della formulazione dell'art. 87, comma 1, G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1689 ss.; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Utet, Torino, 1996, p. 451. In senso contrario G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione artt. 83-87*, pp. 187, 188.

Complessivamente, guardando al significato costituzionale della Nazione è possibile cogliere come la discontinuità con le molte semplificazioni del costituzionalismo rivoluzionario non abbia in realtà impedito di attualizzare, nel contesto repubblicano, un elemento che la Rivoluzione aveva comunque avuto l'intelligenza di cogliere e di introdurre nel sistema istituzionale.

Il concetto di Nazione continua a parlarci oggi di «una grande solidarietà costituita dalla consapevolezza dei sacrifici che sono stati fatti e di quelli che si è ancora disposti a fare»¹⁵ e, di conseguenza ci impone di interpretare le istituzioni come il luogo in cui il potere politico si spoglia delle istanze particolaristiche per abbracciare, invece, obiettivi unitari e di durata¹⁶.

Ad essere allora particolarmente attuali sono una serie di considerazioni che la Rivoluzione aveva sviluppato attorno alla nozione di «interesse» e che, se collocate nel complesso dei principi promozionali propri della Costituzione repubblicana, ci consentono di delineare una struttura istituzionale in cui il Parlamento assume il compito di comporre la complessità della comunità politica attorno a esigenze che non possono essere affrontate attraverso la semplice prevalenza di un punto di vista su un altro e che richiedono invece l'elaborazione di forme uniche della continuità costituzionale¹⁷.

Lo stesso Siéyès era riuscito ad agevolare la trasformazione del Terzo Stato in Assemblea Nazionale dichiarando apertamente che non si poteva legare il destino della società agli sforzi della virtù, ma bisognava ragionare di tecniche istituzionali: l'«interesse generale» non era una questione di qua-

¹⁵ E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation?*, cit., par. III, trad. mia. Sul principio solidaristico come l'elemento che, in chiave repubblicana, rende attuale il concetto di Nazione A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale*, 1, 2018, p. 99.

¹⁶ M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduzione*, in M. CARTABIA, A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 13; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, in *Amministrazione in cammino*; R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, p. IX ss.; A. MARZANATI, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 127 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; L. LANZALACO, *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. MESSINA (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Cleup, Padova, 2009, p. 185.

¹⁷ Su questi problemi G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1976, vol. IX, p. 56 ss.

lità morale dei rappresentanti, ma di efficacia delle procedure di spersonalizzazione¹⁸.

Oggi, la realtà economico-sociale è riconosciuta dalla Costituzione nella sua viva concretezza e il pluralismo deve essere considerato come preminente fattore di ricchezza giuridica, che rende il funzionamento del principio unitario qualcosa che opera certamente a livello normativo, ma che deve essere costantemente verificato a contatto con la realtà¹⁹.

In questo contesto il riferimento agli «interessi» ha perso rilevanza. O meglio, di «interessi» si discute ampiamente, ma quasi solo per indentificare la spinta dei gruppi di pressione a catturare e influenzare la maggioranza politica. Così la «rappresentanza di interessi» è un tema di rilievo nel diritto costituzionale, ma serve soprattutto a mettere in evidenza i possibili pericoli che si annidano nella relazione tra procedure rappresentativo-elettive e unità dell'ordinamento, mentre è molto difficile che ci si riferisca agli interessi in relazione al bisogno di unità e di durata che si pone a fondamento di un ordinamento democratico²⁰.

Si tratta di una diretta conseguenza della separazione tra Stato e società che la Rivoluzione ha perseguito così tenacemente: pretendendo che l'ambito economico-sociale fosse un dominio esclusivo del diritto privato, la Rivoluzione ha favorito un impiego dei meccanismi rappresentativi per la conquista dello Stato da parte degli interessi corporati²¹. In tal senso, la

¹⁸ E. SIEYES, *Qu'est-ce que le Tiers état?*, 1789, Chapitre VI: «Ce serait bien mal connaître les hommes que de lier la destinée des sociétés à des efforts de vertu. Il faut que dans la décadence même des mœurs publiques, lorsque l'égoïsme paraît gouverner toutes les âmes, il faut, dis-je, que, même dans ces longs intervalles, l'assemblée d'une nation soit tellement constituée, que les intérêts particuliers y restent isolés et que le vœu de la pluralité y soit toujours conforme au bien général». Cfr. poi G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1953, p. 3 ss.

¹⁹ V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, X. Sul funzionamento dinamico del principio unitario sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 119 ss.

²⁰ J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, trad.it. Giuffrè, Milano, 1993.

²¹ L. ORNAGHI, *Introduzione*, in *Il concetto di "interesse"*, cit., p. 51: «proprio questa 'unità' dell'interesse dello Stato [...] appariva ormai impossibile da costruire attraverso procedure rappresentative-elettive a base individuale. Edificate sul fondamento di una integrale 'privatizzazione' degli interessi economico-sociali (e operanti sul presupposto che questi interessi fossero completamente ricomponibili e armonizzabili all'interno dell'interesse generale), tali procedure erano sempre più inidonee a 'organizzare' e a 'rappresentare' quei grup-

nozione di interesse generale è ormai di difficile impiego ed è stata per lo più sostituita dal riferimento al «bene comune» o ai «beni comuni». Questi termini, anch'essi non privi di insidie interpretative, hanno l'indiscusso vantaggio di saper esprimere il contenuto profondamente valoriale della Costituzione repubblicana e il carattere indisponibile di alcune sue scelte fondamentali²².

Vi è però nella dottrina dell'interesse generale qualcosa di ancora attuale laddove essa aiuta a spostare il centro dell'attenzione sulle questioni strettamente istituzionali e in particolare sulla necessità di organizzare funzioni e procedure dello Stato in modo che divenga possibile analizzare la complessità degli impulsi sociali per individuare in essi il fraseggio pubblico e la sua capacità di produrre e conservare beni collettivi. In particolare, in un contesto di chiaro pluralismo politico, sociale ed economico, in cui aumentano esponenzialmente le possibilità di scelta e gli interventi che si richiedono allo Stato, diviene centrale che le istituzioni dello Stato, e in particolar modo la massima istituzione rappresentativa, siano organizzate in modo da consentire ad esse di individuare chiaramente le politiche pubbliche che più meritano di essere perseguite²³.

Se si interpreta questa esigenza con l'obiettivo di ricavarne delle indicazioni sul ruolo rappresentativo del Parlamento diviene evidente che questa particolare missione costituzionale può essere assolta soltanto se la rappresentanza parlamentare non è interpretata come «rappresentanza di interessi frazionali», ma come «raffigurazione dell'intera comunità»²⁴.

pi che, accorponosi attorno a interessi frazionali, stavano ormai smentendo l'effettività del principio posto a tutela stessa della 'legittimazione' del moderno sistema rappresentativo-elettivo: il principio, appunto, dell'identità fra una 'generale' legittimità a rappresentare e un altrettanto 'generale' legittimità a governare»; P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, cit.

²² F. PIZZOLATO, *La sussidiarietà nell'eclisse del bene comune: la mediazione costituzionale*, in F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 103 ss.; A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013.

²³ F.J. SORAUF, *The public interest reconsidered*, in *The Journal of Politics*, 4, 1957, p. 616 ss.

²⁴ G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza*, 1984, poi in ID., *Le regolarità della politica. Scritti scelti e pubblicati dagli allievi*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. II, p. 979.

2. Le ragioni della rappresentanza nazionale a confronto con la pesante eredità del sistema parlamentare-integrale

Per poter tornare a ragionare sul significato attuale della rappresentanza nazionale è necessario essere coscienti che il modo in cui il Parlamento italiano ha interpretato la propria capacità di produrre cambiamenti sociali ha a lungo risentito di un'identificazione dell'esercizio della sovranità nella produzione normativa. Quest'idea, presente in tutto lo svolgimento storico dello Stato moderno, è arrivata a radicarsi fortemente nelle istituzioni rappresentative italiane attraverso una particolare interpretazione dell'art. 1 Cost.²⁵

Nel contesto politico da cui la Costituzione repubblicana ha avuto origine e che ha dato ad essa attuazione, la sovranità popolare sia nel titolo che nell'esercizio è stata interpretata soprattutto come capacità dei partiti di essere una forza istituzionale che permane nella società²⁶. In termini di organizzazione costituzionale questa interpretazione implicava, innanzitutto, una composizione proporzionale del Parlamento, ma anche procedure parlamentari capaci di rendere le leggi espressione di un equilibrio politico il più possibile rispondente a quello istantaneamente presente nella società. Il popolo poteva esercitare la propria sovranità in quanto i partiti che lo rappresentavano contribuivano alla formazione di leggi che, proprio perché traduzione in atti formali della sovranità popolare, dovevano sottoporre alla loro disciplina ogni ambito socialmente rilevante²⁷. Ne è derivato un bizantinismo legislativo in cui alla legge è stato affidato il compito di disciplinare indistintamente grandi temi di rilevanza collettiva e questioni di politica minuta, ma, soprattutto, è stato impedito alle Camere di sviluppare una funzione di *oversight* delle politiche pubbliche che, al di là della consacrazione normativa di

²⁵ Sul concetto di sovranità-legge come costante dello sviluppo dello Stato moderno A. MATTIONI, *Sovranità*, cit., p. 658 ss.

²⁶ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, La nuova Europa, Milano, 1967, poi in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 207 ss.; E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit.; G. BERTI, *Pluralismo sociale e pluralismo e pluralismo politico nello Stato democratico*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico. Atti del I corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica*, Vita&Pensiero, Milano, 1980, p. 217 ss.; A. MATTIONI, *Profili costituzionali della partecipazione politica. Prime considerazioni*, Vita e Pensiero, Milano, 1978, poi in ID., *Società e istituzioni*, Jovene, Napoli, 2011, p. 159 ss.; V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 3, 1998, p. 67 ss.

²⁷ C. MORTATI, *Parlamento e democrazia*, 1948, in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, IV, p. 5 ss.

un momentaneo equilibrio di forze, riuscisse ad esprimere una democrazia rappresentativa carica di tensione verso il futuro²⁸.

Nonostante, all'inizio degli anni Novanta, il Parlamento italiano fosse considerato come una delle istituzioni rappresentative che, insieme al Congresso americano, era in grado di esercitare una notevole influenza in termini di *policy making*, l'ambito istituzionale in cui questa influenza si realizzava era molto limitato²⁹. Mentre la definizione dell'indirizzo politico e l'attivazione dei meccanismi della responsabilità abbandonavano le procedure parlamentari a favore delle segreterie, le Camere riuscivano ad essere uno strumento di regolazione sociale soltanto nella misura in cui consentivano di ricomporre la separazione tra struttura istituzionale ufficiale e leadership di partito. Come «stanza di compensazione» dei rapporti tra partiti, le Camere, attraverso le loro procedure e convenzioni, consentivano la traduzione dell'indirizzo politico disegnato dai partiti in una legislazione fidelizzante assistita dal carattere imperativo di atto dello Stato³⁰.

Da questo modo di intendere il Parlamento è nato un profondo radicamento della convinzione che siano le manifestazioni di volontà degli organi di apparato gli unici strumenti che consentono di indirizzare la comunità politica verso obiettivi determinati³¹.

Le politiche pubbliche, però sono molto di più della semplice adozione di una legge³². Il trasferimento di risorse finanziarie, la messa a disposizione di

²⁸ G. MIGLIO, *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale*, 1984, poi in ID., *Le regolarità della politica*, cit., vol. II, pp. 954, 955; V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 224.

²⁹ P. FURLONG, *Parliament in italian politics*, in *West European Politics*, 3, 1990, p. 52 ss.; D'ALTER, *Introduction: comparing the legislative performance of legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3-4, 2006, p. 246 ss.

³⁰ M. COTTA, *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 21; M. MORISI, *Come studiare il Parlamento italiano ... e perché*, in *Associazione per le ricerche e gli studi parlamentari*, Quaderno, 2004, p. 13; G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963, p. 350 ss.; P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, cit., p. 498 ss.

³¹ G. BERTI, *Sguardo critico sugli odierni rapporti tra diritto e Stato*, in A. PISANESCHI E L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 27; A. MATTIONI, *Profili costituzionali della partecipazione politica*, cit., p. 160; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 26.

³² N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazioneincammino*, 4 marzo 2009; ID., *La revisione costituzionale della disciplina di bilan-*

beni e servizi, la definizione di procedure per risolvere situazioni critiche, la realizzazione di campagne di opinione che evidenzino pro e contro di un comportamento individuato, sono tutti fattori che, al pari della cornice normativa, determinano il successo di un intervento pubblico a rilevanza sociale³³. Questi elementi, proprio perché riconosciuti centrali dalla politica sono stati attratti nel dominio esclusivo dei partiti, mentre alle istituzioni, e in particolare al Parlamento, è stato lasciato il compito di attribuire alle decisioni pubbliche una veste formale che non è in grado di raccontare la qualità sostanziale degli interventi pubblici e la loro capacità di produrre benefici nel tempo³⁴.

A farne le spese è stato soprattutto un livello di politiche intermedie in cui si collocavano scelte strutturali rilevanti per lo sviluppo di medio periodo del Paese ma poco funzionali alle dinamiche del sistema dei partiti: le riforme del sistema fiscale, delle pensioni, della sanità, la politica monetaria, la politica industriale, la politica del lavoro, l'istruzione sono soltanto alcuni esempi. Questi temi, che avrebbero meritato l'elaborazione di una visione politica fortemente ancorata a un'attività di ricerca indipendente, sono stati spesso o caricati di un eccessivo significato ideologico oppure trascurati perché non utilizzabili ai fini della creazione di consenso elettorale³⁵.

cio e il sistema delle fonti, in *Il Filangieri*, quaderno 2011, p. 119; A. MANZELLA, *Trasformazione della sovranità e della rappresentanza politica nello Stato parlamentare italiano*, in *Lo stato delle istituzioni italiane – Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 121 ss.; T.R. BURNS, *Evoluzione di Parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive*, in *Giornate in memoria di Aldo Moro*, Camera dei deputati, 8 maggio 1998; G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2003, p. 517; G. BERTI, *Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 1, 2002, p. 9 ss.

³³R. MAYNTZ, *Intergovernmental implementation of environmental policy*, in K. HANF, F.W. SCHARPF (a cura di), *Interorganizational policy making*, Sage publications, Beverly Hills, 1978, p. 201 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 29 ss.; D. EASTON, *The political System: an Inquiry into the State of political science*, 1953, trad. it. *Il sistema politico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1973, p. 157.

³⁴N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2009, p. 122; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 16 ss.; L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 917 ss.; D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA, N. LUPO, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 253.

³⁵M. COTTA (*La crisi del governo di partito all'italiana*, cit., p. 30) distingue un piano

Alla fine, è stata la nozione stessa di normatività pubblica ad essere intaccata nei suoi fondamenti perché il funzionamento del sistema rappresentativo, invece di costruire una solida prospettiva di conservazione dell'unità nazionale ha contribuito a rendere la legislazione lo specchio delle contraddizioni della funzione politica e, di conseguenza, ha scavato una voragine laddove serviva l'edificazione di una montagna³⁶.

Quando la democrazia italiana è arrivata, all'inizio degli anni Novanta, ad affrontare il collasso del sistema dei partiti, il Parlamento si presentava come fortemente strutturato sul piano delle prassi e delle procedure, ma sostanzialmente debole quanto a capacità di assimilare un'attività di analisi degli interventi pubblici basata sull'elaborazione di dati e volta alla rendicontazione degli effetti concreti³⁷.

Mentre altri Paesi, nel medesimo periodo storico, hanno ampiamente ripensato il ruolo dei loro Parlamenti aprendone le funzioni ad attività di analisi e di ricerca indipendenti, la forte spinta riformatrice che ha caratterizzato la democrazia italiana ha portato ad avviare ampi cantieri su assetti portanti dell'architettura costituzionale, dal sistema elettorale alla relazione Stato-autonomie territoriali, ma non ha portato all'attenzione dell'agenda politica la questione di utilizzare le sedi della rappresentanza politica per verificare in concreto la scelta delle priorità, la gestione delle risorse e i risultati ottenuti³⁸.

Oggi viviamo un contesto politico-istituzionale in cui i molti nodi che

delle «metapolitiche» su cui collocare le scelte che riguardano la definizione degli assetti fondamentali del regime politico, della comunità politica, o del sistema sociale ed economico, oppure la collocazione del paese in schieramenti internazionali, oppure ancora l'adesione a visioni del mondo totalizzanti; un piano delle «micropolitiche» orientate alla gestione e alla difesa degli interessi di categorie particolari e che comportano limitati ritocchi all'esistente; un piano delle «mesopolitiche», dove non sono in discussione scelte di livello superiore, ma che comunque implicano modificazioni o specificazioni significative di importanti aspetti della politica economica, sociale, estera e istituzionale. Cfr. anche P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, cit., p. 501.

³⁶ L'immagine è ripresa da G. BERTI, *Normatività, leggi dello Stato e diritti della persona*, in *Jus*, 1983, p. 320: «Infinite leggi e leggine sembrano annullarsi a vicenda e creare una voragine anziché crescere una montagna. Insomma, il cittadino è tanto più spoglio di difese quante più sono le leggi e quante più sono le fonti che producono a getto continuo delle disposizioni legislative: un eccesso di farmaci che annulla le immunità». Sul fenomeno della precarietà della legge E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, in particolare p. 257 ss.

³⁷ M. COTTA, *La crisi del governo di partito all'italiana*, cit., p. 11.

³⁸ A. MANZELLA, *Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 36 ss.

hanno caratterizzato la vicenda storica del parlamentarismo repubblicano si sono intricati a tal punto che diventa difficile anche solo proporre l'idea di organizzare il Parlamento in modo che la sua funzione rappresentativa sia più ampia della semplice relazione con il corpo elettorale che lo ha espresso.

L'attacco che subisce il divieto di mandato imperativo, istituto che la Rivoluzione aveva concepito per garantire proprio la rappresentanza nazionale, è il simbolo evidente di come il dibattito politico attuale sia lontano dalla comprensione delle questioni che riguardano l'unità nazionale³⁹. Ne deriva una messa in discussione della stessa utilità formale della democrazia rappresentativa che, però, è estremamente grave proprio perché rischia di indebolire ulteriormente la capacità delle istituzioni di dare vita a quella funzione ordinante che la legislazione da sola non ha mai avuto e che si realizza, invece, soltanto in un'organizzazione capace di costruire un senso di continuità con il passato e una prospettiva stabile e certa verso il futuro⁴⁰.

3. *Quando la rappresentanza privilegia la responsabilità. Un gioco di specchi che trascura unità e durata*

La rappresentanza politica contiene un'ineliminabile contraddizione tra il piano dei rapporti reali e il piano delle istituzioni giuridiche⁴¹. Nello Stato di diritto continentale la rappresentanza è servita a limitare la partecipazione al solo momento elettorale e, contemporaneamente, a garantire che la relazione tra Stato e società fosse dominata dal canale di scorrimento tra legislazione e amministrazione⁴².

³⁹ I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Poplocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 8 ss.

⁴⁰ G. BERTI, *Normatività, leggi dello Stato e diritti della persona*, cit., p. 322; A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *Federalismi.it*, 3, 2019; F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020, cap. 7.

⁴¹ V.E. ORLANDO, *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2, 1895, p. 1 ss.; S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Tipografia fratelli Marsala, Palermo, 1898, p. 5 ss.

⁴² C. LAVAGNA, *Per un'impostazione dommatica del problema della rappresentanza politica*, 1942, ora in ID., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 97 ss.; A. CODACCI PISANELLI, *Il dogma della sovranità popolare*, Nistri, Pisa, 1891; S. TRENTIN, *Stato, nazione, federalismo*, Casa Editrice La Fiaccola, Milano, 1945, p. 31 ss.; P. GROSSI, *Asso-*

La nozione di corpo elettorale mostra ancora tutta la sua debolezza di finzione giuridica costruita con criteri che determinano una distribuzione ineguale del peso politico⁴³.

È però del tutto evidente come il significato di una decisione pubblica per una comunità costituzionale disegni un'immagine molto più ampia di quella che è racchiusa nella figura del corpo elettorale. I minori degli anni diciotto non solo rappresentano il futuro di un sistema costituzionale, ma sono attualmente destinatari e attori di alcune delle principali politiche realizzate dallo Stato, prime tra tutte l'istruzione. Un discorso analogo vale per gli incapaci di intendere e di volere, persone che vedono i presupposti stessi della loro esistenza dipendere dal funzionamento del sistema pubblico, ma il cui peso decisionale nella «parte attiva del popolo» è, per prescrizione normativa, inesistente. Anche la categoria della cittadinanza riesce a descrivere ben poco della quotidianità di una comunità politica, perché è chiaro che buona parte dell'azione dello Stato riguarda non soltanto i cittadini e presuppone anzi un'intensa e differenziata interazione tra chi è cittadino e chi non lo è⁴⁴.

La giuspubblicistica della fase costituente aveva saputo dare nuovo inquadramento giuridico alla dimensione integrale della comunità politica radicando la forma repubblicana in una diversificata integrazione tra società e istituzioni. Partiti, famiglie, formazioni sociali, organizzazioni del lavoro, autonomie locali, istituti di democrazia diretta erano stati concepiti come elementi che dovevano affiancare la rappresentanza e porre l'ordinamento in costante relazione con il pluralismo sociale⁴⁵. Gli stessi partiti

lutismo giuridico e diritto privato, Giuffrè, Milano, 1998, p. 5. Più di recente A. MATTIONI, *Sovranità*, cit., p. 710 ss.; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci Editore, Roma, 2019, p. 36 ss.

⁴³ Per un'analisi della distribuzione del peso politico nelle diverse fasce d'età M. D'AMATO, V. GALASSO, *Assessing the political sustainability of parametric social security reforms: the case of Italy*, in *CEPR Discussion Paper*, n. 3439, giugno 2002.

⁴⁴ Sui requisiti di acquisto della capacità elettorale e su come essi traccino necessariamente delle linee di esclusione F. BAILO, *Capacità elettorale e Costituzione*, Jovene, Napoli, 2015, p. 11 ss. Sul problema della rappresentanza dei minorenni L. CAMPIGLIO, *Prima le donne e i bambini. Chi rappresenta i minorenni?*, Il Mulino, Bologna, 2005. Per una ricostruzione più risalente A.M. OFFIDANI, *La capacità elettorale politica. Studi preliminari*, Giappichelli, Torino, 1953.

⁴⁵ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, in ID., *Sovranità, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 91 ss.; C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, artt. 1-12, p. 21 ss.; E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, 1957, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 33 ss.; C. ESPOSITO, *Commento al-*

della fase costituente, nell'allargare l'esperienza democratica a tutte le fasce della popolazione, avevano saputo essere, in questo senso, davvero «parti totali»⁴⁶. Pur derivando la loro legittimazione da una porzione di società, riuscirono ad affermarsi come costruttori di unità e ad aggiornare il senso di appartenenza allo Stato nazionale⁴⁷. Tuttora il testo dell'art. 49, laddove stabilisce che i partiti servono per «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», accosta significativamente partiti e Nazione⁴⁸.

Oggi, ci si interroga ampiamente sul reperimento di nuovi strumenti che consentano, a chi è posto nelle condizioni di partecipare e decidere, di stabilire un forte contatto con la comunità sociale⁴⁹. Anzi, buona parte del dibattito sulle riforme istituzionali che ha attraversato la XVIII Legislatura ha riguardato proprio il Parlamento e la necessità di rendere l'impostazione tralattiva della rappresentanza rispondente a un contesto politico-sociale ormai radicalmente differente da quello in cui sovranità nazionale e libero mandato sono nati⁵⁰.

l'art. 1 della Costituzione, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 1 ss. Per una più diffusa analisi della dottrina sulla nozione di popolo in fase costituente sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 25 ss.

⁴⁶ In questo senso, per i profili storici, M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 283 ss.; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, p. 425 ss.

⁴⁷ E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019; P. COSTA, *Cittadinanza e "simboli di fondazione": una lettura del processo costituente in Italia (1946-7)*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Annale VIII, Carocci, Roma, 1999, p. 106; F. TRANIELLO, *Sulla definizione della Resistenza come «Secondo Risorgimento»*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1996, p. 17 ss.; AA. VV., *Il Secondo Risorgimento. Nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia, 1945-1955*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1955; C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana*, cit.

⁴⁸ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 37; M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2008.

⁴⁹ V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, p. 815; D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, 4, 1985, p. 373 ss.

⁵⁰ Sulla frammentazione della società contemporanea e sulla difficoltà di funzionamento della rappresentanza come unità L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in F. BIONDI, N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 21 ss.

La Legislatura è iniziata con la definizione del c.d. “contratto di governo” che prevedeva, al punto venti (Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta) un pacchetto di riforme orientate a trasformare la fisionomia rappresentativa del nostro sistema costituzionale. Gli elementi principali erano la riduzione del numero dei parlamentari, l’introduzione di un vincolo di mandato e una radicale revisione degli istituti di democrazia diretta, in particolare referendum abrogativo e iniziativa legislativa popolare⁵¹.

Si tratta di tre distinti filoni di riforma che sono stati presentati come unitariamente rivolti a migliorare la «qualità delle decisioni da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell’attività del Parlamento»⁵².

Guardando più a fondo nella struttura delle riforme proposte è possibile scorgere una serie di matrici diverse, dalla riduzione dei costi della politica al rafforzamento dell’influenza dei partiti sui singoli parlamentari fino a sperimentazioni variamente ispirate all’*e-democracy*.

Complessivamente, però, le proposte di riforma avanzate sembrano essere accumulate dalla ricerca di strumenti e tecniche istituzionali che possano orientare la rappresentanza a una forte responsabilità, laddove per responsabilità deve intendersi la capacità del rappresentante di portare nelle istituzioni gli interessi, le opinioni e la volontà degli elettori o dei partiti che sono causa della sua elezione⁵³.

⁵¹ Sulla concezione della rappresentanza nel c.d. contratto di Governo: M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l’art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13, 2018; A. MORELLI, *Mandato parlamentare alla portoghese? Il “contratto di governo” non è chiaro*, in *LaCostituzione.info*, 17 maggio 2018. Sull’impostazione della XVIII Legislatura in materia di riforme istituzionali L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018; A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, Ivi; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2018; A. CARDONE, *La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro. Brevi considerazioni conclusive*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2019.

⁵² *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018*, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell’Economia e delle Finanze Giovanni Tria e deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018, p. 111, 112. Cfr. anche l’audizione resa dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Riccardo Fraccaro presso le Commissioni riunite Affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell’audizione nella seduta di giovedì 12 luglio 2018*. In proposito G.L. CONTI, *Verso una democrazia rappresentativa a trazione diretta?*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2018.

⁵³ D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, cit., p. 386; E. RINALDI, *Partiti politici*, cit.

È chiaro che in una prospettiva di questo tipo la struttura tradizionale della rappresentanza appare essere carica di artifici propri di un tempo in cui la partecipazione del popolo era poco di più che una suggestione intellettuale.

In una logica di rappresentanza responsiva forme di controllo sull'operato dei rappresentanti e strumenti di revoca degli eletti vengono considerati come perfettamente naturali. La rispondenza alla volontà del popolo deve essere un elemento che caratterizza tutti i punti della retta del mandato parlamentare, altrimenti si potrebbero favorire logiche di vantaggio personale; del pari, i rappresentanti che non interpretano una volontà attualmente presente nel popolo vengono facilmente percepiti come detentori di privilegi che comportano un insopportabile spreco di risorse pubbliche⁵⁴.

Da un punto di vista retorico spesso si utilizzano stilemi che si rifanno alla componente giacobina della Rivoluzione francese. Tuttavia, evocare la Rivoluzione francese è fuorviante: mentre ai tempi di Robespierre la questione fondamentale era riuscire a contrapporre il voto-diritto al voto-funzione, il dibattito attuale sulla rappresentanza pone la questione di un cambio di paradigma nella connessione tra società e istituzioni⁵⁵.

Ora, per analizzare più in dettaglio le misure di diritto positivo che hanno segnato il dibattito istituzionale è necessario tenere presente che con il prosieguo della Legislatura, e con l'avvicinarsi di un secondo Governo Conte al primo, alcuni temi di riforma hanno subito delle accelerazioni, mentre altri non sono più stati oggetto di convergenza tra le forze politiche di maggioranza⁵⁶.

Un primo ordine di questioni ha inizialmente riguardato la possibilità di superare il divieto di mandato imperativo per introdurre forme di vincolo alla libertà dei parlamentari.

Si tratta di un tema che ha caratterizzato l'esperienza politica del Movimento 5 Stelle nel corso di tutta la sua evoluzione da movimento «autoescluso» a forza di governo⁵⁷.

⁵⁴ D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, cit.

⁵⁵ A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica*, cit., p. 114 ss.; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, p. 23 ss.

⁵⁶ Sui percorsi seguiti dai vari filoni di riforma G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa popolare e di referendum»)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.

⁵⁷ S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2015, p. 799 ss.; A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento*

Con il «Contratto per il Governo del cambiamento» sottoscritto dal Capo politico del MoVimento 5 Stelle e dal Segretario federale della Lega il 18 maggio 2018, il superamento del divieto di un mandato imperativo era divenuto uno specifico punto dell'accordo di governo.

Chiaramente una sua qualsiasi attuazione avrebbe posto seri problemi di compatibilità con l'art. 67 Cost. Ad ogni modo l'obiettivo dichiarato era «contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo», circostanza che solo indirettamente o in via secondaria poneva la questione di garantire la rispondenza tra la volontà dell'elettore e l'azione dell'eletto e che, invece, si radicava in una precisa volontà di aumentare le capacità di controllo dei partiti⁵⁸.

In quali misure dovesse sostanzinarsi la previsione del contratto di governo non è chiaro. Sul finire della Legislatura precedente il contenimento del trasformismo aveva già trovato una rilevante innovazione nelle modifiche apportate al regolamento del Senato il 20 dicembre 2017⁵⁹. Il nuovo testo dell'art. 14, comma 4, prevede ora che la costituzione dei gruppi parlamentari non debba più rispettare soltanto un criterio numerico, ma anche politico: per formare un nuovo gruppo non sono più sufficienti almeno dieci senatori, ma è necessario che essi siano rappresentanti di un partito o di un movimento politico che abbia presentato alle elezioni propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori⁶⁰. Ulteriori novità sono state previste dall'art. 13, comma 1-bis per i vicepresidenti e i segretari

M5S per Roma Capitale, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2017; C. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento"*, in *forumcostituzionale.it*, 18 maggio 2014.

⁵⁸ G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2017; A. M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018.

⁵⁹ In proposito N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII Legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 gennaio 2018; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 178 ss.; S. CURRERI, *Le nuove regole del Senato: un argine al trasformismo*, in *LaCostituzione.info*, 18 dicembre 2017; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 181 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1, 2018; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 110 ss.

⁶⁰ Regolamento del Senato, testo modificato il 20 dicembre 2017, art. 14, comma 4.

del Consiglio di Presidenza. La disposizione stabilisce che qualora entrino a far parte di un gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione, essi decadano dall'incarico. Un'analogha previsione è contenuta nell'art. 27, comma 3-bis per i membri dell'Ufficio di presidenza delle Commissioni. Si è trattato di modifiche regolamentari che hanno segnato un passo importante nella direzione di una maggiore corrispondenza tra l'articolazione politica parlamentare e l'esito delle elezioni, pur mantenendo una piena compatibilità con l'art. 67 Cost.⁶¹.

Tuttavia, nella nuova Legislatura la lotta al trasformismo parlamentare non è proseguita lungo la strada tracciata dal regolamento del Senato portando avanti, quantomeno, un corrispondente adeguamento anche del regolamento della Camera dei deputati⁶². A segnare invece il tema del mandato parlamentare sono state piuttosto le previsioni degli statuti dei gruppi parlamentari del MoVimento 5 Stelle che, in un articolo rubricato «Sanzioni», hanno stabilito un procedimento di espulsione nei confronti del singolo parlamentare che può essere avviato per una serie di cause tra cui «il mancato rispetto delle decisioni assunte dall'assemblea degli iscritti con le votazioni in rete» e il «mancato rispetto delle decisioni assunte dagli altri organi del MoVimento 5 Stelle», nonché il pagamento di una penale di 100.000 Euro per il parlamentare che per espulsione o abbandono volontario abbandoni il gruppo⁶³. Queste previsioni chiaramente pongono una serie di dubbi circa la

⁶¹ S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi*, cit., p. 183: «sono i partiti votati dagli elettori a costituirsi in gruppo (bottom up: artt. 1, 49, 72-82 Cost.) e non, viceversa, i parlamentari, in nome della loro libertà di mandato, a riunirsi in gruppo per costituire un partito (personale; up down: artt. 67, 72-82, 49, 1 Cost.)».

⁶² N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII Legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 gennaio 2018; ID., *Le nuove regole sui gruppi*, cit.; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi*, cit.

⁶³ La disciplina si trova nell'art. 21 dello statuto del gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle alla Camera dei deputati. Il comma 5, in particolare, stabilisce: «Il deputato che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al MoVimento 5 Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00». Analoga misura è prevista dell'art. 21, comma 5, dello statuto del gruppo parlamentare al Senato.

Sul significato di queste previsioni statutarie rispetto alla disciplina costituzionale della rappresentanza cfr. gli atti della tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 13, 2018. Sul procedimento di espulsione, anche nella sua prassi applicativa S. CURRERI, *Ancora sulla democrazia all'interno del MoVimento 5 Stelle: il caso De Falco*, in *LaCostituzione.info*, 12 ottobre 2019.

loro compatibilità con l'art. 67 Cost. che, come peraltro confermano le prassi applicative, necessariamente continua a garantire al singolo parlamentare un diritto a discostarsi dalle direttive di partito⁶⁴. Il dato rilevante, però, è la concezione della rappresentanza che esse presuppongono, concezione che vede il rapporto tra partito e parlamentare essere molto più rilevante di quello tra elettore ed eletto. Viene allora inevitabilmente da pensare a quanto la dottrina sul mandato di partito ha ripetutamente sottolineato e cioè che, in un contesto in cui i partiti si sono sempre sottratti a qualunque forma di disciplina giuspubblicistica, l'irrigidimento della struttura del mandato può facilmente assumere le sembianze di «un potere privato di conformazione del rapporto di rappresentanza politica»⁶⁵. Appare quindi evidente che, da un punto di vista costituzionale, il dibattito sul superamento del divieto di mandato imperativo, per come costruito giuridicamente, non sia stato idoneo a creare un canale diretto di comunicazione tra la società e i rappresentanti e abbia posto invece un problema di duplicazione della struttura istituzionale ufficiale e di opacità nella definizione degli indirizzi politici che vengono portati in Parlamento⁶⁶.

⁶⁴ A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, Ivi; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, Ivi; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, Ivi; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire "no"*, Ivi; F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost.*, Ivi; R. DI MARIA, *Una "clausola vessatoria" in bilico tra democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, Ivi. Cfr. anche R. BIN, *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un acre sapore*, in *LaCostituzione.info*, 16 aprile 2018.

⁶⁵ N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo*, cit., p. 138. Per la dottrina più risalente sul tema V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del regime parlamentare vigente oggi in Italia*, in *Jus*, 2, 1958, p. 151 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 236 ss.; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 182 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 237 ss.; A. MATTIONI, *Profili costituzionali della partecipazione politica*, cit. La questione è stata di recente ripresa da R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare*, cit.; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018; S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative*, Ivi; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti*, cit.; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., p. 108.

⁶⁶ A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale*, cit., p. 5 ss.; G. GRASSO,

Un altro versante di riforma particolarmente discusso ha riguardato gli istituti di democrazia diretta. In questo caso sono stati gli artt. 71 e 75 Cost. ad essere considerati oggetto di una possibile revisione⁶⁷. In particolare, in materia di iniziativa legislativa, è stato proposto di prevedere che, qualora un progetto di legge sottoscritto da più di 500.000 elettori non venga approvato dal Parlamento entro diciotto mesi, possa avere luogo un *referendum* in cui il corpo elettorale potrebbe essere chiamato ad esprimersi sulla legge presentata dai promotori ed eventualmente anche su una diversa proposta avanzata dalle Camere. Il progetto di legge che ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi verrebbe considerato approvato ed entrerebbe in vigore senza che sia richiesto il raggiungimento di un *quorum* strutturale. Le iniziative di revisione dell'art. 75, invece, hanno riguardato l'abrogazione del quorum strutturale richiesto per la validità della votazione referendaria. Complessivamente questi strumenti sono stati presentati come strumenti di riequilibrio del sistema rappresentativo attraverso l'apporto della democrazia diretta: il ruolo del Parlamento non sarebbe stato ridimensionato dalle nuove forme referendarie ma avrebbe ricevuto uno stimolo al miglioramento delle proprie capacità decisionali in virtù del confronto con un corpo elettorale posto in una condizione molto più paritaria⁶⁸.

Questa commistione di elementi rappresentativi e di partecipazione diretta, però, si connota per la volontà di superare l'idea di democrazia come dibattito tra punti di partenza distanti per trovare una sintesi comune. Gli istituti referendari ipotizzati, infatti, avrebbero favorito decisioni basate su una forte contrapposizione tra un "sì" e un "no", mentre gli spazi per la riflessione e la mediazione sarebbero stati fortemente ridotti⁶⁹. Un'effettiva

Mandato imperativo e mandato di partito, cit.; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., p. 101 ss.

⁶⁷ Su queste iniziative P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2019; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, cit.; M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 1-2, 2019; A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi.it*, 23, 2018; O. ROSELLI, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa: una relazione che muta con il mutare del sistema politico*, 2, 2019; G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089*, cit.

⁶⁸ L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale*, cit.; A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale*, cit.

⁶⁹ G.L. CONTI, *Verso una democrazia rappresentativa a trazione diretta?*, cit., p. 7.

maggior valorizzazione del ruolo del Parlamento, di conseguenza, avrebbe potuto semmai verificarsi soltanto in congiunture politiche particolarmente fortunate e capaci di elaborare proposte competitive rispetto a quelle referendarie ⁷⁰.

Un discorso a parte merita il filone di riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari. Si tratta di una riforma che è stata posta a elemento fondativo dell'alleanza di governo che ha reso possibile il secondo Governo Conte ⁷¹.

Il principale elemento ispiratore della riforma è stato in questo caso la riduzione dei costi della politica. La legge di revisione costituzionale ha infatti un contenuto esclusivamente numerico volto a rendere il testo della Costituzione compatibile con una composizione parlamentare di 400 deputati e 200 senatori.

Il carattere limitato delle modifiche testuali, però, non rende limitato l'impatto della riforma sul sistema rappresentativo.

Chiaramente un primo ordine di questioni riguarda la rappresentatività della nuova composizione delle Camere. Viene sensibilmente modificato il numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto, numero che, alla Camera dei deputati dovrebbe passare da 96.006 a 151.210, mentre al Senato crescerebbe da 188.424 a 302.420. Il peso del singolo elettore, di conseguenza, potrebbe risultare ridotto e i parlamentari potrebbero in futuro trovare maggiori difficoltà di relazione con tutte le parti del proprio collegio elettorale ⁷².

È però soprattutto la questione di garantire una piena funzionalità dei lavori parlamentari a destare preoccupazioni. Se astrattamente si può anche affermare che una composizione ridotta può favorire la formazione di decisioni condivise, è ben evidente che cominciano a sollevarsi una serie di interrogativi non appena si passa a considerare la formazione dei gruppi parlamentari, delle commissioni, degli uffici di Presidenza, ecc.

La revisione coinvolge tutto il funzionamento del diritto parlamentare e potrebbe riuscire a migliorare la funzionalità dell'organo soltanto attraverso

⁷⁰ E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, cit., p. 594.

⁷¹ Per una sintesi del percorso parlamentare della riforma SERVIZIO STUDI DI CAMERA E SENATO, *Riduzione del numero dei parlamentari – A.C. 1585 – B*, Elementi per l'esame in Assemblea – 7 ottobre 2019.

⁷² O. CHESSA, *Sul taglio dei parlamentari*, in *LaCostituzione.info*, 10 ottobre 2019; C. FUSARO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 21 novembre 2018.

una consistente riorganizzazione interna delle Camere⁷³. Allo stato attuale è stata disposta una disciplina di raccordo molto limitata: la legge costituzionale approvata non contiene alcuna disposizione transitoria e le ricadute sul sistema elettorale sono limitate a quanto prevede la l. 51/2019 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)⁷⁴.

Gli interventi di riforma che si renderanno necessari, però, sono numerosi e di portata significativa. Tutte le disposizioni regolamentari che fanno riferimento a un certo numero di deputati o di senatori dovranno essere ripensate quantomeno prevedendo riduzioni proporzionali: così, ad esempio, dovrebbero essere riviste le norme sulla costituzione dei gruppi parlamentari e, per la sola Camera dei deputati, sulla creazione delle componenti politiche interne al gruppo misto. Per quanto riguarda i lavori parlamentari, poi, la composizione delle Commissioni permanenti, soprattutto al Senato, potrebbe presentare problemi di ripartizione dei componenti dei gruppi parlamentari meno numerosi. Alla Camera dei deputati le forze politiche con meno componenti potrebbero risultare escluse da alcune Commissioni, dato che un deputato non può far parte di più Commissioni (art. 19, comma 3, regolamento della Camera), mentre al Senato, invece, potrebbe verificarsi la situazione opposta di Senatori chiamati a dividersi tra più Commissioni, con conseguenti difficoltà nello svolgimento dell'istruttoria legislativa e con rischi di riduzione del ruolo del Senato a semplice approvazione o rigetto delle decisioni della Camera⁷⁵.

Le ricadute della riforma, poi, potrebbero investire altri elementi portanti dell'architettura costituzionale, primo tra tutti l'elezione del Presidente della Repubblica⁷⁶.

⁷³ M. LUCIANI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019; S. CURRERI, *Del fare le riforme senza badare alle conseguenze*, in *LaCostituzione.info*, 6 febbraio 2020; G. DI PLINIO, *Un adeguamento della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 7/2019.

⁷⁴ La legge contiene soprattutto una delega al Governo per la definizione dei collegi uninominali e plurinominali necessari all'elezione delle due Camere.

⁷⁵ S. CURRERI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 26 marzo 2019; M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2020, p. 157 ss.

⁷⁶ In proposito M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza*, cit., p. 157 ss.: l'a. evidenzia, con riferimento al bicameralismo, come il Senato potrebbe trovarsi nella condizione di mera camera di ratifica delle decisioni della Camera dei deputati; inoltre potrebbero facilmente prodursi maggioranze diverse tra le due Camere. Con riferimento all'elezione del Presidente della

L'impatto di questa revisione sul procedimento decisionale potrà essere valutato solo al termine di una complessa, e necessariamente lunga, opera di attuazione che implica una forte coerenza di visione e un'intensa collaborazione tra le diverse componenti politiche. Il Parlamento è stato pensato dalla Costituzione repubblicana come il motore di tutto l'ordinamento costituzionale, sicché una modifica così consistente della sua composizione inevitabilmente si riverbera su tutto il sistema pubblico italiano⁷⁷.

È auspicabile che una particolare attenzione sia dedicata a garantire le funzioni parlamentari di controllo, impulso e indirizzo: queste funzioni, già molto deboli nel nostro sistema parlamentare, richiedono un forte ruolo di stimolo delle minoranze che, se sottorappresentate, potrebbero non riuscire a promuovere adeguatamente la capacità del Parlamento di sorvegliare il complesso degli equilibri politici e istituzionali⁷⁸.

Complessivamente il dibattito sulla riforma della rappresentanza che ha caratterizzato la Legislatura sembra aver ritenuto marginale un elemento che, invece, è molto rilevante in una prospettiva di orientamento della rappresentanza alla tutela degli interessi durevoli e cioè la capacità dei lavori parlamentari di produrre una sintesi politica che vada oltre le frammentazioni e contrapposizioni che sono concretamente presenti nella società. Occorre però dare conto di come sia stato in ogni caso avviato un importante lavoro di correzione di alcuni evidenti difetti del sistema rappresentativo. Ciò vale, in particolare per le proposte di modifica dell'art. 58 Cost. che hanno l'obiettivo di equiparare l'elettorato attivo e passivo del Senato della Repubblica a quelli della Camera dei deputati. La Camera dei deputati ha approvato, il 31 luglio 2019, in prima lettura, il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1440 recante «Modifica dell'art. 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica» che interveniva sul solo elettorato attivo, mentre in Senato la proposta è stata approvata il 20 gennaio 2020 dalla Commissione Affari costituzionali estendendo l'equiparazione anche all'elettorato passivo. Il testo dell'art. 58 Cost. diverrebbe, di conseguenza «I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto. Sono eleggibili a senatori gli elettori che il giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età»⁷⁹.

Repubblica ci potrebbe essere o un peso eccessivo dei delegati regionali, oppure una riduzione significativa della rappresentatività delle diverse componenti dei Consigli regionali.

⁷⁷ M. LUCIANI, *Audizione*, cit.

⁷⁸ S. CURRERI, *Audizione*, cit.

⁷⁹ Sul disegno di legge costituzionale il dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato, *Modifica all'art. 58 della Costituzione in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*, 18 luglio 2019.

L'opportunità della riforma non è solo legata al fatto che l'attuale differenza di 7 anni nell'elettorato attivo per le due Camere è anacronistica e non era stata pensata dai Costituenti, ma è anche strettamente collegata a un problema di equità rappresentativa, dal momento che, in un contesto in cui le due Camere svolgono le medesime funzioni, i cittadini da 18 a 24 anni dispongono di una rappresentanza dimezzata⁸⁰. La capacità di queste previsioni di correggere alcune forme di svalutazione degli elettori più giovani non deve però indurre a ritenere che si possa realizzare un'efficace tutela degli interessi durevoli semplicemente intervenendo sul diritto di voto.

La questione della sostenibilità delle decisioni pubbliche, infatti, non è una mera questione di peso elettorale, ma richiede di riuscire a tracciare una linea di unità e di continuità che possa mettere a confronto e in dialogo gli interessi contingenti con una proiezione verso il futuro.

Per questo motivo gli interventi che riguardano il diritto di voto offrono vantaggi molto limitati e proposte, che sono state avanzate a livello politico, come modifiche al diritto di voto dei cittadini più anziani possono avere il significato di provocazione volta a far riflettere sull'invecchiamento dell'elettore medio, ma non possono in alcun modo migliorare la capacità del sistema pubblico di farsi carico di interessi durevoli⁸¹.

Guardando complessivamente al recente dibattito sulla rappresentanza utilizzando il filtro della tutela degli interessi durevoli appare necessario rilevare come la ricerca di una rappresentanza responsiva presenti dei grossi limiti perché in fin dei conti tende a ridurre il rapporto tra società e istituzioni a un gioco di specchi.

Se rappresentanza e cittadinanza dialogano attraverso superfici riflettenti si crea un effetto ottico di deformazione in cui la comunità politica si frantuma in componenti che non vedono altro che immagini distorte di se stesse. Si tratta di un effetto che oggi viene studiato soprattutto attraverso il riferimento al «populismo», termine concettualmente instabile e fortemente generico, ma che, comunque, riesce a mettere in luce l'atrofia di una rappresentanza che vuole interpretare soltanto una «volontà popolare empirica», ma

⁸⁰ La differenza, originariamente di 4 anni, è aumentata per effetto dell'abbassamento della maggiore età avvenuto con la l. 39/1975 («Attribuzione della maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno e modificazione di altre norme relative alla capacità di agire e al diritto di elettorato»).

⁸¹ Sulla proposta di limitare il diritto di voto dei cittadini più anziani, provocatoriamente emersa a livello politico nell'ottobre 2019, N. LUPO, *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2019; ID., *Tutelare le generazioni future senza intaccare il diritto di voto*, in *Il sole 24 ore*, 21 ottobre 2019.

che non si pone il problema di elaborare anche una «volontà popolare ipotetica», in cui gli interessi permanenti della comunità possono ricevere un efficace corpo istituzionale⁸².

In particolare, la forte attenzione che riguarda il coinvolgimento diretto del corpo elettorale appare pericolosissima in una prospettiva di tutela degli interessi durevoli, perché tende ad emarginare dalla struttura istituzionale il momento della ponderazione e ingenera nei decisori politici una forte tentazione alla fuga dalla responsabilità⁸³.

La comprensione della comunità politica e la tutela degli interessi durevoli, invece, richiedono di essere affrontati non tanto accrescendo i correttivi esterni al sistema rappresentativo quanto rafforzando la differenza specifica della rappresentanza nazionale rispetto a tutte le altre componenti dell'ordinamento. Questa differenza consiste nella capacità di interrogare, discutere, convincere, cambiare idea e chiedere conto, secondo un'impostazione che è propria delle funzioni di controllo, ma che oggi può essere fortemente indirizzata alla tutela degli interessi durevoli soprattutto attraverso la disciplina della valutazione delle politiche pubbliche⁸⁴.

4. Una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche per una nuova rappresentanza nazionale orientata alla durata

Rappresentanza e valutazione delle politiche pubbliche sono due elementi che, quando vengono accostati, sembrano più respingersi che attrarsi. Quan-

⁸² Sulla distinzione tra volontà popolare empirica e volontà popolare ipotetica D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, cit., p. 389. Sull'incapacità della rappresentanza responsiva di creare nuove visioni unitarie collettive F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., cap. 14; Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2000; M. TARCHI, *Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del «complesso di Cenerentola»*, in *Filosofia politica*, 3, 2004, p. 411 ss.; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; G. GOMETZ, *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion pratica*, 1, 2019, p. 233 ss.; N. LUPO, «Populismo legislativo?»: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana, *Ivi*, p. 251 ss. G.U. RESCIGNO, *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, *Ivi*, p. 273 ss.; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Giurcost.it*, 20 maggio 2019.

⁸³ D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, cit., p. 373 ss.; F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020, cap. 7.

⁸⁴ L. ORNAGHI, *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'inattualità odierna della rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 12, in particolare nota 17.

do la politica assume la forma della rappresentanza mira a portare nelle istituzioni istanze sociali che si vogliono far valere e prevalere⁸⁵. La valutazione delle politiche pubbliche, al contrario, presuppone che non ci siano idee prestabilite sulle migliori modalità di affrontare un problema collettivo ed affida ad un complesso e analitico processo di riscontro il compito di fornire l'indicazione della strada da intraprendere⁸⁶.

I due termini sembrerebbero quindi collocarsi su due fronti contrapposti, uno rivolto a dare voce istituzionale all'intrinseco pluralismo della società e l'altro molto più legato a un sapere tecnico che, se portato all'interno dell'organizzazione costituzionale, può anche comportare un rischio tecnocratico.

Ogni contraddizione-contrapposizione, però, può essere superata se si riesce a definire una funzione rappresentativa eminentemente politica in cui gli strumenti della valutazione delle politiche pubbliche sono utilizzati per dotare il decisore pubblico di una maggiore capacità di cognizione.

Occorre però innanzitutto essere consapevoli della marginalità della funzione legislativa. Le politiche pubbliche sono ormai il prodotto di un intarsio di ruoli e competenze che sconvolge verticalmente e orizzontalmente l'immagine tradizionale dell'organizzazione costituzionale e il Parlamento, come organo rappresentativo, deve essere posto nella condizione di costruire una relazione tra obiettivi e risultati che va ben oltre il semplice percorso di approvazione e attuazione di una legge⁸⁷.

La dottrina ha cominciato ad affrontare il problema tornando a ragionare sulle «funzioni parlamentari non legislative», categoria che nell'ordinamento italiano sconta una risalente difficoltà di analisi, ma che, da qualche

⁸⁵ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, 1967, poi in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 207 ss.

⁸⁶ G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 49 ss.

⁸⁷ M. SISTI, *Fare leggi o valutare politiche?*, in *Federalismi.it*, 27 giugno 2007; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 4 marzo 2009; ID., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, quaderno 2011, p. 119; A. MANZELLA, *Trasformazione della sovranità e della rappresentanza politica nello Stato parlamentare italiano*, in *Lo stato delle istituzioni italiane – Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 121 ss.; T.R. BURNS, *Evoluzione di Parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive*, in *Giornate in memoria di Aldo Moro*, Camera dei deputati, 8 maggio 1998; G. RIVOCCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, cit., p. 517; G. BERTI, *Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 1, 2002, p. 9 ss.

tempo, ha cominciato ad essere riconsiderata fino a vedere in indirizzo, controllo, informazione, ispezione sempre più sfaccettature diverse di un'unitaria capacità di dare forma istituzionale trasparente al processo di *policy making*⁸⁸.

Oggi si può portare a compimento quest'evoluzione ragionando su una funzione parlamentare direttamente ispirata alla valutazione delle politiche pubbliche come autonoma scienza del pubblico che si basa sulla profonda interazione tra saperi scientifici e organi di decisione politica⁸⁹. La valutazione delle politiche pubbliche è infatti una scienza a fondamento empirico che, attraverso la raccolta e produzione sistematica di informazioni mira all'espressione di un giudizio di impatto delle decisioni pubbliche con lo specifico obiettivo di migliorarle⁹⁰.

Si tratta di un percorso che, come si avrà modo di vedere nel paragrafo

⁸⁸ R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, 2009; R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2009; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 355.; M. S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 1275 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 141 ss.; S. GALEOTTI, voce *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, X, pp. 339, 340; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 36 ss.; L. CIAURRO, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Cedam, Padova, 2004, p. 99 ss.; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, cit., p. 3 ss.; ID., *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 959 ss.; G. RIVISECCHI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Esi, Napoli, 2003, p. 291, 292; ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, 2006, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 155 ss.; R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 335 ss.; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, p. 2; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 10; A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 36.

⁸⁹ N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019; P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, *Ivi*.

⁹⁰ A. MARTINI, M. SISTI, *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, in *Informaires*, n. 33, 2007, p. 13 ss.

successivo, è già stato intrapreso da molti ordinamenti che hanno inserito stabilmente questa disciplina nelle funzioni dei loro organi rappresentativi⁹¹. Dall'esperienza di questi Paesi è possibile rilevare come la valutazione delle politiche pubbliche abbia contribuito a dare nuova centralità alle assemblee elettive e a migliorare le capacità rappresentative delle leadership politiche. La particolare capacità della valutazione delle politiche pubbliche di rispondere ai bisogni istituzionali della società contemporanea è legata al fatto che questa scienza assume come unità di analisi i problemi oggettivi della comunità politica che vengono studiati insieme al complesso di reti di interazione che li riguardano⁹².

Di conseguenza, rispetto ad altre discipline normalmente utilizzate dai decisori pubblici, come la scienza giuridica o la scienza delle finanze, la valutazione delle politiche pubbliche offre la possibilità di affrontare questioni di rilevanza collettiva includendo nella visuale del decisore pubblico tutti gli aspetti oggettivamente rilevanti. Oggi, lo sviluppo di una comunità politica presuppone un costante intreccio di questioni politiche, economiche, amministrative e sociali e, di conseguenza, affrontarle soltanto da un punto di vista (giuridico, finanziario, organizzativo) può ridurre significativamente la capacità delle istituzioni di comprendere e gestire⁹³.

Attraverso la valutazione delle politiche pubbliche, invece, diviene possi-

⁹¹ G. REGONINI, *Istituzioni e problemi della gente, una proposta ambiziosa*, in *Il Mulino*, 5, 2013, p. 806 ss.; ID., *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 33 ss.; D. CAPONE, *Accountability e istituzione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, *Ivi*, p. 117 ss.; *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2018; D. ALTER, *Introduction: comparing the legislative performance of legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3-4, 2006, p. 246.; C. RAIMONDI, *La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme*, in *Amministrazione in cammino*; S. CECCANTI, *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 luglio 2008; S. VENTURA, *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2016, p. 303 ss.; M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 1961 ss.; SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento?*, XVI Legislatura, fascicolo n. 18.

⁹² C. HAM, M. HILL, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 23 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 29 ss.; P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2001, p. 492.

⁹³ G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 54 ss.

bile misurare le idee dei *policy maker* sulla base di evidenze empiriche ed introdurre nelle competenze proprie dei decisori pubblici anche la propensione a disegnare i propri interventi secondo un'ottica di rendicontazione degli effetti reali⁹⁴. Alla base dell'attività di valutazione si pone infatti la raccolta e la documentazione di dati che vengono elaborati attraverso l'individuazione di indicatori di riferimento, la definizione di rigorosi protocolli procedurali e una piena neutralità rispetto a giudizi di valore. I dati raccolti, inoltre, devono poter essere collocati in una precisa relazione con l'intervento pubblico: non è sufficiente rilevare gli elementi di cambiamento sociale, ma è necessario poter imputare all'azione pubblica i cambiamenti osservati⁹⁵.

Attraverso questo processo la valutazione delle politiche pubbliche svolge una funzione retrospettiva estremamente rilevante: analizzando costantemente il modo in cui sono stati affrontati alcuni problemi collettivi e gli effetti che sono stati prodotti, l'attività valutativa inserisce nel sistema istituzionale una forte capacità di *enlightment*, vale a dire che, attraverso di essa, le istituzioni vengono messe nella condizione di individuare eventuali errori o eventi imprevisti⁹⁶. Con riguardo invece alla capacità progettuale, vengono agevolati l'elaborazione di soluzioni più efficaci e il migliore inserimento dei nuovi interventi nel contesto di riferimento⁹⁷.

Anche se convenzionalmente si continua a distinguere tra una valutazione *ex ante*, una valutazione *in itinere* e una valutazione *ex post*, il metodo valutativo si presta ormai ad essere uno strumento di verifica costante di ogni fase del processo decisionale⁹⁸. Se prima della realizzazione di un intervento pubblico la valutazione può contribuire a supportare i decisori nella scelta delle linee di riforma, in fasi intermedie essa consente di monitorare lo stato di avanzamento e di confrontarlo con le previsioni iniziali. In riferimento a politiche già adottate, poi, la valutazione mira a verificare il processo di attuazione e può agevolare azioni di eventuale correzione e ridefinizione degli interventi pubblici⁹⁹.

⁹⁴ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 34.

⁹⁵ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 52 ss.

⁹⁶ *Ivi*, p. 40 ss.

⁹⁷ P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, cit., p. 492.

⁹⁸ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 34; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 76.

⁹⁹ G. VECCHI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in M. MORISI, A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 243 ss.; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 76 ss.

Complessivamente la valutazione delle politiche pubbliche assume una funzione sistemica basata su una profonda connessione tra problemi e soluzioni: valutando costantemente gli esiti dell'azione politica si forniscono al decisore pubblico nuovi elementi che divengono i presupposti di ulteriori interventi pubblici. Il *policy process* viene quindi spinto a divenire un *policy cycle* basato su una costante capacità di processare dati informativi¹⁰⁰.

In ragione di quanto analizzato si comprende immediatamente perché l'inserimento della valutazione delle politiche pubbliche nell'attività di un Parlamento possa essere ritenuta contrastante con la capacità delle forze politiche di interpretare e rappresentare bisogni ed esigenze sociali. La valutazione presuppone che non ci siano idee preconette su come affrontare un problema collettivo e di conseguenza tende ad incrinare una relazione tra elettore ed eletto basata sulla realizzazione delle promesse che si sono poste alla base del mandato parlamentare¹⁰¹.

Eppure, la valutazione delle politiche pubbliche, se organizzata secondo alcune caratteristiche, può portare le istituzioni parlamentari verso una migliore interpretazione del loro ruolo rappresentativo. All'interno di un'assemblea elettiva, infatti, l'attività di valutazione deve essere attivata da un interrogativo conoscitivo che può essere stabilito esclusivamente da un committente politico. La politica svolge un'ineliminabile funzione di prima identificazione degli ambiti oggettivi su cui, a livello sociale, viene avvertita l'esigenza di un intervento pubblico. Questa prima identificazione può divenire una domanda di ricerca attraverso una prima rappresentazione dell'intervento da adottare che costituisce il convincimento del decisore politico.

Le strutture di valutazione poi sono chiamate a ricevere la domanda del committente e a sottoporla a un processo di oggettivazione che mira a individuare lo specifico problema di *policy* sotteso ad essa. Successivamente si procede alla raccolta ed elaborazione di tutti gli elementi che possono essere rilevati empiricamente, in modo da verificare la capacità dell'intervento pubblico ipotizzato di migliorare effettivamente il problema per cui è stato concepito¹⁰². Il sincretismo

¹⁰⁰ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 30 ss.; B. DENTE, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 101 ss.

¹⁰¹ H.A. SIMON, *Administrative Behavior*, 1947, trad. it. in *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1967, p. 99 ss.

¹⁰² A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 70 ss. G. REGONINI, *Capire le*

disciplinare è un elemento caratterizzante della valutazione delle politiche pubbliche: a seconda dell'interrogativo posto possono essere implicati più approcci paradigmatici¹⁰³.

Alla fine del percorso di valutazione si deve instaurare una nuova relazione tra strutture tecniche e organi politici: i valutatori traducono le rilevazioni scientifiche e quantitative in un giudizio qualitativo contenente indicazioni di *policy* che devono essere ricevute dalla politica per essere effettivamente inserite nel processo decisionale.

Da questa pur brevissima ricostruzione emergono chiaramente alcune indicazioni fondamentali su come una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche debba essere organizzata.

Innanzitutto, la valutazione parlamentare può avere successo soltanto se le assemblee rappresentative sono in grado di sviluppare analisi e capacità di ricerca fortemente indipendenti dai Governi e dai gruppi di interesse¹⁰⁴. Gli organismi deputati a svolgere attività di analisi e valutazione a favore del Parlamento devono quindi essere formati esclusivamente sulla base di competenze tecniche, finanziati direttamente dal Parlamento e dotati di un'ampia autonomia organizzativa¹⁰⁵.

Non è però sufficiente che vengano istituite strutture tecniche deputate alla valutazione. Occorre poi che l'attività valutativa sia in grado di integrarsi effettivamente nell'attività politica dell'Assemblea, divenendo un elemento per la definizione dell'agenda politica ed essendo uno degli elementi su cui verte il confronto tra forze diverse¹⁰⁶.

Da un punto di vista organizzativo, la buona riuscita di una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche dipende dalla espressa

politiche pubbliche, cit., pp. 23 ss. e 54 ss.; B. DENTE, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 101 ss.; G. VECCHI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 232.

¹⁰³ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 70 ss. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 23 ss.

¹⁰⁴ K. STRØM, *Parliamentary committees in European democracies*, in *The Journal of Legislative studies*, 4, 2010, p. 53; G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 33; United Nations Development Program, *Parliamentary Development*, UNDP Strategy Note, 2009, p. 9.

¹⁰⁵ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., pp. 35 e 37.

¹⁰⁶ J.A. HIRD, *Policy analysis for what? The effectiveness of nonpartisan policy research organisations*, in *The Policy Studies Journal*, 1, 2005, p. 83 ss.; L.J. GROSSBACK, D.A.M. PETERSON, *Understanding institutional change. Legislative staff development and the State policymaking environment*, in *American Politics Research*, 1, 2004, p. 26 ss.

previsione di procedimenti parlamentari capaci di calare le analisi tecniche nella discussione e nel contraddittorio formalizzato che costituisce l'essenza della democrazia rappresentativa. Senza questo fondamentale passaggio le attività tecniche di valutazione non divengono realmente uno strumento di conoscenza per la migliore progettazione e attuazione dell'intervento pubblico e rischiano invece di essere impiegate come fattore di dispersione della responsabilità politica¹⁰⁷.

L'ordinamento francese ha ad esempio previsto che una settimana di seduta su quattro sia riservata da ciascuna Camera alla valutazione delle politiche pubbliche e che ciascun ramo del Parlamento possa istituire commissioni d'inchiesta volte a raccogliere elementi di valutazione¹⁰⁸, ma altri strumenti possono consistere in poteri riservati all'opposizione oppure in passaggi procedurali che rendono automatica la richiesta di un'attività di valutazione¹⁰⁹.

Ad ogni modo, il presupposto che rende la valutazione delle politiche pubbliche una funzione capace di migliorare il ruolo rappresentativo del Parlamento è la piena circolarità tra strutture tecniche di ricerca e organi della decisione politica¹¹⁰. Soltanto rendendo la valutazione una funzione di apprendimento costante della politica è possibile arricchire la capacità cognitiva dei rappresentanti e aumentare le loro possibilità di interagire col contesto di riferimento¹¹¹. L'inserimento stabile della logica valutativa nell'azione politica del Parlamento porta spontaneamente a decostruire precostituiti giudizi di valore a favore di scelte di cambiamento sociale che vengono adottate in ragione della loro resa concreta¹¹².

¹⁰⁷ Su questi problemi L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, p. 243 ss.

¹⁰⁸ Si tratta di previsioni inserite nella Costituzione della V Repubblica (art. 48 e art. 51-2) dalla l. cost. 724/2008.

¹⁰⁹ Spunti in questo senso possono essere reperiti in S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2002, p. 961 ss.

¹¹⁰ G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism: how Parliaments produce and elaborate knowledge*, in *SOG Working Papers Series*, February 2021.

¹¹¹ E. GUALMINI, *Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle idee e della conoscenza*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 1995, p. 343 ss.; N. STAME, *Valutazione come apprendimento*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 13 ss.

¹¹² G. VECCHI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in M. MORISI, A. LIPPI (a cura

Si comprende quindi facilmente perché una funzione parlamentare di valutazione possa assumere particolare rilievo costituzionale in riferimento alla tutela di quegli interessi che, implicando una proiezione verso il futuro, sfuggono ad una visione della rappresentanza come fortemente legata al mandato elettorale. Se interessi di carattere momentaneo possono anche beneficiare di una politica mutevole e orientata all'immediatezza, le politiche di ordine strutturale e dalle ricadute intergenerazionali richiedono invece decisori capaci di porsi sul piano della "Storia" e strutture istituzionali volte a riannodare la responsabilità democratica alla possibilità di imputare oggettivamente una serie di effetti reali al decisore pubblico¹¹³.

Il Parlamento, di per sé, dovrebbe essere il luogo ideale per il radicamento di una simile funzione di valutazione: la presenza di posizioni politiche differenziate è il migliore presupposto per l'individuazione di problemi oggettivi e per l'elaborazione di soluzioni condivise¹¹⁴. Inoltre, la valutazione delle politiche pubbliche come funzione parlamentare consente di accrescere l'influenza delle istituzioni rappresentative in un contesto che ha visto i Governi divenire sempre più protagonisti delle principali trasformazioni sociali¹¹⁵.

È proprio con questi intenti che molte democrazie avanzate hanno inserito la valutazione delle politiche pubbliche come linguaggio che consente ai loro Parlamenti di sviluppare un ruolo di *oversight* capace di accompagnare le politiche pubbliche in tutto il loro percorso di svolgimento, dalla progettazione e deliberazione fino all'attuazione e alle ricadute di lungo periodo.

di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 232.

¹¹³ G. BURDEAU, *La restauration du pouvoir d'état dans la Constitution française de 1958, 1960*, poi in ID., *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, cit., p. 281 ss.; M. STELLA RIGHETTINI, *L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia*, in M. MORISI, A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53 ss.

¹¹⁴ G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 6 ss.; G. FERRARI, *L'inchiesta parlamentare*, in *Annuario dell'Università degli studi di Parma*, 1958-1959, p. 17 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit.; S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, cit., p. 339 ss.; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit.; L. BUFFONI, *Processo e pluralismo*, cit., p. 267 ss.

¹¹⁵ D. ARTER, *Conclusion. Questioning the 'Mezey question': an interrogatory framework for the comparative study of legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3-4, 2006, p. 467; E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2020.

5. Una prospettiva comparata sulla valutazione parlamentare. Insegnamenti sulla necessità di bilanciare la responsabilità con l'*accountability*

L'analisi e valutazione delle politiche pubbliche fa ormai parte della quotidianità di molti sistemi costituzionali che l'hanno utilizzata con il preciso intento di aumentare le capacità cognitive dei loro organi rappresentativi¹¹⁶.

Le diverse esperienze internazionali vedono un indiscusso primato degli Stati Uniti in cui la *policy analysis* è divenuta uno strumento abitualmente utilizzato sia a livello di legislativo che di esecutivo. Le origini di questo percorso possono essere rinvenute in una spontanea convergenza tra studiosi delle scienze sociali, desiderosi di approfondire le influenze delle politiche sui fattori di cambiamento sociale, e decisori pubblici spinti a trovare nuovi modi di affrontare i problemi collettivi¹¹⁷. Già Woodrow Wilson, nel suo *Congressional Government*, aveva sottolineato la rilevanza delle funzioni informative delle Camere per il rafforzamento della consapevolezza dei cittadini e per la possibilità di riuscire a individuare i temi che devono essere sottoposti ad un'attenta sorveglianza collettiva¹¹⁸.

Da un punto di vista costituzionale il contesto dei *checks and balances* tipici della forma di governo statunitense è stato certamente un fattore rilevan-

¹¹⁶ G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit.

¹¹⁷ C. HAM, M. HILL, *The policy process in the Modern Capitalist State*, 1984, trad. it. *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, p. 97 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 32 ss.

¹¹⁸ W. WILSON, *Congressional Government. A Study in American Politics*, The Riverside Press Cambridge, Boston and New York, 1885, pp. 171, 172: «It is the proper duty of a representative body to look diligently into every affair of government and to talk much about what it sees. It is meant to be the eyes and the voice, and to embody the wisdom and will of its constituents. Unless Congress have and use every means of acquainting itself with acts and the disposition of the administrative agents of the government, the country must be helpless to learn how it is being served; and unless Congress both scrutinize these things and sift them by every form of discussion, the country must remain in embarrassing, crippling ignorance of the vary affairs which it is more important that it should understand and direct. The informing function of Congress should be preferred even to its legislative function. The argument is not only that discussed and interrogated administration is the only pure and efficient administration, but, more than that, that the only really selfgoverning people is that people which discusses and interrogates its administration».

te¹¹⁹. L'assenza di una netta separazione tra legislativo ed esecutivo e la competizione formalizzata tra Presidenza e Congresso ha consentito di identificare negli strumenti di *oversight* un ambito di riarticolazione del potere delle Camere capace di fronteggiare il crescente peso della Presidenza nella determinazione e nella guida delle politiche pubbliche¹²⁰.

L'origine dei poteri valutativi delle assemblee rappresentative può essere individuata nel tradizionale *power of the purse* attribuito dalla Costituzione statunitense al Congresso: è a partire dalle attività di *audit* e di *accounting* sugli stanziamenti che sostengono le priorità delle Presidenze che il Congresso ha saputo ampliare e rafforzare i propri poteri di sorveglianza sino ad arrivare a coprire una serie di finalità che vanno dalla verifica dell'effettivo rispetto delle intenzioni del legislatore al miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, alla valutazione delle *performance* e alla protezione dell'interesse pubblico, dei diritti e delle libertà. Il procedimento di *appropriation*, in particolare, con cui il Congresso autorizza le agenzie e i dipartimenti del Governo federale a spendere le quote di finanziamento necessarie al raggiungimento delle loro priorità, si è dimostrato essere uno strumento molto utile nell'ampliare la capacità delle assemblee rappresentative di contribuire all'individuazione e realizzazione delle finalità del Paese: le Commissioni, infatti, analizzano in dettaglio le spese delle diverse amministrazioni e richiedono un'ampia spiegazione pubblica delle ragioni che sostengono le richieste del Governo¹²¹.

¹¹⁹ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Congressional Oversight Manual*, aggiornamento del gennaio 2020.

¹²⁰ M.A. KRASNER, S.G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America. Profili istituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 99 ss.; S. GAMBINO, *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 235 ss.; B.A. ROCKMAN, *Legislative-Executive Relations And Legislative Oversight*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3, 1984, p. 387 ss.; M.P. LIOTTI, *Valutazione delle politiche pubbliche e forma di Governo USA*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 587 ss.

¹²¹ Il *power of the purse* del Congresso americano si radica nella previsione dell'art. art. I, §9, cl. 7 della Costituzione degli Stati Uniti d'America: «No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law». Sull'evoluzione del potere di *oversight* del Congresso CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Congressional Oversight Manual*, cit., p. 3 ss.; G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit., p. 9 ss.; S. WALKER, *Accounting in History*, in *Accounting Historians Journal*, 2, 2005, p. 233 ss.; M.A. KRASNER, S.G. CHABERSKI, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America: profili istituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 130 ss.

La valutazione delle politiche pubbliche, però, non sarebbe potuta diventare un tratto caratteristico del Congresso americano, senza l'adozione di precise scelte di politica istituzionale che hanno dotato il Parlamento delle procedure, degli organi politici e delle strutture di supporto tecnico necessarie a realizzare questa funzione.

Il *Legislative Reorganization Act* del 1946 ha ripensato il ruolo delle Commissioni parlamentari per rendere la loro attività orientata all'esercizio di una «continuous watchfulness» sui programmi e sulle agenzie governative¹²². A tal fine le Commissioni sono state riorganizzate chiarendo priorità e vincoli della loro azione di *oversight* e sono state dotate di personale permanente e specializzato¹²³. Inoltre, un'importante attività riorganizzativa ha riguardato la Library of Congress, al cui interno è stato costituito il Legislative Reference Service, vero e proprio centro di ricerca finanziato direttamente dal Congresso e chiamato a svolgere lavori di approfondimento e ricerca su richiesta delle Commissioni e, più in generale, ad assistere il Parlamento, in tutte le sue articolazioni organizzative, nell'analisi e valutazione delle proposte legislative¹²⁴. Sempre la legge del 1946 ha provveduto poi a rafforzare il *power of the purse* del Congresso attraverso la figura del *Comptroller General*, vertice del *General Accountability Office* (GAO), ente indipendente chiamato a investigare tutte le questioni relative alla rendicontazione, alla spesa pubblica e all'impiego di fondi pubblici: ai sensi della legge ogni provvedimento con ricadute finanziarie portato all'attenzione delle commissioni parlamentari doveva essere sottoposto preventivamente allo studio e all'approfondimento del GAO¹²⁵.

¹²² Section 136.

¹²³ M.A. KRASNER, S.G. CHABERSKI, *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 116 ss.

¹²⁴ W. BROOKE GRAVES, *Legislative Reference Service for the Congress of the United States*, in *The American Political Science Review*, 2, 1947, p. 289 ss.; G.B. GALLOWAY, *The operation of the Legislative Reorganization Act of 1946*, in *The American Political Science Review*, 1, 1951, p. 41 ss.; G.E. OUTLAND, *Congress still needs reorganization*, in *Political Research Quarterly*, 1948; Y. DROR, *Design for Policy Sciences*, American Elsevier, New York, 1971.

¹²⁵ Sezioni 138, 139b, 205, 206. Il *General Accountability Office* (GAO) è stato istituito *Budget and Accounting Act* del 1921 che ha stabilito che l'organismo dovesse essere indipendente dai dipartimenti dell'esecutivo e dovesse essere posto sotto la direzione e il controllo di un *Comptroller General*. L.E. HALCHIN, F.M. KAISER, *Congressional Oversight*, CRS Report for Congress, 17 ottobre 2012, p. 6; G.B. GALLOWAY, *The operation*, cit., p. 62 ss.

Con il successivo *Legislative Reorganization Act* del 1970 questo percorso è stato ulteriormente consolidato: il provvedimento, ha stabilito come compito espresso delle Commissioni permanenti la revisione e lo studio, su base continuativa, dell'applicazione, amministrazione, esecuzione di tutta la legislazione implicata dalle loro competenze di settore¹²⁶. A tal fine sono stati ridefiniti gli ambiti che delimitano la c.d. *jurisdiction* delle singole Commissioni ed è stato molto ampliato il loro *staff* di supporto: una caratteristica specifica di queste strutture è divenuta la capacità di saper leggere trasversalmente i diversi aspetti rilevanti nella realizzazione di una politica pubblica, dall'impianto normativo, alla dotazione finanziaria, all'organizzazione amministrativa, in modo da poter fornire un quadro il più possibile completo sui punti di forza o di debolezza delle singole politiche¹²⁷.

Inoltre, il provvedimento ha ripensato il funzionamento del Legislative Reference Service attribuendogli l'attuale denominazione di Congressional Research Service e stabilendo che la sua funzione primaria dovesse essere quella di rispondere alle richieste di informazione e di analisi dei singoli parlamentari o dei loro *staff*¹²⁸.

Con il successivo *Congressional Budget Act* del 1974 le Commissioni parlamentari sono state chiamate a svolgere un compito di valutazione finanziaria continuativa dei singoli programmi dell'amministrazione. A tal fine è stato creato il *Congressional Budget Office* (CBO) con il preciso obiettivo di assistere le Camere nella formazione della politica finanziaria. Sono stati inoltre rafforzati ed estesi i poteri del GAO assegnando ad esso il compito di valutare in modo indipendente i programmi del Governo¹²⁹.

Il *Government Performance and Results Act* del 1993 ha poi imposto alle agenzie governative di sottoporre alle Commissioni del Congresso i loro piani strategici e di riferire annualmente ad esse sui loro programmi, obiettivi e risultati. Questa riforma, promossa dall'allora vicepresidente Al Gore e a lungo interpretata soprattutto come forma di applicazione del paradigma manageriale all'amministrazione, ha in realtà contribuito a consolidare una

¹²⁶ H. EULAU, V. MCCLUGGAGE, *Standing Committees in Legislature: Three Decades of Research*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1984, p. 195 ss.

¹²⁷ G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit., p. 12; S.W. HAMMOND, *Legislative Staff*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1984, p. 217 ss.

¹²⁸ C.L. WHU, *Government and Information: Scientific Research and Policy Agenda in Congress*, in *Parliamentary Affairs*, 2, 2008, p. 356 ss.

¹²⁹ L.E. HALCHIN, F.M. KAISER, *Congressional Oversight*, cit., p. 6.

chiara visione del Parlamento come organo di sorveglianza del complesso dell'azione pubblica: l'attività amministrativa è stata sottoposta a momenti di valutazione periodica da parte delle Commissioni parlamentari con il preciso obiettivo di incrementare la capacità complessiva dell'ordinamento di comprendere e risolvere i problemi collettivi¹³⁰.

Complessivamente, l'insieme di riforme che riguardato il ruolo del Congresso nella valutazione delle politiche pubbliche denota come vi sia stato un attento ragionamento istituzionale che si è sviluppato e consolidato in tutta la seconda metà del Novecento e che ha identificato nel Parlamento e nelle sue attività di valutazione uno strumento per garantire il mantenimento di una forte attenzione pubblica sull'operato di coloro che arrivano a gestire ed impersonare il potere dello Stato. Il significato dell'attribuzione alle Camere di un ruolo di valutazione è stato infatti concepito come necessità di trovare un equilibrio costituzionale tra *delegation* e *need for accountability*: essendo continuamente chiamati a spiegare e motivare le proprie decisioni, coloro a cui è stato delegato il potere dello Stato sono sottoposti a una forte domanda di senso di responsabilità che vede la comunità politica essere messa nelle condizioni di seguire, attraverso un ampio lavoro istituzionale pubblico, la costruzione e lo svolgimento degli interventi di trasformazione sociale¹³¹. Il ruolo specifico della rappresentanza parlamentare è divenuto in questo senso la creazione di un punto istituzionale di confronto dialettico tra tutti i soggetti pubblici implicati in una politica, in modo da evitare la frammentazione degli interventi pubblici e facendo sì che vi sia un continuo miglioramento dell'intervento pubblico nei confronti della società. Particolare rilievo ha assunto l'investimento nel personale di supporto. La presenza di funzionari specializzati nella valutazione delle politiche pubbliche e con competenze multidisciplinari ha consentito di creare collegamenti diretti tra organi parlamentari e settori dell'amministrazione, dimostrando come la disponibilità di una ricerca indipendente e rigorosamente non-partisan possa ridurre considerevolmente il peso di gruppi di interesse a vantaggio di un'azione politica idonea a entrare nel merito dell'azione amministrativa con funzioni di impulso, stimolo e correzione¹³².

¹³⁰ G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, cit., p. 13.

¹³¹ B.A. ROCKMAN, *Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight*, cit.

¹³² M.S. OGUL, B.A. ROCKMAN, *Overseeing Oversight: new Departures and Old Problems*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1, 1990, p. 5 ss.; B.W. WEINGAST, *The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with application to SEC)*, in *Public Choice*, 44, 1984, p. 147 ss.

Oggi il Congresso americano svolge, attraverso le Commissioni permanenti un'intensa attività di autorizzazioni, investigazioni, audizioni legislative sulle principali politiche perseguite dall'ordinamento, con attività di ricerca svolte a suo esclusivo vantaggio da parte di relevantissime istituzioni indipendenti quali il GAO e il CRS. Quest'ultimo, in particolare, vanta ormai un'articolazione organizzativa molto estesa e fortemente interdisciplinare dal momento che impiega attualmente circa 600 persone di cui più di 400 sono ricercatori esperti di valutazione delle politiche pubbliche, di diritto e di scienze delle finanze¹³³. La priorità dell'organizzazione è dichiaratamente quella di fornire al Congresso un costante accesso al migliore pensiero disponibile, utilizzando un approccio oggettivo, confidenziale e rigorosamente non-partisan¹³⁴.

A livello europeo l'esperienza americana è stata seguita innanzitutto dal Parlamento di Westminster. Chiaramente la tradizione giuridica inglese vanta una riflessione sulle funzioni parlamentari che ha certamente agevolato l'inserimento stabile della valutazione delle politiche pubbliche. La celebre classificazione di Walter Bagehot, in cui la funzione legislativa appariva una funzione quasi minore al cospetto delle funzioni che erano ritenute il cuore della democrazia rappresentativa (funzione elettorale, funzione di esprimere l'opinione del popolo, funzione pedagogica, e funzione informativa) appare essere il terreno di coltura ideale per un ruolo rappresentativo del Parlamento volto a filtrare la decisione politica attraverso un procedimento di riscontro scientifico¹³⁵.

¹³³ <https://www.loc.gov/crsinfo/research/>.

¹³⁴ La presentazione del CRS sul suo sito istituzionale recita espressamente: «CRS is well-known for analysis that is authoritative, confidential, objective and nonpartisan. Its highest priority is to ensure that Congress has 24/7 access to the nation's best thinking».

¹³⁵ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford University Press, London, 1867. Appare utile riportare brevemente la classificazione delle funzioni parlamentari per come presentata da Bagehot. «The elective is now the most important function of the House of Commons»; «The second function of the House of Commons is what I may call an expressive function. It is its office to express the mind of English people on all matters which come before it» (p. 100); «The third function of Parliament is what I may call [...] the teaching function. A great and open council of considerable men cannot be placed in the middle of a society without altering that society. It ought to alter it for the better. It ought to teach the nation what it does not know»; «Forthly, the House of Commons what may be called an informing function – a function which though in its present form quite modern is singularly analogous to a medieval function. In old times one office of the House of Commons was to inform the Sovereign what was wrong. It laid before the Crown the grievances and complaints of particular interests. Since the publication of the Parliamen-

Da un punto di vista organizzativo lo sviluppo della valutazione parlamentare si è inserito in una peculiare separazione funzionale tra *plenum* e commissioni che ha visto l'Assemblea assumere un ruolo preponderante nella gestione dell'attività legislativa, mentre le commissioni hanno sviluppato una loro specializzazione nel controllo sull'operato dell'esecutivo¹³⁶. Questo risultato è stato il portato di una riorganizzazione dell'attività parlamentare avviata alla fine degli anni Settanta. In precedenza, infatti, il Parlamento di Westminster non operava con un sistema strutturato di commissioni permanenti e l'attività di controllo nei confronti del Governo era limitata alla tradizionale sorveglianza di carattere finanziario. Nel 1861 era stato istituito il *Public Account Committee* con il compito di verificare che il danaro pubblico venisse speso solo per finalità votate dagli elettori, mentre nel 1912 la creazione dell'*Estimates Committee*, aveva consentito alla House of Commons di esaminare ogni anno le previsioni di spesa del Governo con il potere di indicare modi in cui la spesa potesse essere resa più efficiente.

Nel secondo dopoguerra, le tendenze dell'organizzazione parlamentare hanno visto l'istituzione di commissioni speciali. Così, ad esempio, una specifica commissione con poteri investigativi era stata istituita negli anni Cinquanta con l'obiettivo di vigilare sulle industrie nazionalizzate, mentre negli anni Sessanta sono state tentate varie forme di *select Committees* a cui era stato assegnato il compito di seguire e controllare l'attività di specifici Ministeri, oppure particolari politiche¹³⁷. Queste esperienze, però, si sono dimostrate poco incisive: le poche risorse messe a disposizione e il limitato im-

tary debates a corresponding office of Parliament is to lay these same grievances, these same complaints, before the nation, which is the present sovereign»; «Lastly, there is the function of legislation, of which of course it would be preposterous to deny the great importance, and which I only deny to be as important as the executive management of the whole state, or the political education given by Parliament to the nation» (pp. 100, 101). In proposito N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, a cura G. Di Gaspere, Giuffrè, Milano, 2001, p. 103 ss.

¹³⁶ M. BENTON, M. RUSSELL, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, 66, 2013, p. 772 ss.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, p. 157 ss.; G. MILANI, *La valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito: un inquadramento costituzionale, storico, normativo*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 209 ss.

¹³⁷ Per un'analisi delle esperienze degli anni Cinquanta e Sessanta P. GIDDINGS, *Select Committees and Parliamentary Scrutiny: Plus Ça Change*, in *Parliamentary affairs*, 4, 1994, p. 669 ss.

patto che i report prodotti dalle Commissioni dimostravano nei confronti dell'esecutivo, hanno alimentato un ampio dibattito sulla necessità di ripensare le articolazioni interne delle Camere¹³⁸.

Da questo dibattito sono nate alcune proposte di riforma che, nel 1979 hanno portato all'istituzione di un sistema di Commissioni permanenti strutturato sull'articolazione ministeriale. Le Commissioni sono state costruite infatti come organi che durano per tutta la legislatura e che si specializzano coprendo l'attività di un preciso Ministero di riferimento¹³⁹. Ciascuna Commissione ha il compito di controllare la spesa, l'amministrazione e le politiche del Ministero affidato alla sua sorveglianza e degli enti pubblici ad esso collegati e utilizza un modo di operare fortemente ispirato, quanto a struttura e a ritualità, all'autorità giudiziaria. Una volta individuato l'argomento da esaminare, la Commissione procede allo svolgimento di audizioni e alla raccolta di documenti e memorie e può anche nominare una sottocommissione dotata dei medesimi poteri della Commissione. La fase istruttoria termina con l'approvazione di una relazione finale su cui si cerca di realizzare un consenso molto ampio tra le diverse forze politiche¹⁴⁰.

Anche se l'effettiva incidenza delle Commissioni permanenti sulle politiche statali è oggetto di discussione da parte degli studiosi, esse hanno comunque saputo dimostrare come strutturate attività valutative siano in grado di accrescere l'incidenza e la visibilità delle istituzioni rappresentative, creando all'interno dell'attività parlamentare isole di collaborazione tra forze politiche diverse. Questo percorso ha potuto realizzarsi grazie a forte pre-

¹³⁸ P. NORTON, *Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 4, 1998, p. 143 ss.; C. TURPIN, A TOMKINS, *British Government and the Constitution*, Cambridge, 2011, p. 163 ss.; P. AYLETT, *Reform and Consolidation: a new Perspective on Commons Select Committees 1960-1980*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 2019, p. 742 ss.

¹³⁹ P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual analysis*, Oxford and Portland, 2012, p. 142 ss.; M. RYLE, *Introduction: An investigation into select committees*, in *Contemporary British History*, 3, 1997, p. 66 ss.; P. BIANES, *History and Rationale of the 1979 Reforms*, in G. DREWRY (a cura di), *The New Select Committees*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 13 ss.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 161; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 128 ss.; G. D'IPPOLITO, *La valutazione ex post: i Select Committees e la Audit Commission*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 289 ss.

¹⁴⁰ M. RYLE, *Introduction: An investigation into select committees*, cit., p. 69; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 148 ss.

sa di consapevolezza circa il valore del contributo che attività di ricerca indipendente possono dare per comprendere la pluralità e complessità dei temi di rilevanza pubblica. Chiaramente, da un punto di vista politico ciò richiede una forte capacità di mediazione che consenta di tenere insieme i diversi membri della Commissione, ma anche di garantire che le diverse componenti politiche contribuiscano alla formulazione delle domande di ricerca e alimentino la costruzione di un unico volto della Commissione verso l'esterno. Una volta realizzato questo difficile esercizio politico, l'esperienza dei *Select Committees* inglesi dimostra come le attività parlamentari di valutazione possano contribuire ad alimentare il prestigio politico dei rappresentanti nei confronti dell'opinione pubblica divenendo forti strumenti di promozione delle carriere personali¹⁴¹.

Un altro ambito che ha consentito di strutturare la valutazione delle politiche pubbliche all'interno del Parlamento del Regno Unito riguarda la finanza pubblica come strumento che consente al Parlamento di avere uno sguardo trasversale sull'intero svolgimento dell'azione dello Stato. Si è già accennato all'istituzione nel 1861 del *Public Account Committee* (PAC). Nel 1983, sulla scorta di quanto avvenuto negli Stati Uniti con il GAO, è stato approvato il *National Audit Act* che ha provveduto ad istituire il *National Audit Office* (NAO), organo autonomo con a capo un *Comptroller and Auditor General* e con il compito istituzionale di predisporre i rapporti destinati al *Public Accounts Committee* affinché esso possa basare su analisi indipendenti la sua attività di sorveglianza nei confronti delle spese sostenute dal Governo¹⁴². A seguito della sua istituzione il NAO è stato dota-

¹⁴¹ E. CREWE, N. SARRA, *Chairing UK Select Committees: Walking Between Friends and Foes*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 2019, p. 841 ss.; T. SAAFELD, *United Kingdom*, in K. STRØM (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 620 ss.

¹⁴² Il *Public Accounts Committee* è stato istituito nel 1861 per volere del Cancelliere dello Scacchiere William Gladstone. Nello stesso anno la House of Commons approva uno *Standing Order*, il n. 148, che affida al PAC il controllo organico sull'effettiva rispondenza tra le spese sostenute dal Governo e le previsioni approvate dal Parlamento. Nel 1866, con il *Exchequer and Audit Department Act 1866*, era stata introdotta la figura del *Comptroller and Auditor General*. M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 89 ss.; V. FACCIANO, E. BUCCI, *La valutazione ex post: il Public Accounts Committees ed il National Audit Office in La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 251 ss. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 199 ss.; G. MILANI, *La valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito*, cit., p. 216 ss.

to di un ingente personale, circa 900 addetti per lo più specializzati nella scienza delle finanze, ma anche esperti di misurazione delle performance e di valutazione delle politiche pubbliche che sono posti in una condizione di piena indipendenza e che non fanno nemmeno parte del *Public Service*¹⁴³. La collaborazione tra NAO e PAC segue un preciso «ciclo dell'*accountability*» che vede i due organi definire una programmazione concordata dei settori dell'amministrazione da sottoporre a valutazione. Successivamente il NAO svolge un'attività istruttoria e redige un report che viene pubblicato e inviato al PAC. Quest'ultimo provvede poi a sentire in audizione l'*accounting officer* dell'amministrazione sottoposta a sorveglianza e a redigere un rapporto finale che contiene una serie di raccomandazioni al Ministro del Tesoro perché venga migliorato l'intervento oggetto di analisi. Il processo si conclude con la pubblicazione del rapporto della Commissione e delle risposte del Ministro¹⁴⁴.

Al rafforzamento delle capacità valutative del Parlamento soprattutto nella fase *ex ante* ha poi contribuito l'applicazione, a partire dal 1997, di una nuova sperimentazione di equilibri tra esecutivo e legislativo: con il primo Governo Blair, infatti, i principali provvedimenti legislativi di interesse del Governo sono stati sottoposti alle Commissioni parlamentari in forma di *draft* aperti su cui gli organi rappresentativi esercitano un'attività di revisione e approfondimento con il contributo di esperti e *stakeholders*; solo dopo la conclusione di questa fase il testo normativo torna al Governo per assumere la forma di disegno di legge ed iniziare così il proprio percorso formale di approvazione parlamentare¹⁴⁵.

Le esperienze statunitense e inglese dimostrano come funzioni parlamentari di valutazione delle politiche pubbliche possano contribuire a consolidare il ruolo istituzionale delle Assemblee rappresentative. Pur in due forme di governo profondamente diverse, infatti, le attività di valutazione hanno saputo creare nuovi equilibri tra forze politiche e hanno contribuito a mantenere alto il livello di responsabilità di coloro a cui viene affidato il potere dello Stato. Certamente il contesto della *common law*, in

¹⁴³ Sull'attività del NAO M. BIANCHI, *Il National Audit Office*, cit., p. 89 ss.

¹⁴⁴ Il ciclo dell'*accountability* è descritto da M. BIANCHI, *Il National Audit Office*, cit., p. 92 ss.

¹⁴⁵ F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 154 ss.; G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 40 ss.; C. HOOD, *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *Western European Politics*, 33, 2010, p. 989 ss.

cui la legge assume più il significato di un atto di governo che di un atto di volontà imperativa ha agevolato il ragionamento su nuove vocazioni delle assemblee rappresentative. Tuttavia, il percorso verso la valutazione parlamentare riguarda ormai anche ordinamenti che hanno basato il loro intero percorso costituzionale su una netta centralità della funzione legislativa. È in particolare il caso della Francia che, attraverso una serie di riforme costituzionali è ormai arrivata a dare forma stabile a una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche. Anche in questo caso il percorso seguito è iniziato come evoluzione dei poteri parlamentari sul bilancio dello Stato ¹⁴⁶.

Nel contesto della forma di governo semipresidenziale, la finanza pubblica era stata concepita come prerogativa specifica del Governo su cui i poteri di controllo del Parlamento erano molto limitati ¹⁴⁷.

Dopo una serie di prime esperienze valutative che si sono realizzate negli anni Novanta, nel 2001 il Parlamento francese ha approvato la legge organica n. 2001-692 che ha riformato integralmente il sistema di contabilità pubblica e la decisione di bilancio con l'obiettivo di introdurre una sorveglianza parlamentare capace di definire e misurare precise finalità di servizio e realizzazione dei risultati ¹⁴⁸. La riforma ha modificato la struttura del bilancio dello Stato con l'obiettivo di rendere più incisivo il controllo parlamentare a partire dalla maggiore trasparenza della redazione del bilancio. Così la struttura dei documenti di programmazione e le fasi del ciclo di bilancio sono state costruite in modo da far convergere il dibattito parlamentare non soltanto sulle quantità economico-finanziarie, ma anche, e in modo specifico, sulle modalità di gestione della spesa da parte delle amministrazioni e sul livello di responsabilità che si richiede alle diverse unità organizzative. In quest'ottica la legge organica ha ripensato innanzitutto il bilancio di previ-

¹⁴⁶ In proposito A. PISANESCHI, A. MITROTTI, M. ROSSIN, *La valutazione delle politiche pubbliche in Francia*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 415 ss.

¹⁴⁷ P. LAUVAUX, *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel*, in *Pouvoirs*, 3, 2010, p. 24 ss.; C. RAIMONDI, *La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme*, in *Amministrazione in cammino*.

¹⁴⁸ Per una descrizione delle esperienze valutative precedenti la riforma del 2001 A. PISANESCHI, A. MITROTTI, M. ROSSIN, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 416 ss. Cfr. anche J.P. DUPRAT, *Le Parlement évaluateur*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2, 1998, p. 551 ss.; A. LAMBERT, *Vers un modèle français de contrôle budgétaire?*, in *Pouvoirs*, 3, 2010, p. 47 ss.

sione, la cui redazione è stata concepita in una specifica logica di *accountability* dei rapporti tra Parlamento e Governo: oltre alle missioni e ai programmi, infatti, sono state previste anche le “azioni”, intese come dettagli dei singoli programmi volti a realizzare precisi obiettivi di risultato su cui deve convergere l’attenzione parlamentare¹⁴⁹. Inoltre, sono state ripensate le fasi del ciclo della programmazione in modo da assicurare il contributo effettivo del Parlamento alla definizione della decisione di bilancio. Un ruolo di primo piano è stato assegnato alla Commissione finanze dell’Assemblea Nazionale a cui è stato affidato il compito di svolgere un ampio dibattito sui contenuti della legge di bilancio e di votare una prima serie di emendamenti¹⁵⁰.

Un secondo importante passo dell’ordinamento francese verso la valutazione parlamentare è stato compiuto a seguito della riforma costituzionale del 2003 sul decentramento. La revisione ha profondamente ripensato il radicamento costituzionale delle autonomie territoriali andando ad incidere sull’uniformità istituzionale e legislativa che aveva sino a quel momento caratterizzato la Repubblica francese¹⁵¹. Con la legge costituzionale marzo 2003, n. 276, che ha riscritto il Titolo XII della Costituzione, è stato introdotto un principio di pluralismo territoriale in cui la Costituzione fissa la cornice costituzionale minima dell’autonomia degli enti territoriali per poi affidare alla legge il compito di stabilire le condizioni di autonomia specifiche di ciascun ente. In particolare, il nuovo art. 72 ha introdotto il principio di sussidiarietà come nuovo criterio di relazione tra enti¹⁵². Ma soprattutto, per quello che interessa ai fini della pre-

¹⁴⁹ L. organica 629/2001, art. 1.

¹⁵⁰ Fino alla riforma del 2001 la decisione di bilancio era disciplinata dall’ordinanza organica 59/1959 che rendeva il ruolo del Governo sulla decisione di bilancio uno dei tratti caratteristici della forma di governo semipresidenziale; C. RAIMONDI, *Il bilancio dello Stato nella valutazione delle politiche pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 152 ss.

¹⁵¹ H. RIHAL, *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003: entre innovation et complexité*, in *Revue française d’administration publique*, 1, 2003, p. 219 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Le asimmetrie funzionali istituzionali del decentramento francese e l’orbita europea: una forza gravitazionale ancora troppo debole?*, in *Federalismi.it*, 3, 2007, p. 6 ss.

¹⁵² Sulla lettura dell’art. 72 nel senso dell’introduzione del principio di sussidiarietà J.F. BRISSON, *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l’État et les collectivités locales*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2003, p. 531 ss.

sente trattazione, il comma 4 dell'art. 72 ha prescritto che gli enti territoriali o loro raggruppamenti possano derogare alle disposizioni legislative e regolamentari che regolano l'esercizio delle loro competenze a titolo sperimentale, per oggetti definiti e periodi di tempo limitati. A questa importante disposizione costituzionale, che ha introdotto nell'ordinamento francese una visione incrementale dell'autonomia, ha dato attuazione la legge organica n. 2003-704 che ha disciplinato il meccanismo per accedere alla sperimentazione delle forme ulteriori di autonomia¹⁵³. Secondo quanto stabilito dalla legge organica deve essere una specifica legge a individuare l'oggetto della devoluzione e a determinarne la durata, che in ogni caso non può essere superiore ai cinque anni. Tale legge deve inoltre contenere l'elenco delle disposizioni normative che possono essere derogate dall'ente territoriale, precisare i requisiti che consentono all'ente di partecipare alla sperimentazione e prevedere le modalità per determinare, al termine della prima scadenza, se prolungare o interrompere la deroga.

Si tratta di un'apertura alla sperimentazione delle forme di autonomia che aveva visto, immediatamente prima che iniziasse il percorso di approvazione della revisione, il *Conseil constitutionnel* stabilire chiaramente che soltanto il Parlamento è legittimato a prevedere forme di deroga alla legge, anche nel caso in cui tali deroghe siano di carattere sperimentale e temporaneo¹⁵⁴. Con la definizione di una procedura di sperimentazione dell'autonomia che vede la legge stabilire le modalità e i termini per procedere alla differenziazione, la legge organica n. 2003-704 ha chiaramente posto la questione di rendere il Parlamento idoneo a inquadrare le nuove forme di autonomia valutando le capacità di gestione delle politiche pubbliche da parte dei singoli enti territoriali e analizzando i risultati che concretamente sono stati prodotti nel periodo di sperimentazione¹⁵⁵.

Proprio dall'attenzione che la riforma sul decentramento ha portato sulla rilevanza delle funzioni di valutazione è stato avviato un percorso di istitu-

¹⁵³ La l. organica 2003-704 ha inserito nel Codice generale delle collettività territoriali, artt. LO 1113-1-1113-7, che vanno a costituire un Capitolo III nel titolo unico del libro I, parte I.

¹⁵⁴ Conseil constitutionnel, decisione n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002.

¹⁵⁵ J. M. PONTIER, *L'expérimentation et les collectivités locales*, in *La Revue administrative*, 2001, p. 169 ss.; H. RIHAL, *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales*, cit., p. 226 ss.; A. PISANESCHI, A. MITROTTI, M. ROSSIN, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 419; SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI, *Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento?*, marzo 2009.

zionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche come funzione parlamentare che ha portato, il 23 luglio del 2008 ad approvare la legge costituzionale n. 2008-724¹⁵⁶.

La riforma è nata dalle proposte del *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, nominato da Nicolas Sarkozy nel 2007 e comunemente noto come *Comité Balladur*¹⁵⁷. L'impostazione seguita dai lavori del Comitato e poi trasfusa nella legge costituzionale del luglio 2008 è stata quella di individuare un nuovo ruolo costituzionale per le assemblee rappresentative in un contesto in cui il potere esecutivo gode di una forte legittimazione nella determinazione delle politiche pubbliche. La scelta operata dalla revisione è stata quella di rafforzare il Parlamento attraverso il ripensamento dei suoi poteri di controllo¹⁵⁸. La legge costituzionale è intervenuta innanzitutto sull'art. 24 della Costituzione; nel nuovo testo la disposizione stabilisce che «Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques». La valutazione delle politiche pubbliche, di conseguenza, è stata collocata accanto alla funzione legislativa e all'azione di controllo sul Governo come tratto caratterizzante il Parlamento. Si è trattato di una scelta che da un lato evoca l'art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, ma che, dall'altro, ha introdotto nell'ordinamento francese una visione innovativa del controllo parlamentare in cui rileva la capacità di garantire l'efficacia di risultato dell'azione pubblica¹⁵⁹.

¹⁵⁶ L'istituzionalizzazione di una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche era stata auspicata, nel 2004, dal rapporto della Delegazione per la pianificazione del Senato sulla valutazione delle politiche pubbliche in Francia che aveva evidenziato come le funzioni di valutazione potessero essere un rilevante strumento di raccordo tra la programmazione politica e l'attività amministrativa.

¹⁵⁷ Il Comitato, nominato dall'allora Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy, ha avuto il compito di formulare una serie di proposte su come rendere più democratiche le istituzioni della V Repubblica francese. Il Comitato ha lavorato tra il luglio e l'ottobre del 2007 e ha elaborato un rapporto finale che è stato trasfuso, senza grandi stravolgimenti, nella revisione costituzionale del 2008.

¹⁵⁸ J. GICQUEL, *La reparablementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 3, 2008, p. 47 ss.; N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in *www.astrid-online.it*, 19 novembre 2008.

¹⁵⁹ L'art. 15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino stabiliva significativamente che «La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration». Per un confronto tra una visione «passatista» di controllo parlamentare contrappo-

La revisione, poi, non si è limitata a costituzionalizzare la funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche ma ha dato ad essa profondità istituzionale attraverso una serie di norme di organizzazione. L'art. 48, comma 4, infatti, ha prescritto che una settimana di seduta su quattro debba essere riservata, da ciascuna Assemblea, al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. L'art. 47-2 ha inoltre stabilito che la Corte dei conti debba assistere il Parlamento nel controllo dell'azione di Governo e nella valutazione delle politiche pubbliche, mentre l'art. 51-2 ha previsto la possibilità di istituire, all'interno di ciascun ramo del Parlamento delle commissioni d'inchiesta con l'obiettivo specifico di raccogliere le informazioni necessarie allo svolgimento delle nuove funzioni parlamentari¹⁶⁰.

A seguito della revisione costituzionale del 2008 si è aperta una fase di attuazione che ha visto l'ordinamento francese registrare rilevanti novità.

La l. organica 403/2009 del 15 aprile 2009 ha stabilito l'obbligo per il Governo di allegare ai propri disegni di legge uno studio d'impatto (*étude d'impact*) consentendo così al Parlamento di sviluppare forme di valutazione *ex ante*: l'art. 8 della legge organica ha stabilito che nello studio d'impatto il Governo è tenuto a precisare gli obiettivi perseguiti dalla legge e le opzioni possibili al di là dell'intervento normativo, nonché esporre l'incidenza giuridica, economica, finanziaria, sociale e ambientale del progetto. Il significato potenziale della previsione normativa è però stato parzialmente ridotto dalla pronuncia del *Conseil constitutionnel* n. 2009-579 DC del 9 aprile 2009 che ricondotto questa forma di valutazione al controllo sulla politica generale del Governo che l'Assemblea Nazionale esercita ai sensi degli artt. 49 e 50 Cost. Tuttavia, un elemento di rilevante valore procedurale deriva dall'art. 39, comma 4, Cost., che prevede che la Conferenza dei presidenti d'assemblea possa opporsi all'iscrizione di un progetto di legge all'ordine del giorno se considera non esaustivo lo studio d'impatto¹⁶¹.

sta a una visione «futurista» in cui grande rilievo ha la valutazione delle politiche pubbliche J. GICQUEL, *La reparlementarisation*, cit., p. 53.

¹⁶⁰ J.F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 5, 2013, p. 1137 ss.; A. PISANESCHI, A. MITROTTI, M. ROSSIN, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 420.

¹⁶¹ B.L. COMBRADE, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, in *Revue française d'administration publique*, 1, 2014, p. 195 ss.; A.S. DENOLLE, *Les études d'impact: une révision manquée?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 3, 2011, p. 499 ss.

Inoltre, la logica e gli strumenti della valutazione hanno trovato significative forme di rafforzamento nella revisione dei regolamenti parlamentari che è seguita alla legge costituzionale del 2008. Le modifiche regolamentari hanno organizzato le strutture e le procedure necessarie a dare effettività alla valutazione parlamentare. Le Commissioni permanenti sono state identificate come gli organi politici di riferimento della valutazione parlamentare: in entrambi i rami del Parlamento alle Commissioni spetta il compito di sviluppare un'attività informativa volta al controllo dell'operato del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Tuttavia, Assemblea Nazionale e Senato hanno adottato soluzioni differenziate. L'Assemblea Nazionale, con la risoluzione n. 212 del 27 maggio 2009, ha inserito nel regolamento gli artt. 146-2, 146-3, 146-4, 146-5, 146-6, 146-7 dedicati alla disciplina di un nuovo organismo di valutazione, il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, incaricato di svolgere la valutazione delle politiche pubbliche per tutti quei temi che eccedono la competenza di una singola Commissione permanente. L'organismo è presieduto dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e la sua composizione prevede la presenza di diritto dei presidenti delle Commissioni e dei gruppi parlamentari a cui si aggiungono quindici deputati che devono essere scelti in prevalenza tra le forze di opposizione¹⁶².

Il Senato, invece, ha preferito sviluppare la propria attività di valutazione delle politiche pubbliche non istituendo organismi *ad hoc*, ma riarticolando l'organizzazione e l'attività delle Commissioni permanenti. A seguito della revisione del 2008 il regolamento del Senato è stato modificato prevedendo, all'art. 22-1, che «le commissioni permanenti assicurano l'informazione del Senato attuando, nell'ambito della loro competenza, il controllo sull'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il controllo sull'applicazione delle leggi». Le Commissioni sono state dotate di gruppi di studio che, secondo un programma prefissato, forniscono pareri al Senato e sulla base dei quali vengono redatti dei rapporti che alimentano un Rapporto informativo unico che viene discusso dal *plenum* dell'Assemblea alla presenza del Governo. Le Commissioni inoltre svolgono un'attività di monitoraggio periodico sull'attuazione della legislazione che rientra nella loro competenza¹⁶³.

¹⁶² P. AVRIL, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, 6, 2011, p. 1 ss.; M. MONTI, D. CARCANGIU, M. ROSSIN, *L'attività di valutazione del Parlamento*, cit., p. 514 ss.

¹⁶³ In proposito M. MONTI, D. CARCANGIU, M. ROSSIN, *L'attività di valutazione del Parlamento*, cit., p. 517 ss.

Il Senato ha poi istituito anche delle *Délégations* che hanno il compito di approfondire temi specifici trasversali alle competenze delle diverse Commissioni. Particolarmente significativa appare l'istituzione della *Délégation à la prospective*, creata nel 2009 con l'intento di sviluppare una riflessione sulle trasformazioni della società e dell'economia e di informare in proposito il Senato. La *Délégation* è composta da 36 senatori ed elabora numerosi rapporti sull'oggetto del proprio studio, nonché svolge regolari attività di audizione di esperti e studiosi che possono fornire all'organo parlamentare una conoscenza aggiornata ed innovativa sui principali cambiamenti economico-sociali¹⁶⁴.

Particolarmente rilevante è poi anche l'evoluzione che, a seguito della revisione del 2008, ha riguardato il rapporto tra Parlamento e Corte dei conti. La l. n. 140/2011 del 3 febbraio 2011 che ha avuto l'obiettivo specifico di rafforzare i poteri del Parlamento in materia di controllo sull'Esecutivo e di valutazione delle politiche pubbliche intensificando la collaborazione tra Parlamento e Corte dei conti. L'art. 3 della legge, infatti, ha stabilito che la Corte dei conti possa essere investita di una domanda di valutazione di una politica pubblica dal Presidente dell'Assemblea nazionale o dal Presidente del Senato, di loro iniziativa o su richiesta di una Commissione permanente o di un altro organismo parlamentare deputato alla valutazione¹⁶⁵. In virtù di questo nuovo obiettivo parlamentare la Corte dei conti ha provveduto a rendere multidisciplinari le competenze del proprio personale e si è data una serie di regole volte ad assicurare che le domande di valutazione possano ricevere risposta entro un anno¹⁶⁶.

Complessivamente, la riforma del 2008 ha dimostrato la volontà di utilizzare la valutazione delle politiche pubbliche per affrontare uno dei nodi irrisolti della democrazia francese che, dall'introduzione degli assetti di governo della V Repubblica, ha continuato ad oscillare tra la tradizione della rappresentanza nazionale incardinata nel Parlamento e un'unità della Repubblica che si realizza nel potere quasi plebiscitario del Presidente¹⁶⁷.

¹⁶⁴ <http://www.senat.fr/commission/prospective/index.html#c564319>.

¹⁶⁵ L'art. 3 ha inserito nel *Code des juridictions financières*, l'art. 132-5. A. PISANESCHI, A. MITROTTI, M. ROSSIN, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 422.

¹⁶⁶ A. PISANESCHI, A. MITROTTI, M. ROSSIN, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 534 ss.

¹⁶⁷ P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica*

Gli esiti a cui è pervenuta la chiara indicazione della valutazione delle politiche pubbliche come funzione parlamentare, infatti, non si traducono tanto in un rafforzamento dei poteri sanzionatori del Parlamento nei confronti del Governo, quanto piuttosto in un progressivo miglioramento della trasparenza delle politiche pubbliche e in un aumento della capacità complessiva del Parlamento di assumere decisioni, anche legislative, più informate e capaci di cogliere gli effetti dell'azione pubblica. Anche se le sedute che il Parlamento dedica alla valutazione delle politiche pubbliche raramente terminano con un voto, l'ampio dibattito che si sviluppa attorno ai temi oggetto di valutazione ha dimostrato la capacità di aumentare la consapevolezza dei parlamentari sui singoli temi, nonché di creare nuove forme di confronto e cooperazione tra maggioranza e opposizione¹⁶⁸.

Un'ulteriore esperienza particolarmente significativa per aver reso la valutazione delle politiche pubbliche un elemento fondamentale per realizzare una nuova concezione del principio rappresentativo proviene dalle istituzioni europee e segnatamente dal Parlamento europeo.

Fin dalla sua fondazione l'Europa, non avendo riprodotto i dispositivi politico-istituzionali propri degli Stati, ha costruito il suo ruolo politico attorno a obiettivi di *policy* che, per risultare effettivamente condivisi, richiedono una partecipazione basata su indagini tecniche, negoziazione con i soggetti interessati e attività di monitoraggio. Le norme con cui sono stati attribuiti all'Unione ambiti di competenza sono state lette in questo senso soprattutto come norme abilitanti di un percorso che rompe la semplice corrispondenza tra *input* e *output* per introdurre la valutazione degli *outcomes* come principale criterio di affermazione delle decisioni pubbliche¹⁶⁹.

La necessità di colmare il noto *deficit* democratico delle istituzioni europee è divenuta in questo senso l'occasione per sviluppare nuove forme di

francese nel dibattito e nella prassi in Italia, Jovene, Napoli, 2009, p. 237 ss. Cfr. anche G. BURDEAU, *La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958*, 1959, ora in *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, a cura di J.M. Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 271 ss.

¹⁶⁸ F. AMEDRO, *L'évaluation des politiques publiques*, cit.; B. NABLI, *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in *Pouvoirs*, 2010, p. 125 ss.

¹⁶⁹ F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1999; A. VON BOGDANDY, J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 1, 2002, p. 303 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, cit., p. 53; A. LA SPINA, *Politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 96 ss.

legittimazione democratica. La connessione tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali, in particolare, ha cominciato ad essere indicata come uno strumento di ricucitura democratica della struttura complessa dell'Unione Europea e la valutazione delle politiche pubbliche ha ampiamente contribuito a dare un significato pregnante al principio della democrazia rappresentativa posto dall'art. 10 del TUE a fondamento del funzionamento dell'Unione¹⁷⁰.

Sono due le direttrici che hanno animato questo percorso: una valutazione *ex ante* rivolta al tema della qualità della regolazione e una valutazione *ex post* diretta a misurare l'impatto concreto delle politiche dell'Unione. Sotto il primo profilo già negli anni Novanta la crescita delle competenze europee e il conseguente aumento della normazione aveva spinto le istituzioni comunitarie ad interrogarsi sull'effettiva qualità della regolazione. La Commissione, in particolare, aveva cominciato a rivolgere la sua attenzione al tema della *better regulation* vedendo in essa una questione centrale nell'assicurare la competitività dei Paesi membri e la realizzazione del mercato comune¹⁷¹.

È stato però solo a partire dai primi anni Duemila, con l'adozione della Strategia di Lisbona, che ha iniziato a svilupparsi un approccio integrale nei confronti della valutazione. L'obiettivo di rendere l'Europa la più dinamica e competitiva economia della conoscenza ha portato a considerare la semplificazione della regolazione e la valutazione delle *performance* amministrative come priorità fondamentali per assicurare la competitività del sistema integrato dell'Unione¹⁷². Così nel 2001 la Commissione ha pubblicato un Li-

¹⁷⁰ M. DECARO, *Il nuovo ruolo dei Parlamenti e il rafforzamento della legittimità democratica*, in M. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2011, p. 101 ss.; G. CERRINA FERONI, *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, 20/2016, p. 10 ss.; S. PICCIONE, *Organi e strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche nell'Unione europea*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 67 ss.

¹⁷¹ Importanti iniziative della Commissione negli anni Novanta erano state il progetto *Simpler Legislation for the Simple Market (SLIM)* e la creazione del *Business Environment Simplification Task (BEST)* e del *Business Test Panel*. In proposito R. LÖFSTED, *The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, in *The Journal of Risk and Uncertainty*, 28:3, 2004, p. 237 ss.; A. LA SPINA, *Politiche pubbliche*, cit., p. 221 ss.; M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 11 ss.; C. CORDOVA, *La valutazione quale elemento essenziale delle politiche europee in materia di better regulation*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 29 ss.

¹⁷² COMMISSIONE EUROPEA, *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*, 2001.

bro Bianco che raccomandava l'apertura del processo di *policy-making* all'apporto dei soggetti e delle organizzazioni implicate nella formazione e nella realizzazione delle politiche europee, la semplificazione della legislazione europea esistente, la definizione di criteri per la realizzazione di nuove agenzie di regolazione e il miglioramento del dialogo con le organizzazioni governative e non governative¹⁷³. Questi primi passi verso un rafforzamento della cultura della valutazione delle politiche pubbliche è poi stata condivisa tra le principali istituzioni europee attraverso l'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio – The Interinstitutional Agreement on Better Law-Making» sottoscritto nel 2003 dalla Commissione, dal Parlamento e dal Consiglio. Con l'Accordo le istituzioni europee si impegnavano ad utilizzare sistematicamente le analisi d'impatto come strumento necessario per garantire la chiarezza, la semplicità e l'efficienza della regolazione¹⁷⁴. L'accordo è stato poi sostituito nel 2005 dall'*Interinstitutional Common Approach to Impact Assessment* che ruotava attorno alla creazione di un metodo comune per le valutazioni di impatto e che, se ha portato la Commissione a seguire un proprio percorso di sviluppo del tema della qualità della regolazione, ha anche indotto il Parlamento Europeo a considerare la valutazione delle politiche pubbliche come uno strumento fondamentale per consolidare e dare peso politico al suo nuovo ruolo di co-legislatore dell'Unione¹⁷⁵. L'approccio utilizzato dal Parlamento Europeo non si è semplicemente basato sull'acquisizione del dibattito precedente sulla qualità della regolazione, ma è stato un approccio integrale alla valutazione in cui le analisi di impatto devono essere accompagnate da forme di monitoraggio e di valutazione *ex post* capaci di rendere l'organo assembleare partecipe dell'intero ciclo vitale delle politiche pubbliche.

Nel 2011 il Parlamento ha adottato una risoluzione, nota come “Relazione Niebler”, in cui veniva sottolineata l'importanza per il Parlamento di riuscire a sviluppare valutazioni d'impatto indipendenti e in cui si suggeriva di istituire una struttura autonoma specificamente deputata a fornire supporto alle commissioni parlamentari per la progettazione, attuazione ed eventuale revisione delle politiche pubbliche¹⁷⁶. Così nel 2012, a seguito di una decisione dell'Ufficio di Presidenza, è stata istituita presso il Segretariato del Parlamento

¹⁷³ COMMISSIONE EUROPEA, *European Governance – A White Paper*, COM 2001 88 Final.

¹⁷⁴ D. ARRISCHI, *L'analisi di impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione Europea e l'Italia*, in www.osservatorioair.it, 2011, p. 33 ss.

¹⁷⁵ C. CORDOVA, *La valutazione quale elemento essenziale*, cit., p. 50 ss.

¹⁷⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, *Report on guaranteeing independent impact assessments*, (2010/2016 (INI)).

Europeo il *Directorate for Impact Assessment and European Added Value (IMPA)*, direzione incaricata di offrire servizi di ricerca e analisi indipendente ai membri del Parlamento e alle commissioni in tutti gli ambiti di intervento delle politiche europee. Nel 2013 questo organismo si è integrato con altre strutture di documentazioni preesistenti per costituire il nuovo *Directorate-General for Parliamentary Research Services (DG EPRS)*. Il servizio è articolato in tre direzioni: la Direzione A che si occupa di fornire supporto individuale ai singoli parlamentari con approfondimenti e rapporti di ricerca dedicati; la Direzione B che si occupa della gestione dei servizi bibliotecari e di archivio; la Direzione C che ha come obiettivo specifico il rafforzamento della capacità del Parlamento di valutare le politiche pubbliche. Quest'ultima direzione, che ha assunto la denominazione di *Impact Assessment and European Added Value*, si compone di tre unità: la *Ex-ante Impact Assessment Unit (IMPA)* che svolge una valutazione iniziale delle valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte legislative formulate dalla Commissione; la *European Added Value Unit (EAVA)*, che analizza i benefici potenziali di future azioni dell'Unione; la *Ex-post Impact Assessment Unit (IMPT)* che assiste le commissioni parlamentari nella definizione e attuazione della normazione secondaria dell'Unione, nei programmi di spesa e negli accordi internazionali¹⁷⁷.

Il 13 aprile 2016 il Parlamento ha provveduto a sottoscrivere con Commissione e Consiglio un nuovo Accordo Interistituzionale *Legiferare meglio-Better Law making* con cui tutte le istituzioni europee si sono impegnate nella condivisione dei principi contenuti nell'Agenda *Better regulation for better results*, approvata dalla Commissione nel 2015. Con il nuovo Accordo interistituzionale è stato affermato l'obiettivo di favorire una piena cooperazione istituzionale in tutto il percorso di attuazione delle politiche pubbliche europee per realizzare interventi pubblici semplici, chiari, efficaci e adottati con la massima trasparenza procedurale¹⁷⁸. Strumenti essenziali per

¹⁷⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value*, Activity Report for July 2014-December 2015, a cura di J. Dunne, W. Hiller.

¹⁷⁸ L'iniziativa della Commissione, realizzata sotto la Presidenza di Jean-Claude Juncker, prevedeva l'adozione di una strategia di *Regulatory fitness (REFIT)*: prima di adottare un nuovo intervento normativo occorre valutare attentamente la legislazione esistente per verificare la reale necessità di una nuova regolazione. Inoltre, nel 2015, la Commissione ha introdotto una nuova *Better Regulation Agenda* In proposito *REFIT. Rendere la legislazione europea più semplice e meno costosa*, www.ec.europa.eu; *Better Regulation for better results – An EU Agenda*, COM (2015) 215 def.; A. LA SPINA, *Politiche pubbliche*, cit., p. 225 ss.; E. BASSOT, W. HILLER, *The Juncker Commission's ten priorities. An end-of-term assessment*, European Parliament Research Service, maggio 2019.

realizzare questi obiettivi sono stati indicati nella valutazione d'impatto *ex ante*, nella consultazione delle parti interessate e nella valutazione *ex post* delle norme adottate¹⁷⁹.

Complessivamente l'Unione Europea, e il Parlamento Europeo in particolare, hanno consentito di diffondere una cultura della valutazione delle politiche pubbliche come strumento di consolidamento dell'integrazione politica. Immettendo nel processo decisionale una forte attenzione all'analisi preventiva del contesto economico-sociale e regolatorio in cui l'azione europea va ad inserirsi, nonché analizzando in modo successivo la possibile presenza di errori, le istituzioni europee hanno contribuito a realizzare un metodo di governare aperto e capace di rompere il monopolio decisionale della politica a favore dell'effettivo raggiungimento di concrete finalità di servizio¹⁸⁰.

Complessivamente le esperienze degli altri ordinamenti ci consentono di rilevare come la valutazione delle politiche pubbliche sia stata considerata uno strumento di rafforzamento delle capacità rappresentative dei Parlamenti in un contesto economico-sociale che tende a mettere gli Esecutivi sempre più al centro della scena politica e che vede in essi i veri promotori degli indirizzi di cambiamento sociale. Vi è infatti, all'origine della diffusione parlamentare delle funzioni valutative, un'indubbia questione di «concorrenza» tra legislativo ed esecutivo: è la necessità di conservare il proprio peso politico in una fase di riduzione del rilievo della funzione legislativa che ha spinto i parlamentari a promuoverne l'inserimento stabile della valutazione delle politiche pubbliche nel funzionamento istituzionale¹⁸¹.

Tuttavia, ciò che una prospettiva comparata è in grado di dimostrare è che la valutazione parlamentare non solo consente di preservare un'alterità politica tra Parlamento e Governo, ma, soprattutto, permette di utilizzare la rappresentanza politica per dare forma istituzionale a una democrazia cognitiva, nel senso che il complesso dell'attività parlamentare può essere interpretata come un processo volto a reperire e rendere pubblici tutti gli elementi conoscitivi che consentono di dare fondamento alle decisioni pub-

¹⁷⁹ I. SCARLATO, *La partecipazione del Parlamento Europeo alla fase di valutazione ex post*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 132 ss.

¹⁸⁰ S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo di governare*, in *Il Mulino*, 3, 2013, p. 411 ss.; F. BARCA, *European Union Evaluation between Myth and Reality: Reflections on the Italian Experience*, in *Regional Studies*, 2, 2006, p. 273 ss.

¹⁸¹ Si tratta di un profilo efficacemente messo in evidenza da R. BIN, *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 924 ss.

bliche. Chiaramente, non bisogna ritenere che il semplice fatto di inserire la valutazione delle politiche pubbliche nel funzionamento di un'istituzione, porti l'azione di quella istituzione ad essere sempre perfettamente razionale e fortemente basata su evidenze di carattere empirico. Quest'idea, che era molto diffusa quando la *policy analysis* ha cominciato a diffondersi nel funzionamento delle istituzioni, ha lasciato progressivamente posto alla consapevolezza che gli effetti positivi sul processo decisionale siano di carattere lento e indiretto. Il rilievo che assumono le analisi scientifiche e i riscontri di carattere empirico, infatti, deriva non da forme di eterodirezione tecnica della politica, quanto dalla capacità di innescare un processo di ampliamento della visione dei decisori offrendo ad essi nuovi e diversi modi di impostare il dibattito pubblico. È la capacità di creare nuovi e chiari messaggi di *policy* a consentire alla valutazione delle politiche pubbliche di essere una funzione migliorativa della rappresentanza politica: mettendo la responsività che caratterizza il consenso alla base del mandato elettorale in dialogo con la stabilità e la durata di un processo di riscontro *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, la valutazione delle politiche pubbliche può consentire di dare forma in Parlamento a quell'idea di *accountability* che così nettamente caratterizza il funzionamento di molte democrazie rappresentative e che si realizza anche in una capacità di guardare oltre le divisioni e le separazioni per dare una casa istituzionale a temi e problemi che rischiano di non essere presi in considerazione dai soli indirizzi di maggioranza¹⁸².

È proprio questa la ragione che consente di accostare la valutazione delle politiche pubbliche alla tutela degli interessi durevoli. Nella concezione americana, in particolare, il radicamento presso il Congresso della valutazione delle politiche pubbliche ha avuto tra le sue ragioni istitutive anche un espresso riferimento al principio di *futurity*, inteso come capacità istituzionale di rivolgere le decisioni pubbliche verso una prospettiva di durata¹⁸³. La presenza,

¹⁸² M.S. OGUL, B.A. ROCKMAN, *Overseeing Oversight*, cit., p. 7; A.H. TRECHSEL, *Reflexive Accountability and Direct Democracy*, in *West European Politics*, 5, 2010, p. 1050 ss.; C. LORD, J. POLLAK, *Representation and Accountability: Communicating Tubes?*, in *West European Politics*, 5, 2010, p. 968 ss.; W. WEST, *Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship*, in *The Policy Studies Journal*, 2, 2005, p. 147 ss.; D.L. WEIMER, *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, *Ivi*, p. 131 ss.; F. BARCA, *European Union Evaluation*, cit., p. 275; C.L. WHU, *Government and Information: Scientific Research and Policy Agenda in Congress*, in *Parliamentary Affairs*, 2, 2008, p. 356 ss.; P. CATTERALL, *Departmental select committees*, in *Contemporary British History*, 3, 2008, p. 77 ss.

¹⁸³ B.A. ROCKMAN, *Legislative-Executive Relations*, cit., p. 389.

all'interno della valutazione parlamentare di un forte dialogo tra organi a legittimazione politica e strutture a carattere tecnico è stata proprio considerata come l'elemento che può rendere la tutela degli interessi durevoli un elemento istituzionale, lontano dalle caratterizzazioni ideologiche, nonché da calcoli astratti che rischiano di non avere alcuna relazione con la realtà¹⁸⁴.

Ora, l'Italia non è affatto estranea a questa impostazione. Nel dibattito scientifico l'attenzione alle esperienze valutative degli altri Paesi è sempre stata presente, così come importante è stato il contributo italiano alla definizione di un ruolo valutativo dell'Unione Europea. È del 2009, ad esempio, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, con cui Fabrizio Barca ha messo in evidenza le carenze valutative che caratterizzavano le politiche di coesione europee contribuendo significativamente alla revisione del metodo con cui i Fondi Strutturali dell'Unione vengono utilizzati sui territori¹⁸⁵.

La questione della relazione tra Parlamento italiano e valutazione delle politiche pubbliche, allora, richiede di essere compresa a partire da una prospettiva differente, dove a rilevare non è l'assenza di una consapevolezza teorica quanto di una concreta pratica istituzionale capace di rendere la democrazia rappresentativa idonea non soltanto a garantire, ma anche a stimolare una domanda di miglioramento delle istituzioni che deve sapersi esprimere lungo tutto il processo di realizzazione delle politiche pubbliche¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Sulle deformazioni di un approccio solo politico o solo tecnico al principio di *futurity* J.D. ABERBACH, B.A. ROCKMAN, *The Overlapping World of American Federal Executives and Congressmen*, in *British Journal of Political Science*, 1, 1977, p. 23 ss.; V. WRIGHT, *Politics and administration under the Fifth French Republic*, in *Political Studies*, 1, 1974, p. 44 ss.; V. RONGE, *The Politicization of Administration in Advanced Capitalist Societies*, Ivi, p. 86 ss.

¹⁸⁵ F. BARCA, *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, aprile 2009. Sulla base del rapporto la Commissione per lo Sviluppo Regionale del Parlamento Europeo ha elaborato una Proposta di risoluzione (2009/2233 (INI)) poi approvata definitivamente nella seduta del 13 luglio 2010. Sull'elaborazione del Rapporto e sulle sue ricadute per la *governance* europea M. PALERMO, *Un esempio di valutazione delle politiche pubbliche europee: un'agenda per la riforma della politica di coesione*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, cit., p. 147 ss.

¹⁸⁶ Sull'assenza di questa pratica cfr. *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini, 16 novembre 1979; S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche*, cit.; F. BARCA, *European Union Evaluation between Myth and Reality*, cit.

Capitolo III

IL RUOLO VALUTATIVO DEL PARLAMENTO ITALIANO TRA OCCASIONI PERDUTE E LENTI PROCESSI DI RIFORMA

1. La difficile relazione del Parlamento italiano con la valutazione delle politiche pubbliche

Affrontare, con riguardo all'ordinamento italiano, la questione di una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche vuol dire confrontarsi con un tema che continua a calarsi con difficoltà nelle procedure e nelle prassi delle Camere.

Non è necessario richiamare il «conoscere per deliberare» di Luigi Einaudi, e l'inutilità delle prediche in cui era inserito, per accorgersi che, nel sistema politico italiano, la connessione tra fondamenti conoscitivi, discussione delle possibili soluzioni e deliberazione delle politiche pubbliche, sia una questione istituzionale risalente¹.

Nel presente capitolo si analizzerà come, nonostante la valutazione delle politiche pubbliche sia stata, negli ultimi vent'anni, al centro di diversi momenti di attenzione, il suo effettivo inserimento nei lavori parlamentari abbia ancora un carattere molto limitato².

¹ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, dispensa prima *Conoscere per deliberare e Scuola e libertà*, Einaudi, Torino, 1956, pp. 1 ss.

² G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 25; G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 45 ss.; M. CARABBA, *Intervento di Salute*, in *Rivista giuridica del Mezzo-*

Saranno dapprima analizzate alcune riforme che, alla fine degli Anni Novanta avevano inteso dare attuazione a una raccomandazione OECD sulla qualità della regolazione volta ad introdurre i caratteri della valutazione delle politiche pubbliche nelle competenze dei decisori pubblici. L'istruttoria legislativa in Commissione referente, l'istituzione del Comitato per la legislazione e l'introduzione di AIR e VIR sono stati tutti elementi che si proponevano l'obiettivo di rivolgere il Parlamento alla conoscenza degli effetti sociali delle politiche e all'impatto amministrativo delle decisioni prese. Si vedrà però come le potenzialità valutative insite in queste riforme siano state sostanzialmente svuotate da un ripiegamento su una logica endonormativa che non ha consentito di dare profondità analitica al ruolo parlamentare.

Un'altra grande occasione perduta sarà individuata nella riforma del Titolo V, riforma che per il suo impatto complessivo avrebbe dovuto comportare anche un'approfondita rimeditazione del ruolo del Parlamento. Come istituzione rappresentativa dell'unità indivisibile della Repubblica, il Parlamento avrebbe dovuto essere riorganizzato per essere molto meno impegnato sul fronte della normazione minuta e molto più attento alla programmazione e al coordinamento unitario di una nuova complessità territoriale. Si vedrà però come questa prospettiva non sia stata attivamente accolta dalle istituzioni rappresentative centrali che non solo non hanno modificato il loro modo di operare, ma non hanno nemmeno saputo cogliere il potenziale di sperimentazioni che alcuni Consigli regionali hanno avviato attraverso il Progetto CAPIRe, che si vedrà essere tutt'oggi la più articolata elaborazione italiana sul ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nelle assemblee elettive.

La restante parte del capitolo sarà invece dedicata ai processi di riforma che si sono avviati a partire dal 2014: mentre nelle aule parlamentari era in discussione una riforma costituzionale che voleva inserire la valutazione delle politiche pubbliche tra le funzioni del Senato, le Camere hanno avviato una riorganizzazione delle amministrazioni interne che è sopravvissuta all'esito negativo del referendum costituzionale del 2016. Riarticolazione delle strutture di documentazione, costituzione del ruolo unico dei dipendenti del Parlamento e istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto (UVI) del Senato sono innovazioni rilevanti che vanno nella direzione di

giorno, 2, 2018, p. 375 ss.; C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 330 ss.

costruire strutture tecniche di supporto all'attività parlamentare dotate delle competenze necessarie alla valutazione delle politiche pubbliche.

2. *Una prima occasione perduta: la raccomandazione OECD sulla qualità della regolamentazione*

A metà degli anni Novanta l'apertura della forma di Stato in senso sovra e subnazionale ha posto la questione di individuare nuovi paradigmi istituzionali capaci di preservare la posizione costituzionale degli organi rappresentativi anche a fronte di processi decisionali che stavano assumendo un carattere sempre più multiattoriale e multilivello³.

Un primo impulso a considerare la valutazione delle politiche pubbliche un fattore di riequilibrio istituzionale era venuto, nel 1995, dall'OECD. Nella sua *Recommendation on Improving Quality of the Government Regulation*, il Consiglio dell'OECD aveva fornito una *checklist* che intendeva promuovere il superamento dell'approccio normativo alle politiche pubbliche a favore di una visione più ampia ed inclusiva⁴. La *checklist* era rivolta alla generalità degli attori politici degli Stati membri e conteneva soprattutto un cambio di prospettiva, dal momento che proponeva dieci interrogativi che invitavano il decisore pubblico a identificare, innanzitutto, il problema og-

³ G. RIVOCCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2003, p. 512; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, quaderno 2011, p. 119; A. MANZELLA, *Trasformazione della sovranità e della rappresentanza politica nello Stato parlamentare italiano*, in *Lo stato delle istituzioni italiane – Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 121 ss.; T.R. BURNS, *Evoluzione di Parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive*, in *Giornate in memoria di Aldo Moro*, Camera dei deputati, 8 maggio 1998; A. RUSSO, *Politiche pubbliche tra globalizzazione e spazio locale*, Carocci, Roma, 2012.

⁴ OECD, *Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, 9 marzo 1995. In proposito T. GALLAS, *Interventi dell'OCSE e dell'UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione Europea*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 277 ss.; L. TRUCCO, *Il drafting comunitario dal "prima" al "dopo" Lisbona*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI Legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 113 ss.; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editore Scientifica, Napoli, 2013, p. 45 ss.

gettivo da risolvere per poi capire se l'intervento pubblico fosse effettivamente giustificato e, soprattutto, se la normazione fosse la migliore forma di intervento.

Significative erano anche le indicazioni di metodo: si invitavano le istituzioni a fare costante ricorso all'analisi costi-benefici, alla misurazione ex ante dell'impatto sociale, alla comunicazione trasparente della distribuzione degli effetti degli interventi pubblici e all'ampia partecipazione di tutti i soggetti coinvolti⁵.

La ricezione interna della raccomandazione OECD era stata, inizialmente, promettente. Con due circolari dell'ottobre 1997, le Presidenze delle due Camere avevano promosso una riforma dell'istruttoria legislativa che aveva come obiettivo la creazione di una fase dei lavori parlamentari in cui un organo politico, la Commissione in sede referente, si incaricava di presiedere all'approfondimento di tutti gli elementi rilevanti per l'elaborazione di una decisione consapevole e analitica dell'Assemblea. Le fonti istruttorie previste erano il Governo e la pubblica amministrazione, i pareri da richiedere alle altre Commissioni parlamentari, l'eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti o rappresentativi degli interessi coinvolti e il supporto tecnico degli Uffici della Camera nell'analisi della legislazione e nella verifica dei dati e delle valutazioni acquisite⁶.

Le indicazioni delle due circolari hanno contribuito alla riforma del 1997 del regolamento della Camera dei deputati. Il nuovo testo dell'art. 79 dava

⁵ Questi gli interrogativi della *checklist*: «1. Is the Problem Correctly Defined? 2. Is Government Action justified? 3. Is Regulation the Best Form of Action Government? 4. Is there a Legal Basis for Regulation? 5. What is the Appropriate Level (or Levels) of Government for this Action? 6. Do the Benefits of Regulation Justify the Costs? 7. Is the Distribution of Effects across Society Transparent? 8. Is the Regulation Clear, Consistent, Comprehensible, and Accessible to Users? 9. Have All the Interested Parties had the Opportunity to Present their Views? 10. How will Compliance be Achieved? In proposito C.M. RADAELLI, *The diffusion of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing?*, in *European Journal of Political Research*, 2004, p. 723 ss.

⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni*, 10 gennaio 1997, in *Gazzetta giuridica*, 20/1997, p. 62 ss. N. LUPO, *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, *ivi*, p. 5 ss.; ID., *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2001, p. 375 ss.; G. RIZZONI, *I procedimenti legislativi complessi: come cambia la domanda di documentazione*, in *Iter legis*, 1999, p. 279 ss.; L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 284 ss.

l'indicazione, fortemente innovativa per il contesto italiano, di un ruolo delle Commissioni non circoscritto alla semplice analisi del testo normativo e capace invece di collocare gli interventi pubblici nel contesto socioeconomico che li riguarda⁷. Rispetto alle circolari presidenziali, l'art. 79 del regolamento ha specificato, ai commi 5 e 6, le modalità di acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento dell'istruttoria. Così, da un lato sono state introdotte le relazioni tecniche come strumento per conoscere gli elementi necessari all'istruttoria e, dall'altro sono stati disciplinati gli aspetti procedurali per l'attivazione delle richieste di informazioni. I principali soggetti da cui le Commissioni potevano trarre elementi conoscitivi erano il Governo, il CNEL e la Corte dei conti. Le Commissioni, inoltre, avrebbero potuto utilizzare tutte le procedure previste dal capo XXXIII del regolamento, vale a dire tutte le procedure che attengono alle funzioni di indagine, informazione e controllo⁸.

La disciplina presentava però alcuni difetti. Innanzitutto, il riferimento all'istruttoria legislativa escludeva una piena autonomia delle funzioni di valutazione riconducendole invece all'analisi parlamentare di un provvedimento legislativo. Era poi poco realistico che un'attività volta ad approfondire, in modo indipendente, questioni di tecnica normativa, di impatto amministrativo, di impatto economico-sociale e di analisi costi-benefici, potesse essere espletata da strutture tecniche di supporto alle Commissioni dotate di poche unità di personale e con una competenza quasi esclusivamente giuridica⁹. La codificazione dello strumento della relazione tecnica come veicolo informativo, infine, dava al procedimento istruttorio un carattere fortemente

⁷ A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 172 ss.; N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2001, p. 381; L. LANZALACO, *Il nuovo regolamento della Camera: una risorsa dopo la Bicamerale*, in *Il Mulino*, 5, 1998, p. 882 ss.

⁸ A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 13 ss.; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 70 ss.

⁹ G.U. RESCIGNO, *Questioni procedurali sottovalutate o ignorate in materia di tecnica legislativa*, in E. PATTARO, F. ZANNOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 157; L.D. LONGLEY, R.H. DAVIDSON, *Parliamentary committees: changing perspectives on changing institutions*, in *The journal of legislative studies*, 16 novembre 2007.

documentale, senza porsi il problema di suscitare un contraddittorio parlamentare incentrato sui dati tecnici¹⁰.

Ad ogni modo, il tema della valutazione delle politiche pubbliche e dell'attuazione della raccomandazione OECD è stato, nell'evoluzione successiva, progressivamente assorbito da un lungo dibattito sulla qualità della regolazione, in cui quella che doveva essere un'analisi di complessiva adeguatezza dell'intervento pubblico è divenuta soprattutto una forma di controllo normativo del testo di legge. Il dato diviene evidente se si considera un'altra importante innovazione introdotta dalla modifica del regolamento della Camera, vale a dire l'istituzione del Comitato per la legislazione. Il Comitato sembrava ispirato a uno schema molto vicino alla valutazione delle politiche pubbliche. La sua composizione eminentemente politica, ma paritetica tra maggioranza e opposizione, creava i presupposti per un vaglio non basato su schieramenti precostituiti e molto più orientato a produrre convergenze attorno a problemi di natura oggettiva. Anche la possibilità di avvalersi, nello svolgimento della sua attività, del supporto tecnico specializzato del Servizio Studi della Camera, apriva alla possibile instaurazione di una committenza politica verso strutture tecniche di ricerca.

Le funzioni assegnate al Comitato, però, hanno rivelato immediatamente come la sua istituzione mirasse soprattutto alla creazione di forme di compensazione parlamentare del crescente peso normativo del Governo. A parte la competenza generale su tutti i progetti di legge esaminati dalle Commissioni, che poteva essere esercitata su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione (art. 16-bis, comma 4), il Comitato si è visto assegnare dall'art. 96-bis del regolamento una competenza automatica su tutti i disegni di legge di conversione dei decreti-legge. A queste competenze nel 1999 è stato aggiunto il parere sui progetti di legge che contengono norme di delega legislativa o di delegificazione (art. 16-bis, comma 6-bis) e il parere su schemi di atti normativi del Governo (art. 96-ter)¹¹.

I parametri che il Comitato doveva utilizzare nella sua attività avevano un carattere esclusivamente normativo: omogeneità del contenuto, semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, coordinamento del testo con la legislazione vigente sono tutti elementi estremamente rilevanti per avere un buon ordinamento normativo, ma non potevano contribuire ad aprire l'at-

¹⁰ G. REGONINI, *Istituzioni e problemi della gente*, cit.

¹¹ N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in *Cahiers européennes*, 2001.

tività parlamentare a una comprensione integrale del significato degli interventi pubblici.

Quest'interpretazione della qualità della regolazione come qualità della tecnica normativa ha costituito un vero e proprio fenomeno di *lost in translation* che ha contribuito a ritardare il radicamento della valutazione delle politiche pubbliche nelle istituzioni italiane¹².

Mentre, nel medesimo periodo storico altri ordinamenti hanno puntato sulle funzioni di valutazione per migliorare la relazione degli organi rappresentativi con una comunità politica sempre più aperta e globalizzata, l'ordinamento italiano ha dedicato numerosi provvedimenti normativi a strumenti asseritamente valutativi, ma in realtà inidonei a modificare la prospettiva con cui i decisori pubblici affrontano i problemi collettivi. Il caso dell'Analisi di Impatto della regolamentazione (AIR) e della Valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) ne è un'ulteriore dimostrazione. AIR e VIR sono state presentate come forme di attuazione della raccomandazione OECD che avrebbero dovuto consentire la valutazione *ex ante* ed *ex post* degli effetti degli interventi pubblici adottati con atti del Governo.

L'AIR è stata introdotta dall'art. 5 della l. 50/1999 (Legge di semplificazione 1998)¹³. La legge concepiva l'AIR come uno strumento di carattere sperimentale consistente in una relazione predisposta dalle amministrazioni e volta ad illustrare *ex ante* l'impatto della normazione del Governo sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese¹⁴. La VIR, invece, è stata istituita con il comma 4 dell'art. 14 della l. 246/2005 («Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005») che l'ha definita come uno strumento di valutazione e di stima dei costi vol-

¹² Ad un *lost in translation* delle effettive finalità della valutazione fa espresso riferimento G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 49. Cfr. anche M. KEADING, *Better regulation in the European Union: lost in translation or full steam ahead? The transposition of EU transport directives across member states*.

¹³ C. FATTA, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 51 ss.; A. GRECO, *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *Federalismi.it*, 15 giugno 2009.

¹⁴ N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 69 ss.; F. BAILO, *L'analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, cit., p. 25 ss.

to a verificare *ex post* il raggiungimento delle finalità del Governo e gli effetti prodotti sulle attività dei cittadini, sulle imprese e sulle pubbliche amministrazioni di alcuni atti normativi. Tali leggi si sono limitate a dare soltanto alcune indicazioni sommarie e hanno rinviato a fonti secondarie il compito di definire le modalità di svolgimento delle attività di valutazione e il significato che esse avrebbero dovuto assumere nell'ordinamento. La normazione secondaria, poi, si è caratterizzata per una forte instabilità che ha creato molta confusione sui procedimenti da seguire, sui soggetti preposti al coordinamento dell'attività valutativa e sugli esiti a cui avrebbe dovuto o potuto portare la valutazione¹⁵.

Un minimo inquadramento sistematico si è avuto soltanto 2009. Il 26 febbraio una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri ha definito le modalità di redazione, da parte delle amministrazioni competenti, di quattro relazioni di accompagnamento dei provvedimenti normativi del Governo (relazione illustrativa, relazione tecnico-finanziaria, relazione tecnico-normativa, relazione di analisi dell'impatto della regolamentazione)¹⁶. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 212/2009 ha invece definito le modalità di attuazione della VIR che diveniva uno strumento di supporto per il legislatore volto a verificare *ex post* l'attuazione della normativa, il rispet-

¹⁵ L'AIR è stata inizialmente attuata con una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 ed aveva un carattere dichiaratamente sperimentale. La confusione circa le modalità di redazione della relazione AIR ha portato all'adozione della Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 2001 che ha fornito alle amministrazioni una "Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione", mentre i casi di sperimentazione dell'AIR sono stati definiti con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001. Il d.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170 («Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'art. 14, comma 5 della legge 28 novembre 2005, n. 246») ha stabilito l'applicabilità dell'AIR, divenuta strumento obbligatorio e non più sperimentale, agli atti normativi del Governo, anche se adottati da singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha assunto il ruolo, in materia di AIR e di VIR, di «referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario e internazionale». In proposito G. SAVINI, *La "messa a regime" dell'AIR: il d.p.c.m. 11 settembre 2008, recante disciplina attuativa dell'impatto dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in *Amministrazione in cammino*, 19 dicembre 2008; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., pp. 191, 192; A. VALASTRO, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, cit., p. 137 ss.

¹⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2009, «Istruttoria degli atti normativi del Governo».

to dei tempi e delle procedure e il raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo. La VIR doveva essere effettuata sugli atti sottoposti ad AIR dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore¹⁷.

L'instabilità della disciplina è poi comunque proseguita: nel 2017 è stato approvato un nuovo regolamento per AIR, VIR e consultazione a cui è seguita una nuova direttiva per guidare le amministrazioni nella redazione delle relazioni¹⁸.

Dopo due decenni di interventi normativi è possibile rilevare come AIR e VIR si siano dimostrate, complessivamente, poco innovative e inadeguate a fornire quella conoscenza, anche di carattere specialistico e interdisciplinare, necessaria a rendere la valutazione uno strumento che consente al decisore politico di acquisire il quadro di senso complessivo delle proprie decisioni¹⁹.

È stata soprattutto un'impostazione basata su relazioni poste a carico delle amministrazioni ad averle rese poco significative, dal momento che il metodo valutativo è stato appiattito su una logica di adempimento burocratico in cui la tecnica di redazione prevale sul raggiungimento di autentici obiettivi conoscitivi²⁰.

¹⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 19 novembre 2009, n. 212, «Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, in particolare art. 3». In proposito G. GHIRIBELLI, *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 19 novembre 2009, n. 212, recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*, in *Codice di drafting*, libro II, p. 74 ss., in *tecnichennormative.it*, 2009; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., p. 198 ss.; M. PIETRANGELO, *La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, cit., p. 93 ss.

¹⁸ Si tratta del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 («Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione») e della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018 («Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169»).

¹⁹ M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVE-RAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino Università, Soveria Mannelli, 2007, p. 179 ss. Di recente F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; A. NATALINI, F. SARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in *www.astrid-online.it*; N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi*, cit., p. 98 ss.

²⁰ In questo senso si è espressa la rilevazione OECD sull'utilizzo dell'AIR in Italia,

Affrontare una questione complessa e innovativa come quella della valutazione attraverso un semplice ripiegamento sulla verifica amministrativa di cornici normative ha comportato per l'ordinamento italiano un costo che è difficile da quantificare ma che viene costantemente alimentato dall'impossibilità di «mettere in evidenza sovrapposizioni, contraddizioni e, più in generale, tutte le possibili lacune di una «cattiva» politica, che può facilmente celarsi dietro la «positiva» valutazione di un atto normativo»²¹.

In conclusione, l'occasione offerta dall'OECD è stata, per l'ordinamento italiano, un'occasione perduta. Molti sono gli strumenti che sono stati introdotti e copiosa è stata la normazione di ricezione, ma l'obiettivo complessivo è stato sostanzialmente mancato. L'aver interpretato la valutazione come una questione di verifica della corretta redazione dei testi normativi può aver dato l'illusione di ribilanciare con funzioni di controllo una forma di governo in cui le politiche pubbliche erano sempre più guidate dall'Esecutivo, ma in realtà ha ulteriormente contribuito a perpetrare l'equivoco che bastino buone leggi a produrre buone politiche²².

3. Una seconda occasione perduta: il progetto CAPIRe

La revisione costituzionale del Titolo V ha costituito un'altra relevantissima occasione per tornare a meditare sul significato della rappresentanza nazionale.

OECD, *Better regulation in Europe; Italy 2012*, 2012. In proposito M. PICCHI, *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012; M. PIETRANGELO, *La verifica dell'impatto della regolamentazione*, cit., p. 100; S. SCAGLIARINI, *La valutazione degli effetti economici e finanziari nell'AIR*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, cit., p. 101 ss.; L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consultivo della nuova istruttoria legislativa*, cit., p. 294 ss.

²¹ M. PIETRANGELO, *La verifica dell'impatto della regolamentazione*, cit., p. 100.

²² L'AIR è stata avviata il 25 gennaio 2001 con una *Sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni* poi divenuta strumento ordinario con l'art. 15 della legge "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005". In proposito C. RADAELLI, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001; L. LO SCHIAVO, *Le politiche regolatorie e la valutazione che non c'è. Dall'analisi di impatto della regolazione alla valutazione degli effetti delle politiche di regolazione dei servizi pubblici*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 49 ss.

Anche se la revisione aveva riscritto le disposizioni del solo Titolo V, il ruolo costituzionale del Parlamento avrebbe dovuto essere fortemente coinvolto dal ripensamento del sistema territoriale²³. Il nuovo paradigma plurale e partitativo, una legislazione prevalentemente demandata alle Regioni e un'amministrazione comunale come amministrazione generale erano cambiamenti di prospettiva così radicali che il Parlamento avrebbe potuto conservare la centralità che la Costituzione gli attribuisce soltanto imparando a dialogare intensamente con i territori e con le istituzioni che, insieme allo Stato, andavano a comporre la nuova immagine della Repubblica²⁴.

La Corte costituzionale, nella sua prima sentenza sul nuovo Titolo V, la 106/2002, ha dato alcune indicazioni relevantissime²⁵. Come noto, la sentenza ha risolto un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Liguria, il cui Consiglio regionale aveva deliberato di aggiungere la denominazione «Parlamento della Liguria» in tutti gli atti dell'Assemblea regionale²⁶.

L'Avvocatura dello Stato aveva sostenuto l'esclusività della denominazione «Parlamento» sulla base di una relazione di identità tra le Camere e la sovranità popolare stabilita dall'art. 1, mentre la difesa regionale aveva giustificato la decisione del Consiglio regionale della Liguria sulla base della nuova assimilazione funzionale tra assemblea legislativa statale e assemblea legislativa regionale²⁷.

Il *Considerato in diritto* della pronuncia ha preso le distanze da entrambe

²³ C. PINELLI, *Le modifiche del Titolo V della parte seconda della Costituzione. II. I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, IV-V, p. 194 ss.; A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 4, 2002, p. 699 ss. Sia consentito in proposito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 60 ss.

²⁴ G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, cit.

²⁵ Corte cost. 12 aprile 2002, n. 106. Sulla sentenza F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e «Parlamenti regionali»*, in *Giur. cost.*, 2, 2002, p. 873 ss.; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, *Ivi*, p. 878 ss.; N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, *Ivi*, p. 884 ss.; A. MANGIA, *I Consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, *Ivi*, p. 885 ss.

²⁶ Consiglio regionale della Liguria, delibera n. 62 del 15 dicembre 2000.

²⁷ Corte cost. 12 aprile 2002, n. 106, *Ritenuto in fatto*.

le interpretazioni. Né la sovranità popolare né la titolarità della funzione legislativa sono in grado di fondare la diversa denominazione delle Camere rispetto alle assemblee regionali. Da un lato «Il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata» hanno «agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili»²⁸. Dall'altro «il nuovo Titolo V – con l'attribuzione alle regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali – ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie»²⁹.

Tanto la sovranità popolare che la funzione legislativa trovano un rilevante momento di realizzazione nella struttura multilivello della Repubblica, a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V. Secondo quanto stabilito dalla Corte, invece, a fondare l'assoluta specificità della denominazione delle Camere è il fatto che «solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile»³⁰.

Le Camere, allora, svolgono un ruolo non riproducibile perché esse sono l'unica assemblea rappresentativa in cui possono trovare realizzazione le istanze dell'unità nazionale, unità che inevitabilmente richiede al Parlamento di saper coordinare e comporre la varietà di bisogni, di esigenze e di soluzioni pubbliche che nascono e si realizzano sul territorio.

La riforma del Titolo V, di conseguenza, avrebbe dovuto avviare una stagione di forte rilancio del Parlamento. La stessa funzione legislativa statale avrebbe dovuto essere ripensata per superare la vecchia idea dell'imposizione di una disciplina uniforme ed arrivare a esprimere un potere di programmazione e coordinamento che produce, a livello nazionale, la sintesi unitaria della necessaria pluralità degli ordinamenti normativi. D'altra parte, la stessa giurisprudenza costituzionale, concependo categorie come le materie trasversali e la sussidiarietà legislativa, ha cercato di delineare il funzionamento di un principio unitario che supera la titolarità delle etichette di competenza

²⁸ *Ivi*, punto 3 del *Considerato in diritto*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ivi*, punto 4 del *Considerato in diritto*.

a favore dell'efficace perseguimento di finalità pubbliche che dovrebbero essere perseguite attraverso una forte cooperazione interistituzionale³¹.

Il Parlamento, però, non ha mai realizzato una sua transizione da «Signore delle fonti»³² a garante della tenuta unitaria di un sistema costituzionale aperto e differenziato³³. Anzi, sembrerebbe quasi che le Camere, una volta rassicurate sulla loro specificità, abbiano poi deciso di non intraprendere quel percorso di autoriforma che sarebbe stato necessario ad assicurare un'armoniosa coesistenza tra unità e indivisibilità della Repubblica e ordinamento multilivello. Ne è un simbolo evidente la mancata integrazione degli esponenti e regionali e locali nella Commissione parlamentare per le questioni regionali secondo quanto prescriveva l'art. 11 della l. cost. 3/2001. Ma la dimensione dell'inattuazione è in realtà molto più ampia perché non riguarda soltanto i raccordi istituzionali, ma è innanzitutto il portato della conservazione nell'organo rappresentativo nazionale, di una mentalità centralistica³⁴.

Eppure, l'approvazione del nuovo Titolo V era stata seguita da una celere attività delle Giunte per il regolamento che si erano impegnate per individuare alcune procedure volte a verificare che i progetti di legge portati all'attenzione delle Camere rispettassero il nuovo riparto di competenze. Le procedure stabi-

³¹R. BIN, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, p. 297 ss.; ID., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, p. 889 ss.

³²M. CARTABIA, *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZANELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2012, p. IX ss.

³³Il punto è stato ripreso in dottrina di recente in relazione alla possibile applicazione del regionalismo differenziato: R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 697; L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007.

³⁴R. BIN, *Il problema non sono le Regioni (e il Titolo V) ma il governo e la sua burocrazia*. Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014, in *Forumcostituzionale.it*; N. LUPO, *Alla ricerca di una funzione parlamentare di coordinamento*, cit. Sull'art. 11 della l. cost. 3/2001 R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino 2002, p. 214 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 248.

livano che la Commissione affari costituzionali esprimesse, per ogni progetto di legge, un parere sull'effettivo rispetto del nuovo riparto di competenze, su modello dei pareri resi dalla Commissione bilancio³⁵. Si trattava di strumenti a carattere sperimentale e provvisorio, che però andavano nella direzione di avviare il procedimento legislativo dello Stato a partire da un'attenta riflessione sulla nuova dimensione complessa dell'ordinamento.

Questi primi promettenti passi, però, non sono stati seguiti da un'effettiva apertura delle strutture e dei procedimenti parlamentari alla capacità di comprendere gli equilibri del nuovo sistema costituzionale. Non sono state create unità di analisi idonee a portare la reale condizione dei territori all'interno dell'istituzioni dell'unità nazionale. Né sono state concepite forme di raccordo volte a comporre catene di processi decisionali dislocati su una molteplicità di piani istituzionali³⁶. La storia della legislazione statale successiva alla riforma del Titolo V è una storia di progressiva ricentralizzazione, operata di sovente attraverso il coordinamento della finanza pubblica, ma comunque molto poco orientata a fare del pluralismo territoriale un fattore di costruzione dell'unità della Repubblica³⁷.

Nella conservazione del proprio centralismo le istituzioni rappresentative nazionali si sono dimostrate incapaci di cogliere le potenzialità innovative di sperimentazioni che alcune Regioni hanno avviato per dare una nuova identità a Consigli regionali sottoposti alla «concorrenza» di Presidenti di Regione eletti direttamente³⁸.

Nel 2002 i Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana si sono fatti promotori del progetto CAPIRe (Controllo delle As-

³⁵ Deliberazione della Giunta per il regolamento della Camera del 16 ottobre 2001, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 16 ottobre 2001, 9; deliberazione della Giunta per il regolamento del Senato del 23 ottobre 2001. In proposito C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della «competenza legislativa» nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, 1, 2002, p. 249 ss.

³⁶ N. ZANON (*La funzione unitaria del Parlamento nazionale*, cit., p. 885) che fa anche espresso riferimento alla possibilità che la riforma del Titolo V consenta di «porre le basi per un «rinascimento parlamentare»». Cfr. anche N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, cit., p. 969.

³⁷ C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 1, 2018.

³⁸ R. BIN, *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 923 ss.; ID., *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, 3, 2000, p. 456 ss.

semblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), esperienza che ha rappresentato in Italia la principale riflessione sul ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nelle assemblee elettive³⁹. Con CAPIRe le quattro Regioni hanno accolto una proposta formulata dall'ASVAPP (Associazione per la Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche) di Torino e hanno costituito a livello nazionale una rete volta a promuovere, con spirito *non partisan*, l'introduzione della valutazione delle politiche pubbliche tra le competenze degli organi assembleari⁴⁰.

Nell'ambito di CAPIRe era stata elaborata una proposta di formulazione statutaria volta ad estendere la funzione di controllo dei Consigli dalla sola verifica dell'attività dell'esecutivo a una generalizzata conoscenza dell'attuazione delle leggi e dell'efficacia delle politiche pubbliche. Da un punto di vista organizzativo erano stati individuati tre compiti fondamentali da assegnare ai Consigli: il diritto/dovere di chiedere conto di come è stato attuato un provvedimento legislativo (*accountability*), la promozione di un processo di riflessione e di apprendimento collettivo sulle politiche pubbliche e la divulgazione dei risultati della valutazione anche attraverso il confronto diretto con i soggetti attuatori e i destinatari delle politiche⁴¹. Per assolvere a questi nuovi obiettivi i Consigli avrebbero dovuto servirsi soprattutto delle clausole valutative, vale a dire di apposite disposizioni inserite nelle leggi e attraverso cui i Consigli regionali stabiliscono i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori sono chiamati a produrre le informazioni necessarie ai fini del controllo e della valutazione⁴². A garanzia del regolare svolgimento dell'attività valutativa i Consigli avrebbero dovuto porre un apposito comitato paritetico composto da un egual numero di consiglieri di maggioranza e di op-

³⁹ www.capire.org.

⁴⁰ R. LIBERTINI, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2002, p. 323 ss.; M. ZAMBONI, *L'utilizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative regionali italiane*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 133 ss.

⁴¹ CAPIRe, *Verso una "nuova" funzione di controllo dei Consigli regionali. Riflessioni su una possibile formulazione statutaria*, Approfondimenti n. 3, aprile 2003. Nel documento veniva proposta la seguente disposizione statutaria: «Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificare se generano risultati positivi per i destinatari. Il Consiglio cura inoltre la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione».

⁴² Questa la formulazione statutaria che veniva proposta: «Le clausole valutative inserite nei testi di legge prescelti definiscono i tempi e le modalità con cui i soggetti attuatori di una legge sono tenuti a produrre le informazioni necessarie ai fini dell'esercizio del controllo e della valutazione».

posizione e coadiuvato nell'esercizio delle sue funzioni di una struttura tecnica interna fortemente indipendente e qualificata⁴³.

Numerose sono state le Regioni che hanno accolto nel loro diritto positivo le indicazioni del progetto⁴⁴. La funzione di valutazione delle politiche pubbliche è attualmente disciplinata negli Statuti o nei regolamenti interni del Consiglio regionale di dieci Regioni⁴⁵. In molti casi ci sono espressi riferimenti alle clausole valutative e sono stati istituiti comitati interni al Consiglio con la funzione di sovrintendere allo svolgimento delle attività di valutazione e verifica della qualità della normazione⁴⁶.

⁴³ La disposizione statutaria proposta per il comitato paritetico era: «All'inizio della legislatura il Consiglio regionale istituisce un Comitato paritetico per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali. Il Comitato svolge la propria attività, secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno, coordinandosi con le Commissioni consiliari». Per dare attuazione a questa disposizione si prevedeva che il regolamento del Consiglio regionale dovesse stabilire: «Il Comitato paritetico è composto da [sei] Consiglieri nominati dal Consiglio su proposta dell'Ufficio di Presidenza, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni ed è presieduto a turno da uno dei suoi componenti» e che «Il Comitato paritetico è assistito da una struttura interna al Consiglio regionale, dotata di adeguate risorse professionali e finanziarie e diretta da un esperto di indiscussa competenza nominato per sei anni con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Comitato».

⁴⁴ M. ROVERO, *Esperienze e progetti del Consiglio regionale del Piemonte per la razionalizzazione delle procedure decisionali e la verifica dei risultati. Suggestioni per il nuovo Statuto?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 1041 ss.; *La valutazione delle politiche nelle Assemblee regionali. Una rassegna delle esperienze*, in *www.capire.org*, 2011; L. VIOLANTE, *Assemblee legislative regionali. Nuove regole, nuovi poteri*, in *Atti del convegno nazionale promosso dalla Conferenza dei Presidenti dell'assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome*, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 9 ss.

⁴⁵ Regione Abruzzo: art. 26 dello Statuto e artt. 57 e 121 del regolamento del Consiglio regionale. Regione Emilia-Romagna: artt. 28 e 53 dello Statuto e art. 50 del Regolamento; Regione Friuli-Venezia Giulia: artt. 7 e 8, lettera k, della legge statutaria 18 giugno 2007, n. 17, art. 138 quinquies del regolamento del Consiglio regionale; Regione Lombardia: artt. 14 e 45 dello Statuto e artt. 108, 109, 110 e 111 del regolamento; Regione Marche: artt. 14 e 21 dello Statuto. Regione Molise: art. 3, comma 5, art. 16, comma 2, lettera q, art. 37, comma 2 dello Statuto; Regione Piemonte: art. 71, comma 1, dello Statuto e artt. 45 e 46 del regolamento interno; Regione Toscana: artt. 19 e 45 dello Statuto e artt. 31 e 145 del regolamento; Regione Umbria: artt. 53, comma 3 e 61 dello Statuto e artt. 33, 34, 39 e 42 del regolamento; Regione Veneto: artt. 33, comma 3, lettera o, dello Statuto.

⁴⁶ Le clausole valutative sono state espressamente disciplinate da Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, mentre organi politici responsabili dell'attività di valutazione sono presenti in Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Umbria.

Oltre alle clausole valutative, poi, le esperienze regionali hanno utilizzato anche le missioni valutative. Mentre le clausole valutative implicano normalmente un'attività a lungo termine che può superare la durata della legislatura, le missioni valutative si basano sulla richiesta di una Commissione consiliare o di una quota di consiglieri e sono volte ad approfondire uno specifico aspetto di realizzazione di una politica pubblica. Si tratta quindi di processi valutativi di durata limitata che riescono a rendere più duttile lo strumento della valutazione adattandolo ad esigenze che emergono nel corso della realizzazione degli interventi pubblici⁴⁷.

Uno sguardo sinottico alle esperienze regionali consente di mettere in evidenza come i Consigli regionali abbiano saputo individuare nella valutazione delle politiche pubbliche uno strumento di riqualificazione del loro ruolo in un contesto, quello successivo alla revisione del Titolo V, in cui continuare a proporre le Regioni come «calchi in sedicesimo» del modello organizzativo nazionale sarebbe stato fallimentare⁴⁸.

L'esperienza del progetto CAPIRe ha avuto un ulteriore sviluppo nella Carta di Matera, sottoscritta nel 2007 da diciassette Consigli regionali e delle Province autonome⁴⁹. La Carta ha riconosciuto nel controllo sull'attuazione delle leggi e nella valutazione delle politiche pubbliche la nuova vocazione delle assemblee rappresentative e ha raccolto l'impegno delle Regioni attorno a dieci punti che definiscono i tratti essenziali di una funzione di valutazione⁵⁰. L'*accountability* democratica, la conoscenza condivisa, la for-

⁴⁷ Queste strutture si sono diffuse soprattutto nelle quattro Regioni fondatrici del progetto CAPIRe: Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana. In proposito CAPIRe, *La valutazione delle politiche nelle Assemblee regionali*, rassegna delle esperienze aggiornata ad agosto 2014.

⁴⁸ R. BIN, *Reinventare i Consigli*, cit., p. 456.

⁴⁹ <http://www.capire.org/news/CdM20070611.pdf>. Hanno sottoscritto la Carta di Matera i Consigli di Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Umbria e Veneto.

⁵⁰ I dieci punti che costituiscono il programma della Carta di Matera sono:

1. Dare una risposta concreta all'esigenza di accountability democratica.
2. Generare conoscenza condivisa sui risultati delle politiche adottate, perseguendo una logica non partisan.
3. Promuovere nuovi strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive su attuazione ed effetti.
4. Destinare tempo e risorse certe alle attività di controllo e valutazione.
5. Potenziare il ruolo di strutture tecniche specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione.
6. Investire nella formazione di una nuova figura professionale: l'analista di politiche pubbliche.

mulazione di domande incisive sull'attuazione e sugli effetti delle politiche sono stati individuati come fattori capaci di dare nuova rilevanza alle assemblee rappresentative nel contesto sociale contemporaneo.

Il progetto CAPIRe e le innovazioni che le Regioni hanno introdotto costituiscono tutt'oggi la principale realizzazione della valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento italiano e rappresenta un esempio di circolazione di buone pratiche tra le Regioni.

Certamente si è trattato di innovazioni che hanno comunque mantenuto un carattere limitato: la valutazione delle politiche pubbliche si è davvero radicata nell'attività solo di alcuni Consigli e, in ogni caso, non ha innescato una riorganizzazione di vasta portata che, invece, avrebbe richiesto ingenti risorse dedicate e una forte convinzione degli organi di decisione politica nel rendere la *policy analysis* un linguaggio fondativo della relazione con la comunità di riferimento⁵¹.

In questa sede interessa però sottolineare come, nonostante il dibattito nato dal progetto CAPIRe avesse evidenziato la grave debolezza del Parlamento italiano, la capacità di innovazione che le Regioni hanno saputo dimostrare non ha portato ad aprire una riflessione sulla necessità di inserire la valutazione delle politiche pubbliche nella rappresentanza nazionale⁵². Anzi, proprio la mancata considerazione delle *best practices* regionali come strumento di generalizzata riforma della meccanica istituzionale ha

7. Gestire i processi informativi e mantenere alta l'attenzione sui loro esiti.

8. Migliorare le capacità di interlocuzione e dialogo con l'esecutivo.

9. Divulgare gli esiti del controllo e della valutazione, sia all'interno che all'esterno dell'assemblea.

10. Allargare i processi decisionale e creare occasioni di partecipazione.

⁵¹ L'attenzione delle Regioni per la valutazione delle politiche pubbliche è stata valutata come una delle principali innovazioni dell'ordinamento italiano dall'OCSE (*Reviews of regulatory reform – Italy: better regulation to strengthen market dynamics*, 4 maggio 2010, p. 254. Sulla distanza con le esperienze internazionali G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., pp. 51 ss. e 74 ss.; A. MARTINI, F. ROSA, M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2001, p. 173 ss.; M. SISTI, *La valutazione nelle Assemblee regionali. Primi elementi per un bilancio*, in CAPIRe, *La valutazione delle politiche nelle Assemblee regionali*, cit., p. 12 ss.

⁵² G. PICCIRILLI, P. ZUDDAS, *Assisting Italian MPs in pre-legislative scrutiny: the role played by Chambers' counsellors and legislative advisors in enhancing the knowledge and skills development of Italian MPs: the assistance offered to an autonomous collection of information*, in *Parliamentary affairs*, 3, 2012, p. 673 ss.; R. BIN, *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza*, cit., p. 925.

costituito un freno al loro completamento con adeguate risorse finanziarie e organizzative. Quando il tema dei «costi della politica» è divenuto dominante nel dibattito successivo alla crisi economica, ogni possibilità per le Regioni di portare avanti profonde riorganizzazioni degli apparati a servizio dei Consigli è venuta meno e anche la necessità di ripensare il funzionamento del Parlamento è stata soprattutto trainata dalla necessità politica di dimostrare una riduzione di costi di funzionamento dell'istituzione parlamentare.

Perché la valutazione delle politiche pubbliche tornasse ad essere considerata a livello nazionale è stato necessario attendere la riforma costituzionale che è stata discussa dal Parlamento tra il 2014 e il 2016 e che poi è stata sottoposta a referendum costituzionale il 4 dicembre 2016.

4. *Il progetto di revisione costituzionale del 2016 e la valutazione delle politiche pubbliche come funzione del solo Senato*

La riforma costituzionale approvata dalle Camere nel 2016 ha fornito l'occasione per un'ampia riflessione sul significato di una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche⁵³.

Il testo della legge costituzionale pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 prevedeva, per il solo Senato, una funzione di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori⁵⁴.

⁵³ M. LUCIANI, *Funzioni di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1, 2016; P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 55 ss.; B. BALDI, *Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2016, p. 399 ss.; P. CHIARULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.

⁵⁴ Testo dell'art. 55, comma 5, nella legge costituzionale pubblicata in Gazzetta ufficiale: «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività del-

È però necessario collocare la previsione nel contesto dei lavori parlamentari, dal momento che essa non era presente nel disegno di legge iniziale, ma è stata introdotta con gli emendamenti approvati nell'estate del 2014.

L'idea originaria della riforma era quella di creare due distinti circuiti istituzionali in cui alla Camera dei deputati era rimessa la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, la funzione di indirizzo politico, la gran parte della funzione legislativa e il controllo sull'operato del Governo, mentre al nuovo Senato delle Autonomie sarebbe dovuta spettare la funzione di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché una limitata partecipazione alla funzione legislativa e alla formazione e attuazione degli atti normativi dell'UE⁵⁵.

In quest'ottica al Senato non veniva attribuita una generale funzione di valutazione delle politiche pubbliche ma una più circoscritta «attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio»⁵⁶.

I lavori parlamentari sono però intervenuti su composizione e funzioni del Senato riducendone parzialmente la caratterizzazione territoriale e introducendo un ruolo di «valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni» che sembrava aprire alla possibilità di

le pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato».

⁵⁵ Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale n. 1429 presentato dal Presidente del Consiglio (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento (Boschi) comunicato alla Presidenza del Senato l'8 aprile 2014. Sui contenuti della relazione S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, 24, 2014, p. 6 ss.; A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli, 2014.

⁵⁶ Questo il testo completo dell'art. 55 Cost. nel d.d.l. cost. n. 1429: «Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato delle Autonomie. Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione. La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo. Il Senato delle Autonomie rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio. Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione».

strutturare in capo alla seconda Camera una generale funzione di controllo da esercitare in diretto contatto con le amministrazioni⁵⁷.

La dottrina aveva messo immediatamente in evidenza l'elevata problematicità della nuova previsione. La funzione senatoriale di valutazione doveva essere coordinata con la disposizione, contenuta nel comma 3 dell'art. 55 Cost., che rimetteva alla Camera dei deputati la funzione di «controllo dell'operato del Governo», circostanza che avrebbe richiesto di sottrarre all'attività di valutazione svolta dal Senato i profili che attengono alla responsabilità governativa⁵⁸. Sono state diverse le interpretazioni che hanno cercato di comporre questa frattura: in alcuni casi era stata richiamata la distinzione tra responsabilità politica istituzionale e responsabilità politica diffusa⁵⁹, in altri i poteri senatoriali di valutazione erano stati interpretati come serventi ad un efficiente esercizio del potere di richiamo delle leggi monocamerale⁶⁰, in altri ancora la funzione di valutazione era stata ricondotta ai più tradizionali poteri ispettivi⁶¹.

Certamente il significato costituzionale del ruolo del Senato nella valutazione delle politiche pubbliche avrebbe dovuto essere il portato di un'ampia

⁵⁷ N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian papers on federalism*, 2016; ID., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 4, 2016; R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; ID., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 84; M. DOGLIANI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato: rilievi critici*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2015; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, 8/ 2014; A. SAITTA, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, 2, 2016; A. MANZELLA, *Il «nuovo» Senato*, cit.; C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 5; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016.

⁵⁸ Sulla rilevanza che invece assumono le seconde Camere a legittimazione territoriale proprio in relazione alla funzione di controllo sull'operato del Governo E. GRIGLIO, *La (auto)riforma in senso territoriale della Seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in *Federalismi.it*, 1, 2016, p. 21 ss.

⁵⁹ M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, cit., pp. 2 e 3.

⁶⁰ C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato*, cit.

⁶¹ A. MANZELLA, *Il «nuovo» Senato*, cit., p. 60.

riforma dei regolamenti parlamentari e di una profonda riorganizzazione delle strutture tecniche di supporto⁶².

Su questi due punti la legge di revisione costituzionale forniva limitate indicazioni all'interno del Capo VI contenente le «Disposizioni finali»⁶³. Il comma 8 dell'art. 39 stabiliva che i regolamenti parlamentari continuassero ad essere applicati in quanto compatibili con il dettato della riforma⁶⁴.

Quanto invece alle strutture di supporto, il comma 3 dell'art. 40 della legge di riforma prevedeva che la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica dovessero procedere a una «integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione». A tal fine doveva essere istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere. La disposizione, solo apparentemente minore, apriva alla possibilità di un'ampia riforma strutturale del funzionamento del bicameralismo⁶⁵.

Chiaramente l'esito negativo del referendum costituzionale ha arrestato il percorso di ripensamento del bicameralismo paritario. Tuttavia, proprio in relazione alla riorganizzazione delle amministrazioni parlamentari si è sviluppato un percorso di «manutenzione costituzionale» che, tramontata l'ipotesi della riforma del bicameralismo, ha contribuito a mantenere vivo un, seppur lento, avvicinamento del Parlamento italiano alla valutazione delle politiche pubbliche⁶⁶.

⁶² M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, cit.; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit.; C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato*, cit.; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress*, cit.

⁶³ In proposito G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale "Renzi-Boschi": note sparse sul procedimento di approvazione e sul Capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, in *Osservatoriosullefonti*, 1, 2016.

⁶⁴ Sulla problematicità e sui paradossi collegati alla riforma del regolamento del Senato R. IBRIDO, *Una clausola "salva" o "taglia-Regolamento parlamentare"? Le disposizioni transitorie della riforma costituzionale e il nodo della ultrattività del Regolamento del Senato*, in *Osservatoriosullefonti*, 1, 2016; E. GRIGLIO, *La (auto)riforma in senso territoriale della Seconda Camera*, cit.

⁶⁵ N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva" ma opportuna*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, Jovene, Napoli, 2015, p. 103 ss.

⁶⁶ C. PINELLI, *Dalle "grandi riforme" alle "manutenzioni costituzionali". Ma di cosa parliamo?*, in *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, p. 7 ss.; R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, 7/2016, p. 1 ss.; M. MALVICINI, *Cono-*

5. *Alcuni rilevanti passi verso la valutazione delle politiche pubbliche: riorganizzazione dei servizi di documentazione, creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere e istituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato (UVI)*

Le amministrazioni interne alle Camere hanno sempre dimostrato una buona capacità nell'adattare la loro struttura e le loro competenze alle trasformazioni del sistema parlamentare⁶⁷.

Già alla fine degli Anni Novanta, le modifiche regolamentari sull'istruttoria legislativa erano state seguite da rilevanti adeguamenti nella documentazione parlamentare. Il Servizio studi della Camera, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni dell'art. 79 del regolamento, aveva ripensato i suoi *dossier*-provvedimento inserendovi elementi per l'istruttoria legislativa orientati a supportare le Commissioni nella comprensione di una serie di elementi che andavano oltre il semplice quadro normativo e includevano l'analisi di contesto e l'indicazione delle condizioni che avrebbero reso possibile l'efficacia dell'intervento in discussione⁶⁸.

Ancora prima, l'istituzione dei Servizi del bilancio di Camera e Senato aveva contribuito a rendere particolarmente significativo il ruolo di verifica parlamentare sulla relazione tecnico-finanziaria.

La riforma costituzionale del 2016 ha fornito l'occasione per un'ampia rimeditazione dell'amministrazione parlamentare.

Quando il disegno di legge costituzionale stava affrontando le prime fasi del suo iter di approvazione, le Camere si erano attivate per anticipare alcune trasformazioni prefigurate dalla riforma costituzionale. È possibile che tali iniziative avessero anche delle motivazioni difensive: in una fase in cui lo *status* economico e giuridico dei dipendenti delle Camere era al

scere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari, in *Rivista AIC*, 2, 2017.

⁶⁷N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, cit., p. 119.

⁶⁸N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2001, p. 410 ss.; A. PALANZA, *Il funzionario come esperto di legislazione*, in A. CASU (a cura di), *La formazione della classe dirigente per l'Europa*, Il Ponte Editore, Roma, 1999, p. 119 ss.; C. D'ORTA, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, in C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Bari, 1997, p. 93 ss.; G. PICCIRILLI, P. ZUDDAS, *Assisting Italian MPs in pre-legislative scrutiny*, cit. p. 675 ss.

centro del dibattito pubblico come privilegio da riformare al più presto, l'avvio di alcuni processi riorganizzativi può aver consentito di salvaguardare spazi di autonomia e prevenire interventi più radicali⁶⁹.

Ad ogni modo, già nell'estate del 2014, con due delibere dei rispettivi Uffici di Presidenza, Camera e Senato hanno provveduto ad armonizzare alcuni aspetti dello stato giuridico ed economico dei loro dipendenti e hanno espressamente deliberato che entro il 31 dicembre 2014 dovesse essere creato il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento. Le delibere hanno stabilito altresì che dovessero essere individuate le strutture interne che avrebbero dovuto essere unificate⁷⁰.

Il percorso avviato, anche se comprensibilmente rimodulato in ragione dell'esito del referendum costituzionale, non si è arrestato.

Nel maggio del 2017 il Consiglio di Presidenza del Senato e l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati hanno annunciato una serie di misure volte a realizzare l'unificazione di alcune strutture amministrative delle Camere⁷¹. È stata così avviata la costituzione del Polo della documentazione parlamentare e del Polo informatico parlamentare che, insieme ai già costituiti Polo bibliotecario e alla collaborazione tra gli Archivi storici, costituiscono un importante strumento di riorganizzazione delle amministrazioni di supporto conosciuto⁷².

Nell'ambito del Polo della documentazione parlamentare, le attività di ricerca e di documentazione sono ormai integrate in riferimento alla predisposizione della documentazione relativa ad atti che vengono esaminati contemporaneamente dai due rami del Parlamento. L'elaborazione di *dossier* unificati riguarda anche le principali leggi a cadenza annuale (legge di bilancio, legge europea, legge di delegazione europea, legge sulla concorrenza) e, a partire dal 2018, anche l'esame dei decreti-legge. Le strutture di documentazione delle due amministrazioni, poi, condividono l'utilizzo di un'unica piattaforma digitale di documentazione (PAD)⁷³.

⁶⁹ È la lettura data da N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato*, cit., p. 5.

⁷⁰ Camera dei deputati, XVII Legislatura, Ufficio di presidenza, riunione di martedì 30 settembre 2014, in *Bollettino degli organi collegiali n. 18*, p. 9 ss.

⁷¹ CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, *Via libera degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato al ruolo unico dei dipendenti*, 10 maggio 2017.

⁷² Il protocollo per la creazione del Polo bibliotecario risale al 2007.

⁷³ CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione sullo stato dell'amministrazione per il 2018*, pp. 10 e 11.

Resta però la separazione organica tra i servizi di documentazione. Il Servizio Studi della Camera dei deputati ha una struttura che riflette il sistema delle Commissioni parlamentari permanenti. È organizzato in quattordici Dipartimenti, ciascuno dei quali si occupa delle materie di competenza della relativa Commissione. Ogni Dipartimento è coordinato da un consigliere che è presente in ciascuna Commissione permanente, segue i lavori della Commissione e garantisce il collegamento tra la Commissione e l'attività di documentazione svolta dai Dipartimenti. Nei Dipartimenti lavorano documentaristi esperti nelle diverse materie che effettuano un costante monitoraggio della legislazione statale, della normativa comunitaria, della giurisprudenza costituzionale e delle Corti europee. I prodotti che vengono realizzati sono prevalentemente *dossier* di documentazione per l'istruttoria legislativa, note su provvedimenti e questioni all'ordine del giorno di ciascuna Commissione, ricerche e approfondimenti specifici legati ai diversi procedimenti parlamentari, su richiesta degli organi della Camera, dei gruppi parlamentari e di singoli deputati. Attualmente il personale assegnato al Servizio studi della Camera ammonta a 50 unità⁷⁴.

Presso il Senato della Repubblica l'attività di ricerca e documentazione è svolta prevalentemente dal Servizio Studi che è articolato in Uffici che rispecchiano le competenze delle Commissioni parlamentari (Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario, Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute, Ufficio ricerche nel settore delle attività produttive e in quello dell'agricoltura, Ufficio ricerche nei settori dell'ambiente e del territorio, Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e dei trasporti, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura, Ufficio ricerche nel settore della politica estera e di difesa) con l'aggiunta di un Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali e un Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il Centro europeo di Ricerca e Documentazione Parlamentare (CERDP). Dal maggio 2015 il Servizio studi cura anche la documentazione sugli atti dell'Unione europea e su temi di interesse europeo. Ogni Ufficio è gestito da un Consigliere parlamentare con funzioni di capufficio.

Le Commissioni permanenti, i gruppi parlamentari e i singoli senatori possono liberamente rivolgersi alla segreteria del Servizio Studi per richie-

⁷⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione sullo stato dell'amministrazione per il 2018*, p. 102 ss.

dere informazioni e documentazione. I prodotti di ricerca consistono in *dossier* di ricostruzione organica dei vari aspetti di un problema oggetto di analisi del Senato, schede di lettura che illustrano in dettaglio e articolo per articolo i contenuti di proposte di legge, testi a fronte che raffrontano due o più progetti di legge, note brevi dedicate ad argomenti di attualità o a provvedimenti specifici, appunti numerati ad uso interno che riportano brevi sintesi o risposte a quesiti specifici ⁷⁵.

Il 10 maggio 2017 le Presidenze delle due Camere hanno inoltre ripreso il percorso per la creazione del ruolo unico dei dipendenti parlamentari, con l'obiettivo di favorire una maggiore efficienza nella gestione delle risorse umane e la flessibilità nell'impiego delle diverse professionalità ⁷⁶.

Nelle delibere del 10 maggio 2017 il percorso di integrazione è stato concepito come graduale: il ruolo unico avrebbe dovuto essere costituito a seguito della prima procedura concorsuale unica, mentre il personale sino a quel momento in servizio era comunque destinato a restare inquadrato in due ruoli distinti.

Occorre però registrare come il percorso d'integrazione delineato si sia già arrestato al primo passaggio.

Con deliberazioni dell'aprile e del giugno 2019 l'Ufficio di Presidenza della Camera e il Consiglio di Presidenza del Senato hanno provveduto a sospendere l'efficacia di alcune disposizioni dell'accordo istitutivo del ruolo unico in modo da far svolgere distinte procedure di reclutamento del personale poi bandite nell'estate del 2019 ⁷⁷. La deviazione dal percorso stabilito, motivata anche dall'impossibilità di trovare un accordo con i sindacati sulla formazione del ruolo unico, costituisce un significativo fattore di ritardo nel rinnovamento dell'amministrazione parlamentare che, in questo modo, dovrà aspettare nuove procedure concorsuali per cominciare a vedere operare

⁷⁵ www.senato.it.

⁷⁶ Il 10 maggio 2017 l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica hanno approvato nel medesimo testo le «Disposizioni in tema di istituzione del Ruolo unico dei dipendenti del Parlamento» (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 219 del 10 maggio 2017, resa esecutiva con decreto della Presidente della Camera 10 maggio 2017, n. 1827, e deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica n. 98 del 10 maggio 2017, resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato 6 giugno 2017, n. 12549). In proposito G. LAURI, *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2017.

⁷⁷ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 32 dell'11 aprile 2019; deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 11 dell'11 giugno 2019.

un'unificazione dello stato giuridico del personale già di per sé concepita in modo molto graduale.

Un'ultima innovazione prodotta dal dibattito sulla riforma del 2016 e direttamente ispirata all'idea dell'inserimento della valutazione delle politiche pubbliche tra le funzioni del Senato è stata l'istituzione, presso il Senato della Repubblica, dell'Ufficio Valutazione Impatto (UVI)⁷⁸.

L'UVI costituisce l'esito di un percorso di formazione del personale del Senato ed è forse il passo più deciso sinora compiuto verso una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche.

L'UVI ha infatti un carattere multidisciplinare espressamente orientato alla diffusione istituzionale della cultura e del metodo della valutazione delle politiche pubbliche. Al vertice dell'UVI è posto un organo d'indirizzo composto in parte da politici e in parte da esponenti dell'amministrazione parlamentare, circostanza che potenzialmente potrebbe favorire lo sviluppo di una seria committenza politica⁷⁹.

All'UVI è rimessa un'attività di ricerca e di documentazione che è svolta da personale amministrativo dotato di diverse specializzazioni e che ha il pregio di essere costruita non a partire da un provvedimento legislativo ma da politiche pubbliche considerate nel loro carattere complessivo.

Da quando ha iniziato ad operare nell'agosto del 2017, l'UVI ha pubblicato sul proprio sito istituzionale numerosi dossier di ricerca organizzati per diverse aree tematiche (Economia, Finanza pubblica, Istituzioni, Giustizia, Lavoro, Salute e qualità della vita, Istruzione e ricerca, Attività produttive) e volti a dare approfondimento interdisciplinare a una serie di questioni trasversali a molte decisioni parlamentari.

Se la direzione imboccata è certamente quella corretta, sussistono però alcune criticità che rendono molto limitata la possibilità che l'UVI contribuisca a riformare l'attività parlamentare.

Ogni possibile seguito politico delle ricerche svolte dall'UVI è soltanto una possibilità liberamente rimessa alla volontà degli organi di decisione po-

⁷⁸ L'UVI è stato istituito con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 90 del 28 giugno 2016. In proposito E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019, p. 218 ss.; R. LOIERO, *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2, 2018, p. 401 ss.

⁷⁹ E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento*, cit., p. 218 ss.; R. LOIERO, *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2, 2018, p. 401 ss.

litica⁸⁰. Su un piano procedurale, infatti, l'attività dell'UVI non è stata collegata ai procedimenti decisionali e anche la riforma del regolamento del Senato approvata il 17 dicembre 2017 non ha previsto forme di inserimento dell'attività dell'Ufficio nel lavoro delle Commissioni o del Consiglio di Presidenza.

Un ulteriore fattore di criticità è dato dal fatto che l'UVI è espressione del solo Senato, circostanza che evoca immediatamente il fatto che nella riforma del 2016 la funzione di valutazione delle politiche pubbliche era attribuita alla sola seconda Camera, ma che invece non ha alcuna ragion d'essere in un contesto di conservazione del bicameralismo paritario⁸¹. Infine, nella XVIII Legislatura l'attività dell'UVI è stata di fatto congelata, dal momento che non si è provveduto a commissionare nessun nuovo studio.

Guardando complessivamente all'interno dell'insieme delle trasformazioni avvenute negli ultimi anni nelle amministrazioni parlamentari è possibile evidenziare come la componente amministrativa del Parlamento si sia dimostrata molto più attenta alla valutazione delle politiche pubbliche della componente politica. Le strutture di supporto sembrano avere colto come le funzioni valutative siano una rilevante possibilità di riqualificazione dell'istituzione per cui lavorano e consentano di aprire le aule parlamentari a una nuova relazione con i problemi della società.

Allo stato attuale, però, continua a mancare la possibilità di rendere la valutazione delle politiche pubbliche un fattore di generalizzato ripensamento del ruolo rappresentativo del Parlamento soprattutto in relazione alle tematiche che più necessitano di una decisione politica fortemente ancorata ad analisi di carattere scientifico. Finché non viene creata una stretta circolarità tra attività analitica delle strutture di supporto e organi di decisione politica, i parlamentari possono beneficiare di documenti informativi maggiormente approfonditi, ma non sono spinti a confrontare costantemente quanto deliberano con il complesso degli elementi conoscitivi che possono dare ad essi fondamento.

Inoltre, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, le amministrazioni parlamentari continuano a caratterizzarsi per rigidità risalenti e ormai del tutto immotivate. Se fino agli anni Novanta la presenza di partiti fortemente strutturati aveva consentito di mantenere una certa coerenza tra Camera e Senato, successivamente la separazione delle amministrazioni ha fa-

⁸⁰ E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento*, cit., p. 220.

⁸¹ R. LOIERO, *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, cit., p. 404.

vorito fenomeni di duplicazione e di incomunicabilità che rendono inefficiente e costosa sia la realizzazione dei servizi di base a supporto dell'attività parlamentare, sia la circolarità delle competenze trasversali⁸².

6. *La rilevanza di una funzione parlamentare conoscitiva dopo l'emergenza Coronavirus*

La pandemia da Coronavirus è stata per l'ordinamento e la società italiana uno *shock* di sistema che potrà essere recuperato soltanto con un lavoro istituzionale molto lungo e particolarmente attento a cogliere le migliori opportunità di innovazione. L'emergenza ha avuto un carattere così profondo e inedito da innescare una riconsiderazione generalizzata dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni ed anche da portare a una rapida accelerazione delle trasformazioni sociali. In un contesto in cui la vita di relazione non può più svolgersi in forme spontanee le attività umane sono state rapidamente riscritte secondo paradigmi che sono divenuti la nuova quotidianità del sistema produttivo e sociale⁸³.

Dal punto di vista della struttura istituzionale, però, la pandemia ha posto una serie di questioni molto serie.

La gestione dell'emergenza ha avuto come caratteristica immediatamente evidente la concentrazione del potere istituzionale nell'esecutivo. Si tratta di un elemento in una certa misura inevitabile in situazioni del tutto eccezionali; non è però indifferente il modo in cui questa concentrazione viene realizzata e portata avanti, soprattutto in un ordinamento in cui è la stessa Costituzione ad occuparsi di situazioni di emergenza indicando organi e procedure⁸⁴. Sono diverse le disposizioni costituzionali che ammettono limitazioni

⁸² In proposito E. GRIGLIO, *La (auto) riforma in senso territoriale della Seconda Camera*, cit., pp. 24, 25; G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 46; N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, p. 53 ss.; L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, *Ivi*, p. 77 ss.

⁸³ N. LUPO, *Quali modalità per l'esercizio delle prerogative parlamentari nell'emergenza attuale?*, audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, 5 novembre 2020.

⁸⁴ A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consultaonline*, 3, 2020, p. 675 ss.; S. LA PORTA, *Per un ritorno alla normalità (anche)*

al normale svolgimento dell'ordinamento per ragioni di sanità o sicurezza. Gli artt. 14, 16 e 17 Cost. contengono ipotesi di limitazioni delle libertà per sanità, sicurezza, incolumità pubblica. Così l'art. 120, comma 2, ammette l'esercizio, da parte del Governo, di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni in caso di «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica». Vi sono poi gli artt. 77 e 78 che prevedono uno specifico atto emergenziale, il decreto-legge, e una procedura, la deliberazione dello «stato di guerra» e il conferimento al Governo dei poteri necessari.

Complessivamente, quindi, la Costituzione presenta più punti di apertura rispetto a competenze e strumenti emergenziali e cerca di assicurarsi una forza normativa anche in stati di fatto caratterizzati dall'eccezione⁸⁵.

Dall'insieme di queste disposizioni emerge, come tratto comune, il costante riferimento alla legge e alle Camere: le limitazioni alla libertà sono sottoposte a riserva di legge; i poteri sostitutivi del Governo devono essere esercitati secondo procedure previste da una legge volta a garantire che essi «siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»; i decreti-legge devono essere presentati il giorno stesso alle Camere per la loro conversione in legge; lo stato di guerra è deliberato dalle Camere che provvedono a conferire al Governo i poteri necessari. Uno schema normativo che appare essere molto chiaro e volto a fare della democrazia parlamentare quantomeno il motore primario della gestione delle emergenze⁸⁶.

Ora, l'assetto istituzionale che si è realizzato a partire dal marzo 2020 non appare in linea con queste indicazioni costituzionali: la più grave limitazione delle libertà che si è realizzata nella storia repubblicana ha visto il sistema delle fonti liquefarsi verso la forma del d.P.C.M. come atto pivotale per comprendere la dimensione effettiva dei diritti e delle libertà⁸⁷. Ma

“istituzionale”, ovvero dell'abuso del potere di ordinanza, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2020.

⁸⁵ La necessità di una disciplina dello Stato di eccezione come forma di rafforzamento della forza normativa della Costituzione è esaminata esplicitamente da K. HESSE, *La forza normativa della Costituzione*, 1959, trad. it., Seregno, Herrenhaus, 2008.

⁸⁶ C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 81 ss.

⁸⁷ A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica del sistema delle fonti*, in *Consulta on line*, 1, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consultaonline*, 11 aprile 2020; F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza Coro-*

la questione che appare opportuno sottolineare ai fini di questa trattazione è la condizione in cui si è venuto a trovare il Parlamento che, non a caso, è stato definito come «il grande assente in tempo di Coronavirus»⁸⁸.

Parte di questa condizione è imputabile alle specificità dell'epidemia che, imponendo il distanziamento sociale, ha intaccato il nucleo essenziale, che è anche e innanzitutto simbolico, di una democrazia rappresentativa basata sul confronto e la discussione diretta⁸⁹.

L'emergenza sanitaria ha però avuto anche l'effetto di esasperare «un processo di auto-emarginazione delle Camere» che ha ormai carattere ultradecennale e che attende da molto tempo nuove soluzioni istituzionali⁹⁰.

Non c'è dubbio che la pandemia rappresenti per alcuni versi un'opportunità, dal momento che ha reso particolarmente evidenti i difetti di funzionamento del sistema istituzionale e ha consentito di aprire una riflessione su come ridare centralità alle istituzioni rappresentative. Vi è però anche il rischio che, nell'attesa, si consolidi un'abitudine a vedere il Parlamento relegato a una dimensione ancillare, in cui la sua attivazione è di fatto servente ad assicurare piena efficacia ai provvedimenti emergenziali del Governo⁹¹.

In effetti la prima fase dell'emergenza si è caratterizzata per alcune scelte su cui appare opportuno meditare. Innanzitutto, il Governo non ha mai provveduto ad includere i parlamentari nelle categorie non soggette alle limitazioni della libertà di circolazione che ha toccato la generalità dei cittadini. La Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha poi chiarito, nella seduta del 31 marzo 2020, che i parlamentari devono considerarsi certamente legittimati a spostarsi all'interno del territorio nazionale al fine di esercita-

navirus, Ivi; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 24 marzo 2020.

⁸⁸ M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 4 aprile 2020.

⁸⁹ F. BIONDI, P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, 18/2020; R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, 21, 2020.

⁹⁰ N. LUPO, *Quali modalità*, cit. In proposito anche B. CARAVITA DI TORITTO, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 2020; S. CECCANTI, *Il Parlamento italiano durante la crisi Coronavirus*, in *Il Mulino*, 24 aprile 2020.

⁹¹ Così N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020.

re le proprie funzioni⁹². Ciononostante, la mancata attenzione all'essenzialità della funzione parlamentare nella primissima fase dell'emergenza è apparsa in dottrina come una chiara indicazione di come il ruolo del Parlamento sembrasse improvvisamente ridursi proprio nel momento in cui, invece, si assisteva a uno sbilanciamento di poteri e di visibilità verso il Governo, con un forte rischio di squilibrio istituzionale⁹³.

Ad un'ulteriore emarginazione del ruolo parlamentare si è assistito poi con riguardo all'adozione dei provvedimenti di gestione dell'emergenza. Quella sorta di «delega in bianco» che era contenuta nell'art. 2 del d.l. 6/2020 («Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19») è apparsa immediatamente come una rinuncia da parte delle Camere a esercitare una stringente attività di sorveglianza sulle misure limitative stabilite dal Governo. Questa condizione è stata solo parzialmente corretta dal successivo d.l. 19/2020, che ha provveduto ad abrogare la previsione del precedente d.l. 6/2020, pur facendone salvi gli effetti nel frattempo prodotti⁹⁴.

È stato soltanto con la conversione in legge del d.l. 19/2020, avvenuta nel maggio 2020, che si è assistito a una timida forma di parlamentarizzazione dei d.P.C.M. Il comma 5 dell'art. 2 ha previsto infatti che i d.P.C.M. volti a fronteggiare l'emergenza siano comunicati alle Camere entro il giorno successivo alla loro pubblicazione e che su di essi debba riferire ogni quindici giorni il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato⁹⁵. La procedura è servita a dare una qualche veste istituzionale all'esposizione dei contenuti dei provvedimenti emergenziali che, sino a quel momento era rimasta esclusivamente affidata al momento mediatico delle conferenze stampa.

⁹² CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento* del 31 marzo 2020, p. 4.

⁹³ Cfr. in particolare S. CECCANTI, *Il Parlamento italiano durante la crisi Coronavirus*, cit.; F. CLEMENTI, *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2020, p. 379 ss.

⁹⁴ La disposizione prevedeva, in modo del tutto generico: «Le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'art. 1, comma 1». Sul carattere incostituzionale della previsione M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, p. 112.

⁹⁵ D.l. 25 marzo 2020, n. 19 («Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19»), convertito con modificazioni dalla l. 22 maggio 2020, n. 35, art. 2, comma 5.

Un'altra questione riguarda la trasformazione dell'attività delle Camere in un'attività, almeno parzialmente, da remoto. Le Camere hanno avuto sinora un approccio fortemente conservativo, molto attento ad evitare che in una situazione di emergenza si realizzassero fughe in avanti capaci di modificare in modo permanente il modo di operare delle Camere.

L'impianto dei lavori parlamentari costruito dalla Costituzione fa indubbiamente riferimento alla realtà tradizionale del parlamentarismo, fatta di sedute, di riunioni, di pubblicità e di applicazione del principio maggioritario⁹⁶. Di conseguenza, le Camere hanno ritenuto di non affrontare nell'immediato la questione del voto a distanza per risolvere dal punto di vista interpretativo alcuni singoli problemi organizzativi legati alla pandemia, senza operare deroghe alle regole vigenti⁹⁷. Gli ambiti di intervento hanno riguardato prevalentemente: le regole per la composizione delle sedute, il rispetto del distanziamento sociale, la valorizzazione del ruolo delle Commissioni e una parziale digitalizzazione dei lavori⁹⁸. In particolare, nel marzo 2020, le Camere hanno ritenuto di estendere l'applicazione della disciplina sui parlamentari in missione anche ai deputati e ai senatori in stato di isolamento fiduciario, rendendo più agevole in questo modo il raggiungimento del numero legale nelle sedute della Camera dei deputati, dove i deputati in missione sono computati al fine del numero legale⁹⁹. Un altro aspetto rilevante riguarda la parziale digitalizzazione dell'attività parlamentare: già da alcuni anni era in atto un processo di graduale transizione verso strumenti digitali che è stata accelerata con l'emergenza. In questo senso vi è stato, soprattutto presso la Camera dei deputati, un invito all'utilizzo di app istituzionali che consentono di agevolare la condivisione degli atti e dei documenti degli organismi parlamentari e che permettono il collegamento in remoto alle riunioni. Inoltre, in riferimento ai lavori delle Commissioni, è stata data ampia

⁹⁶ Le disposizioni costituzionali implicate sono gli artt. 64, comma 3, 55, comma 2, 61, 62, 63, comma 2. In proposito R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità*, cit., p. 6.

⁹⁷ S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020.

⁹⁸ S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 4 ss.

⁹⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari. Riunione della Giunta per il regolamento del 31 marzo 2020*. Al Senato è stata la Conferenza dei capigruppo a decidere dello stato di missione di singoli senatori. P. PISICCHIO, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020.

possibilità di ricorrere alle tecnologie digitali per le attività che non hanno carattere deliberativo¹⁰⁰.

In occasione della seconda ondata di contagi, avvenuta nell'autunno 2020, entrambe le Camere hanno provveduto ad ulteriori forme di digitalizzazione. Così è stato deliberato dalle Giunte per il regolamento di consentire lo svolgimento in modalità telematica delle audizioni presso le Commissioni e gli organi bicamerali, ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice-presidente della Commissione, nonché del capo dell'Ufficio della segreteria¹⁰¹.

Sinora, complessivamente, le innovazioni sono state molto circoscritte e si sono attenute a un'interpretazione conservativa delle norme costituzionali e dei regolamenti parlamentari; in particolare, non vi è stata alcuna fuga in avanti nell'interpretare le disposizioni costituzionali secondo una tendenziale parificazione tra presenza fisica e telematica. Se quest'approccio è certamente corretto per evitare che in una situazione di emergenza si prendano decisioni che potrebbero modificare in modo permanente il funzionamento delle Camere, certamente è però anche opportuna una riflessione di ampio respiro sul contributo migliorativo delle nuove tecnologie. A fronte di una digitalizzazione forzata che ha coinvolto l'intera società e che, certamente, non è del tutto reversibile, un Parlamento non capace di dominare i cambiamenti digitali, può aprire la strada ad un'emarginazione delle istituzioni che rischia anche di agevolare forme di potere privato. Le istituzioni, e in particolare le istituzioni rappresentative, devono essere invece il luogo in cui i nuovi spazi creati tecnologicamente vengono sempre ricondotti al rispetto delle regole costituzionali e dello Stato di diritto¹⁰².

Per questo motivo un confronto parlamentare di ampia portata su una «re-ingegnerizzazione» anche digitale dei procedimenti parlamentari è stato indicato da autorevole dottrina come una delle grandi opportunità offerte dall'emergenza da COVID-19¹⁰³.

¹⁰⁰ P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Medialaws*, 1° maggio 2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit.

¹⁰¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta della Giunta per il regolamento del 4 novembre 2020*; SENATO DELLA REPUBBLICA, *Seduta della Giunta per il regolamento del 10 novembre 2020*.

¹⁰² In proposito particolarmente rilevante era stato il discorso del Presidente della Repubblica pronunciato il 25 luglio 2019 in occasione dell'incontro con l'Associazione Stampa Parlamentare. In proposito P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale*, cit., p. 17.

¹⁰³ N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2020.

Chiaramente, la sfida della digitalizzazione diviene molto delicata quando si tratta di andare a toccare il cuore deliberativo del Parlamento con forme di votazione da remoto che possono anche svalutare l'elemento del confronto e della discussione che è proprio delle democrazie parlamentari¹⁰⁴. Per questo motivo appaiono particolarmente rilevanti le prospettive che riguardano invece le funzioni di controllo e, in particolare quelle di carattere valutativo idonee a favorire un procedimento di apprendimento istituzionale secondo quanto è stato analizzato nel secondo capitolo di questo lavoro¹⁰⁵.

La pandemia, oltre ad aver posto molti interrogativi di ordine istituzionale, ha anche reso particolarmente evidente la rilevanza che assume la conoscenza scientifica nel processo decisionale. Mai, come in occasione di questa emergenza, dalla capacità di interrogare la scienza e di riceverne le indicazioni è dipesa la possibilità di contenere il contagio con il minor sacrificio possibile di diritti e libertà. Si è trattato di un equilibrio molto difficile da individuare e mantenere che ha spinto l'intera popolazione ad una sete di conoscenza diffusa, di cui il rilievo mediatico dei virologi e la proliferazione di organismi e comitati di carattere tecnico-scientifico sono una manifestazione evidente. Non è mancato nemmeno lo scontro politico basato sull'impiego strumentale di teorie scientifiche contrapposte¹⁰⁶.

Da un punto di vista istituzionale, però, la questione del rapporto tra politica e tecnica ha trovato sinora forma nella costituzione del Comitato tecnico-scientifico ad opera di un'ordinanza di protezione civile¹⁰⁷. Nonostante, nelle dichiarazioni alla stampa, ci fosse un costante riferimento agli indirizzi assunti dal Comitato, il coinvolgimento dell'organo nelle decisioni del Governo sul contenimento della pandemia non era stato inizialmente formalizzato e regolamentato; in particolare non si faceva riferimento ad esso nell'art. 3 del d.l. 6/2020 che prevedeva le modalità di contenimento della pandemia. È stato

¹⁰⁴ R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID*, cit.; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, cit.

¹⁰⁵ Così, ad esempio, appare molto rilevante quanto suggerito in C. BUZZACCHI, *Rifinanziamento della sanità pubblica e Mes: un caso di liaisons non così tanto dangereuses*, in *LaCostituzione.info*, 14 aprile 2020.

¹⁰⁶ L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, special issue, 1, 2020.

¹⁰⁷ La costituzione del Comitato è stata il prodotto dell'art. 2 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 e del successivo decreto 5 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della Protezione civile. Dal secondo comma dell'art. 2 è tratta la citazione nel testo. Sul ruolo del Comitato tecnico-scientifico.

solo con il d.l. 19/2020 che, nel definire la procedura dei d.P.C.M. emergenziali, è stato stabilito anche che «per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630» (art. 2). Si tratta quindi di una forma di coinvolgimento debole e non particolarmente procedimentalizzata. Infine, i lavori del Comitato non sono stati sottoposti a forme di pubblicità che ne rendessero conoscibili in dettaglio le determinazioni e le motivazioni sottostanti¹⁰⁸.

Ora, in una condizione in cui gli orientamenti scientifici contribuiscono a dare forma giuridica a diritti che sono l'essenza stessa del costituzionalismo repubblicano, appare prioritario riportare il rapporto tra decisione politica e scienza nell'ambito di istituzioni che forniscono le massime garanzie quanto a trasparenza, a pluralismo di posizioni, a possibilità di assicurare un ampio contraddittorio formalizzato e a legittimazione democratica e una simile istituzione è soltanto il Parlamento.

Di conseguenza sembra particolarmente opportuno che il dibattito su un possibile ripensamento dei procedimenti parlamentari venga rivolto a rendere agile ed incisiva la funzione di controllo delle Camere e il rafforzamento dei loro poteri conoscitivi. Si tratta di un ambito su cui la digitalizzazione può fare molto, così come l'attività di organismi più ristretti che possono lavorare in remoto. In dottrina sono già state avanzate alcune proposte che hanno particolarmente sottolineato la rilevanza della pubblicità dei lavori così come della possibilità di avvalersi di consulenze tecniche da porre anche in dialogo con i lavori del Comitato tecnico scientifico¹⁰⁹.

Una simile funzione, poi, appare estremamente rilevante anche in una prospettiva di durata, poiché il carattere prolungato dell'epidemia rende sempre più evidente l'importanza che può assumere la capacità di associare la sorveglianza sulle misure emergenziali con un'attività di progettazione di politiche di rilancio che, necessariamente, dovranno avere una lunga gittata ed a

¹⁰⁸ Per un'analisi di tutti questi elementi G. MINGARDO, *Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico in Italia e in Francia nell'emergenza Covid-19*, in *BioLaw Journal*, 27 marzo 2020. L. CUOCOLO (Presentazione, in *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza COVID-19*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2020) sottolinea la particolarità della scelta italiana di coinvolgere la scienza nella guerra al *Coronavirus* attraverso un'ordinanza di protezione civile.

¹⁰⁹ Alcune proposte sono state avanzate da N. LUPO, *Quali modalità per l'esercizio*, cit.

cui è affidato il compito di assicurare alla generazione attuale e alle generazioni future un pieno recupero nel godimento dei diritti costituzionali ¹¹⁰.

7. Alcune considerazioni di sintesi sulle conseguenze del carattere incompiuto della valutazione parlamentare rispetto alla tutela degli interessi durevoli

Da quanto finora analizzato emerge come all'interno dell'istituzione parlamentare si sia progressivamente diffusa un'ampia consapevolezza circa il ruolo che la valutazione delle politiche pubbliche può assumere nel dare una nuova centralità all'attività del Parlamento.

Questa consapevolezza, però, appare essere ancora prevalentemente confinata al livello delle strutture, mentre stenta a tradursi in un fattore di rinnovamento generalizzato del Parlamento come organo politico decidente.

La questione della valutazione parlamentare appare essere allora, in ampia misura, una questione di mentalità politica. Senza un forte ruolo di committenza da parte dei decisori, lo sviluppo della componente tecnica della valutazione rischia o di restare inascoltato, oppure di muoversi su binari in cui il suo apporto non è realmente efficace perché non riesce a tradursi in quella stabilità di convivenza e di azione che la società ricerca.

La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento è però, cionondimeno, anche una questione giuridica, perché per renderla uno strumento parlamentare innovativo occorrerebbe quantomeno avviare un programma minimo di riforme che ripensi profondamente la struttura e il ruolo del Parlamento per dare ad esso una nuova capacità rappresentativa ¹¹¹. Sarebbe infatti necessario tornare a considerare le funzioni di controllo come uno degli elementi che più caratterizzano il ruolo costituzionale del Parlamento e prevedere che esse si realizzino attraverso strumenti procedurali specifici ma comunque dialoganti con la funzione legislativa e con la funzione di indirizzo politico. Occorrerebbe poi prevedere l'istituzione di organismi parlamentari a composi-

¹¹⁰ Ad un forte «bisogno di Parlamento» che si realizza nella riscoperta, da parte dei cittadini del «significato di antichi istituti come la riserva di legge e il principio di legalità» nonché dei «vantaggi tradizionalmente legati alla democrazia rappresentativa» fa riferimento N. LUPO, *Quali modalità per l'esercizio*, cit.

¹¹¹ P. CARETTI, *Ripensare il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?*, in *Il Filangieri*, quaderno 2016-2016, p. 15 ss.

zione paritaria tra maggioranza e opposizione capaci di presiedere, con spirito *non partisan*, all'attività valutativa e di garantire che gli esiti della valutazione si inseriscano in un contraddittorio volto a fondare il processo decisionale. Ulteriori strumenti potrebbero essere, sulla scorta dell'esperienza regionale, clausole valutative e missioni valutative. Certamente occorrerebbe ristrutturare e valorizzare le commissioni permanenti come sedi specializzate che possono costituire la «spina dorsale» della conoscenza in Parlamento ed essere il luogo di incontro, più che di scontro, tra le forze politiche¹¹².

Senza questo pur minimo piano di intervento il Parlamento non può essere posto nella condizione di ricostruire *ex post* e condizionare *ex ante* catene di processi decisionali che ormai si collocano in larga misura al di fuori delle aule parlamentari e, in modo sempre più rilevante, anche al di fuori dell'ordinamento statale¹¹³.

A farne le spese è sicuramente la capacità dell'ordinamento giuridico di comprendere e tutelare gli interessi durevoli della comunità nazionale.

Si tratta di un elemento che viene sempre più affinato dal punto di vista teorico ma che fatica davvero moltissimo a trovare realizzazione istituzionale. Un aiuto in questo senso sta cominciando a provenire dalla Corte costituzionale che, come si avrà modo di vedere nel prossimo Capitolo e nel Capitolo VI sta ormai ragionando in modo molto articolato sulla rilevanza dei procedimenti istruttori nel riuscire a ricomprendere nel processo decisionale anche le posizioni non immediatamente attuali delle generazioni future.

¹¹² *Ivi*, pp. 18, 19.

¹¹³ N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, cit., p. 969.

Capitolo IV

LA SOSTENIBILITÀ DELLE POLITICHE DI BILANCIO E IL NODO DELLA VALUTAZIONE PARLAMENTARE

1. *L'equilibrio economico-finanziario come strumento di tutela delle prospettive di durata*

Il diritto del bilancio ha ormai perso la sua caratteristica di componente specialistica del diritto pubblico per assumere le fattezze di un sistema integrato di principi capaci di trascinare al loro interno la garanzia di primari interessi di ordine costituzionale¹. Come meccanismo che preleva e redistribuisce risorse, il bilancio dello Stato assume spontaneamente un ruolo, giuridico e politico, di dare unità ad una comunità sociale plurale e differenziata. È però soltanto in tempi recenti che questa capacità unificante sta cominciando ad essere declinata secondo contorni giuridici di una precisa sostenibilità dal carattere intertemporale. Se le politiche di spesa pubblica hanno contribuito, per decenni, all'apertura di spaccature generazionali nette e profonde, le regole di contenimento di quelle politiche stanno rivelando oggi la capacità di interrogare il sistema costituzionale su come tutelare interessi molto poco rappresentabili in una visione statica delle istituzioni². La costruzione delle regole economico-finanziarie attorno a un «ciclo economico»

¹M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico: potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvecchi, Roma, 2017; P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 15 ss.

²E. MARELLO, *Uno sguardo d'insieme a cinquant'anni di finanza pubblica*, in M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2015; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, pp. 629, 630.

che, nelle sue fasi avverse e nelle sue fasi favorevoli, deve riuscire a trovare una forma di sviluppo unitaria e coerente, ha inserito nel complesso delle decisioni pubbliche una nuova dimensione diacronica dove obiettivi di stabilità e risanamento possono realizzarsi soltanto attraverso una chiara linea previsionale³.

Si tratta di un elemento fortemente valorizzato dalla Corte costituzionale che, con la sua giurisprudenza sul bilancio come «bene pubblico», ha cominciato a porre in capo alle istituzioni rappresentative forme di responsabilità intergenerazionale⁴.

Questa giurisprudenza si radica in una necessità di garantire l'unità economico-finanziaria della Repubblica che era già emersa a seguito della revisione del Titolo V, ma che, con la revisione costituzionale del 2012 e con la creazione di un sistema euro-nazionale di coordinamento delle politiche di bilancio, ha assunto una più chiara caratterizzazione di unità di ordine temporale⁵.

Il nuovo comma 1 dell'art. 97 Cost., in particolare, laddove stabilisce che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» ha aperto alla possibilità di delineare un vero e proprio principio costituzionale di sostenibilità che, attraverso le regole di bilancio, rende la prospettiva di durata un elemento che entra a far parte della dialettica costituzionale e del complesso dell'attività dei soggetti pubblici⁶.

³ C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica e indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2016, p. 421 ss.; P. DE IOANNA, M. DE GNI, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, Castelvecchi, Roma, 2019, p. V.

⁴ Questa giurisprudenza è stata avviata da Corte cost. 184/2016. In proposito A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, p. 55 ss.

⁵ Sull'origine di questa giurisprudenza nella riforma del Titolo V M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, pp. 145 ss., 433 ss. In particolare, rilevano le sentenze 425/2004 e 267/2006. L. BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico. Responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, Pioda Imaging Edizioni, Roma, 2018; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, 2012, p. 89 ss., in particolare 91 ss.; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 35 ss. e 117 ss.

⁶ Alla sostenibilità come nuovo *key concept* costituzionale si riferisce T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016, p. 43 ss. L'a. pone la sostenibilità accanto a fondamenti tradizionali del costituzionalismo quali la sovranità, la democrazia, la *rule of law*, l'uguaglianza, la li-

A partire dalla sentenza 184/2016 la Corte costituzionale ha stabilito un forte legame tra impiego delle risorse pubbliche, mandato elettorale e *accountability* democratica. In un caso in cui era stata sindacata l'autonomia delle Regioni nel prevedere peculiari aspetti di tecnica contabile, la Corte ha sottolineato come le esigenze di armonizzazione dei conti pubblici e di custodia della finanza pubblica allargata non precludano per le Regioni la possibilità di articolare autonomamente aspetti del bilancio regionale volti a scandire la programmazione economico-finanziaria. La Corte ha stabilito che «il bilancio è un bene pubblico» in quanto è «funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato». Di conseguenza, il bilancio assolve ad una fondamentale funzione informativa che cristallizza in un atto pubblico gli obiettivi di *policy* di un ente istituzionale a natura democratica, diventando la prima forma di *accountability* che consente alla comunità politica di venire a conoscenza, in modo trasparente, delle politiche che i decisori pubblici intendono realizzare e delle loro possibili forme di attuazione⁷.

Con la successiva sentenza 18/2019 questi elementi hanno assunto anche una chiara connotazione di durata⁸. La norma oggetto del giudizio, contenuta nella legge di bilancio 2017, interveniva sulla disciplina del predissesto degli enti locali prevista dal TUEL consentendo, a certe condizioni, la possibilità, per gli organi politici comunali, di ripianare quote di disavanzo nell'arco di un trentennio⁹.

bertà. Cfr. poi G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2014, p. 691 ss.

⁷Corte cost. 20 luglio 2016, n. 184, punto 3 del *Considerato in diritto*. In proposito C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 18 ss.

⁸Sulla sentenza A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2019, p. 216 ss.; G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritti comparati*, 1° aprile 2019.

⁹Si trattava dell'art. 1, comma 714, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»).

La Corte ha risolto il caso di specie collegando in una precisa sequenza concettuale equilibrio di bilancio, responsabilità democratica dei rappresentanti nell'esercizio del mandato elettivo ed equità intergenerazionale.

A partire dagli artt. 81 e 97 Cost. la Corte ha riscontrato nel sistema costituzionale la ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata che si traduce, in termini istituzionali, in una «responsabilità politica del mandato elettorale che si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate»¹⁰. Ne deriva la necessità di garantire una tendenziale corrispondenza tra forme di ripianamento dei disavanzi e durata del mandato elettivo, ma ne deriva anche una responsabilità nei confronti delle generazioni future, che non possono essere gravate da forme di continuo rinvio che realizzano l'erosione delle risorse economico-finanziarie¹¹. È stato così delineato uno schema di trasparenza e responsabilità che deve poter essere temporalmente traslato fino a ricomprendere nella stabilità e sostenibilità evocate dagli artt. 81 e 97 Cost. anche le posizioni di generazioni future¹².

L'innovazione istituzionale che si ricollega a questa giurisprudenza, proseguita con le pronunce 4/2020 e 115/2020, è potenzialmente molto vasta perché pone un collegamento stretto tra principio democratico e salvaguardia dell'equilibrio finanziario e perché ci indica come creare un'unità nazionale intergenerazionale a partire dalla capacità di disegnare le regole di bilancio come un'«infrastruttura giuridica» coerente con esigenze di programmazione, di responsabilità democratica e di valutazione delle politiche pubbliche in cui la tecnica formale di redazione dei bilanci deve essere connessa al portato sostanziale delle politiche che si perseguono¹³.

¹⁰ Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹¹ Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, punto 5 del *Considerato in diritto*: «la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale».

¹² Sull'evoluzione delle nozioni di stabilità ed equità, nate nella *governance* economica europea, ma capaci di assumere nuovi significati a contatto con le norme costituzionali italiane C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica e indebitamento*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2016, p. 421 ss.

¹³ P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa*, cit.; C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti*, cit., p. 4 e 20 ss. In proposito anche C.A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio condizionato del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, p. 126 ss.; G.A. FERRO, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa*, in *Ambienteditto.it*, 3, 2018.

La chiara affermazione giurisprudenziale di una responsabilità dei rappresentanti che si realizza nella costruzione trasparente e *accountable* degli strumenti di finanza pubblica sembra però stridere con una condizione parlamentare che, soprattutto negli ultimi anni, è divenuta sempre meno idonea a contribuire alla formazione sostanziale della decisione di bilancio. Le sedi e i procedimenti parlamentari difficilmente vengono percepiti come strumenti di analisi prospettica delle misure che vengono autorizzate e anche i meccanismi della responsabilità politica raramente incorporano ragionamenti su una gestione delle risorse pubbliche orientata verso il futuro.

Si evidenzia così uno iato tra il piano della legalità costituzionale che ormai riconosce ampiamente la connessione tra bilancio e *accountability* democratica e il piano della rappresentanza politica dove continua ad essere molto difficile tradurre questi elementi in termini operativi¹⁴.

Nelle prossime pagine si vedrà come, in realtà, sin dagli anni Settanta sia stato avviato un processo di ridefinizione dei ruoli istituzionali implicati dalla decisione di bilancio che ha costantemente cercato di riequilibrare un maggior peso dell'Esecutivo nella determinazione delle politiche pubbliche con un ruolo di controllo del Parlamento fortemente orientato ad assicurare la stabilità e la durata della programmazione economico-finanziaria.

Si vedrà però anche come l'inserimento nella struttura dell'autorizzazione parlamentare di una logica di valutazione economica derivata dall'integrazione europea abbia contribuito ad esasperare deformazioni delle prassi che erano già in atto nel nostro ordinamento, ma che, in combinazione con i vincoli sovranazionali, hanno emarginato un ruolo delle Camere come luogo di pubblica discussione della qualità, delle condizioni, dei fini e dei limiti delle politiche di bilancio per focalizzarsi, invece, su meccanismi che agevolano un rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare capace di garantire l'adozione della decisione finale entro uno schema temporale predeterminato¹⁵.

Questa rappresentazione del Parlamento come un organo che deve «decidere *just in time*» costituisce oggi un serio ostacolo alla capacità di dare

¹⁴G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio comunità persona*, 1, 2020.

¹⁵P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, in *Econpubblica Short notes series*, 3, 2012, pp. 1 e 2; P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, 13, 2016; N. LUPO, *I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.

rappresentanza politica alla Nazione come unità intertemporale tra generazioni¹⁶.

2. *La ricerca di una prospettiva di durata nelle revisioni della programmazione economico-finanziaria tra ruolo disordinante dell'integrazione europea e deformazioni della prassi*

Le riforme che, nell'ordinamento italiano, hanno cercato di razionalizzare il ruolo del Parlamento sulla finanza pubblica si distribuiscono su un arco temporale molto ampio che inizia con la revisione dei regolamenti parlamentari del 1971, attraversa le trasformazioni del sistema politico degli anni Novanta e arriva a saldarsi con la costruzione della governance economico-finanziaria europea successiva alla crisi iniziata nel 2008¹⁷.

Non è agevole leggere questa evoluzione in modo unitario. Sicuramente vi è, come tratto caratteristico, un'attenzione ai meccanismi della forma di governo, o meglio un interesse per la capacità delle regole di finanza pubblica di spostare il baricentro della decisione politica verso l'Esecutivo anche senza implicare grandi revisioni di ordine istituzionale¹⁸. Ciononostante, fino all'approvazione del Trattato di Maastricht, gli obiettivi di razionalizzazione della forma parlamentare sono stati costantemente accompagnati dalla volontà di mantenere l'equilibrio costituzionale tra Parlamento e Governo attraverso un principio di programmazione finanziaria che potesse radicare nell'autorizzazione parlamentare una funzione di controllo capace di assicurare stabilità agli equilibri del ciclo economico. La l. 468/1978 («Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio») prima, e la l. 362/1988 («Nuove norme in materia di bilancio e contabilità

¹⁶G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, giugno 2014, p. 5; N. LUPO, *I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee ed Esecutivi*, in *Amministrazione in cammino*, 2009; S. FILIPPI, R. IBRIDO, *La funzione di indirizzo (e il rapporto con il tempo)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2019, p. 49 ss.

¹⁷M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1999, p. 12; P. GAMBALE, D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di «controlimiti» parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2005, p. 482.

¹⁸R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, 2010, p. 85 ss. e in particolare p. 86.

dello Stato»), poi, hanno cercato di riordinare la democrazia del bilancio utilizzando le regole procedurali di controllo dell'evoluzione dei conti pubblici come strumenti di risoluzione dei conflitti e di mantenimento dell'equilibrio tra organi costituzionali¹⁹.

La l. 468/1978 ha segnato una grande innovazione rispetto al trentennio precedente attribuendo all'Esecutivo una più chiara funzione di guida delle politiche di bilancio, ma contemporaneamente, disegnando per il Parlamento una funzione di valutazione complessiva e generale dell'indirizzo economico-finanziario²⁰.

L'introduzione della legge finanziaria, la previa definizione dei saldi complessivi collegati ai grandi obiettivi di politica economica e la nuova caratterizzazione pluriennale della programmazione andavano nella direzione di attribuire alla decisione di bilancio un carattere contemporaneamente scorrevole, coerente e prevedibile, spostando l'attenzione del Parlamento su un orizzonte temporalmente ampio dove la rappresentanza democratica doveva essere chiamata a valutare sia l'incidenza finanziaria delle decisioni annuali sui bilanci successivi, sia le modificazioni del sistema economico per effetto dell'intervento dello Stato²¹. Le modifiche del 1983 al regolamento della Camera e del 1985 al regolamento del Senato hanno contribuito a trasfondere l'impostazione della l. 468/1978 nei lavori parlamentari introducendo la sessione di bilancio, prevedendo l'esame congiunto della legge finanziaria e della legge di bilancio e stabilendo regole di contingentamento dei tempi che consentissero di delineare un orizzonte temporale certo per l'approvazione finale²².

A un decennio esatto dalla legge del 1978, con la l. 362/1988 («Nuove norme in materia di bilancio e contabilità dello Stato») e le conseguenti mo-

¹⁹ P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2013, p. 393 ss.

²⁰ P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 11 ss.

²¹ R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 88; N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARÈ, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 121; M. DEGNI, *Forma di governo e decisione di bilancio*, cit., p. 199; M.T. SALVEMINI, *Il bilancio pluriennale: appunti per una discussione sulle tecniche e sulle procedure*, in *Il bilancio pluriennale nell'esperienza italiana (problemi e possibili soluzioni)*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1985, p. 3 ss.

²² R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 89.

difiche regolamentari, la logica della programmazione economico-finanziaria ha assunto le caratteristiche di un'interazione organizzata tra politica e tecnica volta a rafforzare il controllo del Parlamento sulla decisione di bilancio. La l. 362/1988, nata da un accordo tra Parlamento e Governo e tra maggioranza e opposizione, ha proposto un nuovo schema istituzionale in cui la trasparenza tecnico-informativa doveva divenire l'elemento attraverso cui il Parlamento può arrivare a comprendere e valutare gli interessi duraturi della comunità nazionale implicati dal bilancio dello Stato²³.

L'introduzione del DPEF (Documento di programmazione economica e finanziaria) con il compito di fissare i saldi-obiettivo e la previsione di una serie di obblighi informativi in capo al Governo miravano a porre il Parlamento in condizione di valutare, con il supporto tecnico di servizi interni specializzati, la capacità delle proposte governative di conseguire concreti obiettivi di sviluppo. Una particolare rilevanza assumeva il nuovo strumento della relazione tecnico-finanziaria a corredo dei disegni di legge, degli schemi di decreto legislativo e degli emendamenti di origine governativa che comportano variazioni di carattere finanziario. Come strumento posto sotto la responsabilità del Governo e volto a quantificare le entrate e gli oneri recati da ciascuna disposizione, anche in riferimento alla loro attuazione pluriennale, la relazione rispondeva allo scopo di creare una base istruttoria per un procedimento valutativo del Parlamento volto a comprendere e discutere i numeri e gli obiettivi del Governo in modo autonomo rispetto al circuito dell'indirizzo politico²⁴. I regolamenti parlamentari hanno completato il disegno di riforma con previsioni che hanno consentito di raggiungere importanti obiettivi di razionalizzazione: la disciplina della verifica del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, la previsione del potere presidenziale di stralcio delle disposizioni estranee all'oggetto della legge finanziaria, il giudizio di ammissibilità degli emendamenti da parte dei Presidenti di commissione e il ruolo delle Commissioni bilancio come sedi specializzate supportate dall'istituzione dei Servizi bilancio e volte a valutare i contenuti della manovra, sono stati tutti strumenti di tecnica istituzionale capaci di favorire un corretto equilibrio tra organi²⁵.

²³ M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, cit., p. 14; R. PERNA, *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 90.

²⁴ In proposito A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1998, p. 753 ss.; N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria*, cit.; P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., p. 21 ss.

²⁵ N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*,

L'intensificarsi del processo di integrazione europea con il Trattato di Maastricht, prima, e il Patto di stabilità e crescita, però, ha contribuito a disordinare il senso di coerenza che, sino ad allora, aveva consentito di comporre, attraverso la normativa finanziaria, la decisione politica delle finalità pubbliche, i risultati economici attesi e l'organizzazione dei ruoli costituzionali.

Con Maastricht i parametri di finanza pubblica sono divenuti lo strumento di misurazione del processo di integrazione europea, determinando i fini da perseguire, gli standard da raggiungere e portando alla costruzione di articolati meccanismi di controllo delle politiche degli Stati. Se nella logica che aveva animato il Trattato di Roma, l'unificazione europea era ancora stata concepita come una questione di grandi principi ispiratori e di politiche dal carattere complessivo, a partire dal 1992 la capacità di essere europei ha cominciato ad essere intesa come capacità di produrre una crescita sostenibile e non inflazionistica, di garantire un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza e di mantenere finanze pubbliche sane²⁶.

L'impatto di questi vincoli economico-finanziari sul diritto interno ha qualcosa di sorprendente. Le regole europee hanno portato con sé obiettivi di stabilizzazione ciclica che, una volta incorporati nel sistema politico interno, hanno spinto le istituzioni nazionali a perdere la consapevolezza circa il necessario collegamento tra prospettive di sviluppo durevoli e progetti politici avveduti e condivisi.

Invece di impiegare i nuovi obiettivi europei per cercare di garantire una discussione parlamentare rivolta all'interpretazione critica dello sviluppo della comunità democratica, le regole sovranazionali sono state percepite dal sistema politico nazionale come un vincolo esterno che imponeva di spostare la competizione politica sull'occupazione e gestione esclusiva di tutti i margini di discrezionalità rimasti all'interno della decisione di bilancio²⁷.

cit., p. 526 ss.; A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 188, 189; C. FORTE, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, ESI, Napoli, 1992, p. 201 ss.; M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, cit., p. 19 ss.; A. PALANZA, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari*, cit.

²⁶ M.P. CHITI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 1997, p. 1177 ss.

²⁷ G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997, p. 46 ss.; P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., p. 26 ss.; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., pp. 10 e 11; ID., *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 37 ss.

Non che la prassi parlamentare non avesse già ampiamente dimostrato la propria capacità di deformare il significato istituzionale delle regole di programmazione. All'inizio degli anni Ottanta la ripetuta presentazione di finanziarie «omnibus» e la prassi di approvare per ultimo l'articolo che fissava i saldi complessivi di bilancio avevano sostanzialmente snaturato il disegno riformista del 1978 e favorito un notevole appesantimento della finanza pubblica²⁸. Tuttavia, con la trasformazione del processo di integrazione europea, quella costante opera di aggiornamento della normativa contabile e del diritto parlamentare che, nel corso degli anni Settanta e Ottanta, aveva consentito di salvaguardare l'equilibrio costituzionale tra Parlamento e Governo ha sostanzialmente perso la sua capacità unificante. La fissazione di parametri sovranazionali di stabilizzazione finanziaria ha portato il sistema politico interno a disconoscere un principio rappresentativo che realizza la democraticità attraverso le sue partizioni e divisioni, facendo emergere invece una crescente insofferenza per i tempi e le procedure parlamentari²⁹.

Nel 1999, un'attività conoscitiva promossa dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato aveva avanzato una serie di proposte innovative. La discussione parlamentare sul Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) era stata indicata come il momento in cui era possibile ricostruire gli obiettivi finanziari in una chiave sostanziale idonea ad assicurare il carattere unificante delle decisioni di politica nazionale. Il metodo era stato individuato nel raccordo di tutte le politiche settoriali intorno a fini unificati e, soprattutto nell'introduzione in Parlamento di strumenti che consentissero di verificare, anche a distanza di tempo, il rapporto tra obiettivi, strumenti e risultati in una chiave di effettivo controllo sull'operato del Governo³⁰.

²⁸ P. DE IOANNA, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della "legge finanziaria"*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1989, p. 205 ss.; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985.

²⁹ G. BERTI, *Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 1, 2002, p. 9 ss.; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1994; M. DEGNI, *Forma di governo e decisione di bilancio*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2003, p. 196 ss.; ID., *Riforma costituzionale e finanza pubblica: elusioni e confusioni*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2004, p. 75 ss.; A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2006, p. 759 ss.; N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, cit., p. 103 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento*, cit., p. 233 ss.

³⁰ Camera dei deputati, XIII legislatura, doc. XVI, n. 2, *Il documento di programmazione economico-finanziaria come strumento della politica nazionale nel quadro istituzionale della moneta unica*.

La legge di contabilità nata in quella fase, la l. 208/1999 («Disposizioni in materia finanziaria e contabile»), ha però accolto in modo molto limitato queste indicazioni. La riforma è intervenuta soprattutto sui tempi del ciclo di bilancio, rimodulando i termini per la presentazione alle Camere dei documenti di programmazione³¹. Si è cercato poi di definire dal punto di vista contenutistico alcuni dei principali documenti di programmazione vietando di introdurre nella legge finanziaria norme di delega o di carattere ordinamentale e collocando fuori sessione tutti i provvedimenti collegati³². La capacità della nuova disciplina di dare coerenza ai diversi ruoli istituzionali si è dimostrata da subito molto modesta³³. Dal 2001 il Governo ha accompagnato la presentazione del disegno di legge finanziaria con decreti-legge che di fatto concorrevano a delineare il contenuto della manovra³⁴. Dal 2004, con la presentazione di un maxiemendamento ampiamente sostitutivo dei contenuti della legge finanziaria e sottoposto a questione di fiducia, le procedure parlamentari non sono più riuscite a produrre efficaci forme di contenimento di una crescente discrezionalità del Governo nel definire tempi e i contenuti della discussione parlamentare. La c.d. “procedura Pera”³⁵, o l’interpretazione del rispetto dei lavori della Commissione bilancio come requisito di ammissibilità dei maxiemendamenti, non hanno in concreto salvaguardato il ruolo del Parlamento e sono state anzi percepite come una legittimazione alla riproposizione negli anni successivi delle medesime strategie emendative³⁶.

³¹ La presentazione del DPEF è stata spostata dal 15 maggio al 30 giugno, quella del disegno di legge di approvazione del bilancio a legislazione vigente è spostata dal 31 luglio al 30 settembre e quelle dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica è stata fissata entro il 15 novembre di ogni anno.

³² L. 25 giugno 1999, n. 208, art. 2, comma 13. N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l’ingresso nell’Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1999, p. 523 ss.

³³ P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., p. 19.

³⁴ Nel 2001 il Governo ha accompagnato la presentazione del disegno di legge finanziaria con i d.l. 347/2001, 350/2001 e 351/2001; nel 2002 i decreti sono stati i nn. 209/2002, 253/2002 e 282/2002. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 32 ss.; P. GAMBALE, D. PERROTTA, *Procedure di bilancio e forma di governo: brevi notazioni a margine di un decreto-legge ‘particolare’*, in *Amministrazione in cammino*, 24 febbraio 2004; M. DEGNI, *La politica economica del centrodestra: un bilancio a metà legislatura*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2004, p. 120; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Relazione generale*, cit., p. 116 ss.

³⁵ La procedura prende il nome dall’ex Presidente del Senato e prevede che il testo del maxiemendamento sia trasmesso alla Commissione bilancio affinché essa possa valutarne i profili di copertura finanziaria.

³⁶ E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzio-*

L'effetto di queste prassi è stato quello di ridurre la decisione di bilancio a una cornice istituzionale per un rito politico che vede i Governi convincere la propria maggioranza e l'opinione pubblica di scelte di politica economica che, una volta rese coerenti con i parametri stabiliti a livello di Unione Europea, devono poter arrivare a una deliberazione finale tempestiva, al di là degli effetti che esse possono produrre nel tempo e al di là della loro reale capacità di unificare la comunità politica.

Le decisioni di bilancio si sono così trovate sempre più convogliate nel meccanismo governativo, senza che si potesse utilizzare il passaggio parlamentare per costruire un approfondito dibattito pubblico sulle politiche di bilancio e sui loro effetti duraturi³⁷.

La nuova legge di contabilità pubblica, la l. 196/2009, ha tentato una nuova riorganizzazione sistematica. La legge, integralmente sostitutiva della l. 468/1978 e successive modifiche, ha cercato di dare nuove risposte alle esigenze di governo unitario della finanza pubblica e di coordinamento con la programmazione europea. L'orizzonte triennale è divenuto lo spazio temporale di normale costruzione delle politiche di bilancio e sono stati introdotti in capo al Governo e all'amministrazione precisi obblighi informativi che avrebbero dovuto spostare il centro dell'attenzione pubblica sugli obiettivi di servizio e sul significato concreto delle politiche autorizzate. La stessa riclassificazione del bilancio dello Stato in programmi di spesa associati alle unità di voto parlamentari mirava a trasformare le Camere in una sede istituzionale per la comprensione e valutazione delle politiche pubbliche concretamente perseguite³⁸.

nali, 4, 2005, p. 824 ss.; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., pp. 85, 86; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, p. 259 ss.; S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, cit., p. 773; C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio*, cit., p. 9.

³⁷ P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia*, cit., p. 2; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 novembre 2008.

³⁸ *Commentario alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, a cura di R. Loiero, Dike, Roma, 2010; G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, 1, 2012; C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2011, p. 39 ss., soprattutto p. 52 ss.; D. PERROTTA, *Prime riflessioni sul disegno di legge di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica approvato dalla Commissione bilancio del Senato*, in *Amministrazione in cammino*, 12 giugno 2009; P. DE IOANNA, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, in *Quaderno dell'Associazione per*

La capacità della nuova legge di contabilità di realizzare i propri ambiziosi obiettivi, però, appare essere stata, dopo più di dieci anni, inferiore alle aspettative³⁹.

Innanzitutto, la revisione degli strumenti della *governance* economico-finanziaria europea già nell'autunno del 2010 ha spiazzato l'attuazione della legge, che avrebbe potuto divenire pienamente operativa nei suoi aspetti più innovativi soltanto attraverso un'attenta e coerente opera di aggiornamento delle regole di funzionamento delle Camere e dotando le strutture parlamentari di una forte e autonoma strumentazione tecnica⁴⁰. In particolare, non è stato dato seguito ai numerosi rinvii che erano contenuti nella legge e che imponevano ai regolamenti parlamentari di disciplinare in dettaglio procedure e termini per l'esame dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, per la verifica dei dati contenuti nelle relazioni tecniche e per il controllo, da parte delle Commissioni competenti, dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie⁴¹. Anche la riclassificazione in programmi e missioni è rimasta appiattita sulle entità di carattere giuridico-contabile utilizzate dalla Ragioneria Generale dello Stato, mentre non ha consentito in concreto di far emergere autentici obiettivi di servizio da porre al centro del dibattito parlamentare⁴².

gli studi e le ricerche parlamentari, 20, 2009, p. 31 ss.; C. RAIMONDI, *Il bilancio dello Stato nella valutazione delle politiche pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 80 ss.

³⁹ R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema di bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Federalismi.it*, 20 gennaio 2010; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 22.

⁴⁰ Nell'autunno del 2010 e la definizione di un calendario comune di bilancio ha portato a rivedere la legge di contabilità con la l. 39/2011 («Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri»).

⁴¹ R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema di bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, cit., p. 17. Numerosi erano i rinvii della legge ai regolamenti parlamentari, cfr. ad esempio, rispetto a quanto detto nel testo, art. 10, comma 2, lettera h, art. 17, commi 3 e 5, art. 35, comma 4.

⁴² I criteri secondo i quali la Ragioneria Generale dello Stato ha costruito i programmi come entità meramente giuridico-contabile sono stati analizzati da P. DE IOANNA, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, cit., p. 31. Cfr. anche C. RAIMONDI, *Bilancio dello Stato e politiche pubbliche*, cit. Per quanto riguarda la strumentazione tecnica delle Camere è interessante osservare che inizialmente era stata ipotizzata la creazione di una Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici e di una struttura di supporto tecnico istituita d'intesa tra i Presidenti d'Assemblea. La versione finale della legge, però, si è limitata a prevedere una semplice possibilità per le due Camere di operare in forma congiunta, senza specificare strumenti e modi attraverso cui il Parlamento avrebbe dovuto esercitare la propria

La nuova *governance* europea, che l'Italia ha costituzionalizzato con la l. cost. 1/2012 si è quindi innestata in un sistema contabile nazionale incompiuto, in cui i molti nodi irrisolti della forma di governo e l'inerzia delle forze politiche hanno reso il Parlamento inadatto ad inserirsi in un circuito decisionale in cui la sorveglianza europea interviene in modo dinamico nella definizione delle politiche di bilancio nazionali.

3. *L'impatto della riforma costituzionale del 2012 sulla capacità del Parlamento di rappresentare unità e durata*

Con la l. cost. 1/2012 («Introduzione del principio del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») è stata avviata una stagione costituzionale nuova in cui le regole di formazione del bilancio dello Stato hanno acquisito un'autonomia che le ha rese capaci di irradiarsi per tutto il sistema istituzionale⁴³.

Le novità introdotte dalla legge costituzionale sono state di ampia portata. La modifica costituzionale ha intanto posto una serie di questioni interpretative circa la compatibilità della nozione di equilibrio di bilancio con un dettato costituzionale che, quantomeno a partire dalla sentenza della Corte cost. 1/1966, era stato costantemente interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina ampiamente maggioritaria come compatibile con il *deficit spending*⁴⁴. Ma, soprattutto, la revisione del 2012 ha aperto a un'inedita

funzione di controllo. In proposito C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio*, cit., p. 23 ss.; C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, cit., p. 48 ss.

⁴³ G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica*, cit.

⁴⁴ Il punto di riferimento sull'interpretazione dell'art. 81 Cost. originario è certamente il lavoro di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, lavoro che, insieme alla giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza 1/1966 ha contribuito a dare organicità all'idea che l'intero tema del bilancio sia, per la Costituzione repubblicana, un tema servente alla costruzione dello Stato sociale. Parallelamente a questo filone interpretativo nettamente prevalente si sono sviluppate anche interpretazioni che leggevano nel testo originario dell'art. 81 Cost. una continuità con la tradizione liberale ispirata allo stretto rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio. Particolarmente nota è l'interpretazione di G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983; ID., *La Costituzione economica italiana*, Giappichelli, Torino, 1995. La contrapposizione tra i due indirizzi dottrinali è stata poi ripresa in tempi più recenti: G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; G. BO-

integrazione dinamica tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale che ha portato a svalutare l'idea di una decisione di bilancio servente ad obiettivi di politica complessiva⁴⁵.

La nuova integrazione è intervenuta sul delicato nesso tra politica e bilancio inserendo nelle procedure interne una serie di automatismi che accentuano la dimensione quantitativa della finanza pubblica e sottraggono visibilità e rilevanza al carattere cognitivo della democrazia rappresentativa⁴⁶.

Dopo il 2012 le procedure parlamentari sono state piegate a parametri esterni che hanno come obiettivo la tenuta economico-finanziaria di un sistema europeo integrato sotto alcuni profili e distribuito sotto altri, ma che non si pongono il problema di assumere scelte collettive criticamente fondate e orientate alla tutela unitaria e intergenerazionale degli interessi della comunità politica⁴⁷. Perché l'insieme delle nuove prescrizioni potesse real-

GNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° giugno 2010; N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'articolo 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007; G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *Amministrazione in cammino*, 29 dicembre 2014; M. PASSALACQUA, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in cammino*, 2012.

⁴⁵ A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, 2014, p. 167 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 2012, p. 22 ss.; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., p. 68; G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Astrid Rassegna*, 2013; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 1, p. 9 ss.; R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011, p. 5. Sulle sfide riorganizzative interne legate alla l. cost. 1/2012 M. ESPOSITO, *Considerazioni sugli effetti (ri)organizzativi della l. cost. 1/2012*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2019; M. CLAES, *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2005, p. 283 ss.; sui nuovi artt. 81 e 97 Cost. come clausole europee L. BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico*, cit., p. 6; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, cit., p. 7; G. LO CONTE, *l'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, cit.

⁴⁶ P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2015, p. 69 ss.

⁴⁷ P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, special issue, 2015, p. 81 ss.; BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., p. 29 ss.; L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, p. 13 ss.; R. BIFULCO, *Jefferson, Madi-*

mente tramutarsi in una sostenibilità dal carattere complessivo era invece necessario che le istituzioni nazionali creassero le condizioni, giuridiche e politiche, per immettere le nuove regole economico-finanziarie nella complessa struttura di istituzioni e di fini che compongono l'ossatura della democrazia pluralista sancita dalla Costituzione repubblicana e attraverso cui le prescrizioni europee di unità e di stabilità della finanza pubblica nazionale potessero contribuire alla realizzazione di una sostenibilità di carattere complessivo⁴⁸.

La stessa riforma costituzionale del 2012 ha dimostrato di essere pienamente consapevole di come l'insieme di vincoli che si realizzano in parte in obiettivi di carattere quantitativo e in parte in meccanismi esterni di sorveglianza, debbano essere riequilibrati da nuove forme di coinvolgimento del Parlamento⁴⁹. In particolare, l'art. 5 della legge conteneva due disposizioni che, se fossero state attuate, avrebbero consentito al Parlamento italiano non soltanto di mantenere una centralità istituzionale nella decisione di bilancio, ma anche di compiere un salto di qualità verso una valutazione delle politiche pubbliche che, a partire dalle politiche di bilancio, poteva portare l'*accountability* intergenerazionale all'interno della dialettica democratica⁵⁰.

Il quarto comma dell'art. 5 prescriveva che le Camere esercitassero, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, una funzione di controllo

son e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio, in *Rivista AIC*, 2, 2012; E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 784 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La comunità internazionale*, 2012, p. 3 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 114 ss.

⁴⁸ G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2003, p. 511 ss.; N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, 1, 2016, p. 333; D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 227 ss.

⁴⁹ N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Filangieri*, 2015-2016, p. 37 ss.

⁵⁰ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, quaderno 2011, p. 89 ss.; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio-sullefonti.it*, 1, 2013, p. 7; G. LO CONTE, *l'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2012, p. 938 ss.

della finanza pubblica «con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni». Alla lettera f del comma 1, poi, il medesimo articolo includeva tra i contenuti della legge rinforzata attuativa della riforma costituzionale l'istituzione, presso le Camere, di un organismo indipendente al quale attribuire «compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio».

Nei due commi è stata costituzionalizzata una funzione di controllo parlamentare che fa ampio riferimento al metodo della valutazione delle politiche pubbliche: l'istituzione di una struttura tecnica indipendente e altamente qualificata e procedure parlamentari specifiche, avrebbero potuto realizzare in Parlamento i presupposti per un ampio contraddittorio democratico che, a partire dall'analisi tecnica delle politiche di bilancio, avrebbe potuto approfondire la qualità sostanziale degli interventi pubblici e la loro capacità di produrre beni duraturi per la comunità politica. Riferendosi alla «qualità» e all'«efficacia» della spesa delle pubbliche amministrazioni, poi, la legge costituzionale apriva in modo espresso alla possibilità che le Camere sviluppassero un'interazione con tutte le amministrazioni, anche territoriali, valutando costantemente non solo il rispetto delle regole sull'equilibrio di bilancio, ma anche la resa concreta dell'intervento pubblico⁵¹.

Da un punto di vista tecnico-giuridico la costituzionalizzazione di una funzione parlamentare di controllo della finanza pubblica si muoveva su un delicato equilibrio tra revisione costituzionale, legge rinforzata di attuazione e rispetto dell'autonomia delle Camere⁵². L'art. 5 della legge costituzionale, infatti, rinviava ai regolamenti parlamentari la definizione delle procedure di controllo sulla finanza pubblica, mentre costruiva l'istituzione di un *fiscal council* a supporto dell'attività delle Camere come prodotto congiunto della legge rinforzata prevista dal sesto comma del nuovo articolo 81 e dell'autonomia regolamentare.

⁵¹ N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Valutare le politiche di bilancio*, cit., p. 356; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare*, cit., p. 5; D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 252; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 21; M. SISTI, *La valutazione delle politiche pubbliche nelle assemblee legislative*, cit., p. 54; V. LIPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della «valutazione delle politiche pubbliche»*, in *Federalismi.it*, 11, 2009.

⁵² N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, 2012, p. 89 ss.

Oggi, a diversi anni di distanza dall'approvazione della l. cost. 1/2012, il quarto comma dell'art. 5 continua ad essere del tutto inattuato, mentre la lettera f del primo comma è stata attuata solo parzialmente⁵³.

La l. 24 dicembre 2012, n. 243 («Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione»), agli artt. 16-19, ha contribuito a delineare la fisionomia del nuovo *fiscal council* che, con essa, ha assunto la denominazione di Ufficio parlamentare di bilancio (UpB)⁵⁴. La disciplina prevista avrebbe dovuto, però, essere ulteriormente specificata dai regolamenti parlamentari, cui l'art. 16, secondo e terzo comma, facevano espressamente rinvio⁵⁵. Occorreva infatti disciplinare integralmente il versante politico delle relazioni tra UpB e Parlamento, nonché il ruolo dell'organismo in relazione alle attività delle Commissioni⁵⁶. Anche su questo punto, però, i numerosi rinvii ai regolamenti parlamentari non hanno mai avuto seguito. Le Camere si sono semplicemente limitate ad adottare un protocollo sperimentale per consentire la prima istituzione dell'UpB entro il termine del 1° gennaio 2014 fissato dalla l. 243/2012⁵⁷.

⁵³ N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare*, cit.

⁵⁴ G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, cit.; L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, p. 81 ss.; A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017, p. 469 ss.; V. MANZETTI, *L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio "presso" il Parlamento*, in *Federalismi.it*, 26, 2016, p. 10 ss.; E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una fuga dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 116 ss.

⁵⁵ L. 243/2012, art. 16, commi 2 e 3. Già la l. cost. 1/2012 rinviava alla legge rinforzata il compito di istituire il nuovo *fiscal council* nel rispetto delle prerogative dei regolamenti parlamentari (l. cost. 1/2012, art. 5, comma 1, lettera f). V. MANZETTI, *L'originale modello italiano*, cit.; L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 88.

⁵⁶ N. LUPO, *'Codificazione' dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2014; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, cit.; ID., *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2014.

⁵⁷ Il protocollo con cui è stato istituito l'UpB è stato espressamente denominato come sperimentale e rivolto a consentire esclusivamente la prima applicazione del Capo VII della l. 243/2012. La procedura è stata del tutto atipica: il protocollo è stato redatto dagli Uffici di presidenza delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, illustrato ai Presidenti del-

Benché le inerzie attuative siano state a lungo giustificate attraverso l'attesa di più ampie riforme ordinamentali, oggi appare evidente come la questione di dotare le Camere di una funzione di valutazione delle politiche di bilancio sia stata di fatto rinviata *sine die*⁵⁸.

In questa sede, però, non si intende stigmatizzare la gravità dell'inattuazione di una prescrizione di rango costituzionale, quanto cercare di comprendere come l'assenza di specifici controlimiti parlamentari alla nuova *governance* economica europea accentui, sul versante interno, una spontanea tendenza delle dinamiche politiche a sottrarsi a forme istituzionali che spingano in una direzione sempre più virtuosa idonea a ricomprendere, nelle decisioni attuali, anche interessi futuri⁵⁹.

Dal momento che non si è nemmeno iniziato ad affrontare il tema dell'ampia gamma di procedimenti necessari a rendere la funzione di controllo della finanza pubblica una funzione autonoma, gli strumenti di cui oggi dispongono le Camere per cercare di ricondurre le politiche di bilancio a interessi nazionali unitari e durevoli sono molto limitati e per lo più connessi a un ruolo di autorizzazione delle politiche annuali di bilancio che è stato fortemente schiacciato da regole di *governance* europee che intervengono già nella fase di progettazione delle politiche annuali di bilancio⁶⁰.

le Camere e condiviso con le Giunte per il regolamento delle due Camere. Per una ricostruzione della procedura seguita E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una fuga dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 116 ss.; V. MANZETTI, *L'originale modello italiano*, cit., p. 10.

⁵⁸ L'istituzione in via sperimentale dell'Ufficio parlamentare di bilancio era stata motivata con la necessità di consentire una riforma dei regolamenti parlamentari il più possibile dibattuta e condivisa dalle forze politiche, riforma che però era stata rinviata in attesa che venisse approvata la revisione costituzionale del bicameralismo paritario. In proposito E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit.; N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare*, cit.; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 216, 217. La questione dell'attuazione dell'art. 5 della l. cost. 1/2012 non è stata affrontata nemmeno in occasione della modifica del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017. In proposito N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, 5 gennaio 2018, p. 2; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *federalismi.it*, 1, 2018.

⁵⁹ N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 123.

⁶⁰ Per indicazioni su un programma minimo di riforma dei regolamenti parlamentari per renderli conformi alla nuova disciplina del bilancio C. BERGONZINI, G. RIVOCSECCI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, p. 239 ss.; N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare*, cit., p. 49; ID., *"Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del Parlamento*, cit.

Le disfunzionalità che determina questo modo di guardare al ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio sono molto rilevanti perché portano a deformare anche alcuni elementi innovativi introdotti con le riforme del 2012. La l. 243/2012 ha previsto infatti alcune procedure informative, consultive o autorizzative che hanno un potenziale di evoluzione in senso valutativo del Parlamento⁶¹. Tra di esse spicca l'autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta che si rende necessaria, ai sensi del comma terzo dell'art. 6, nel caso in cui il Governo, al solo fine di fronteggiare eventi eccezionali, intenda realizzare uno scostamento temporaneo del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico. La norma prevede che, contestualmente alla richiesta di autorizzazione, il Governo indichi alle Camere la misura e la durata dello scostamento, le finalità alle quali saranno destinate le risorse aggiuntive e il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico. Questa procedura evoca la possibilità che le Camere siano messe nella condizione di analizzare in modo approfondito gli eventi richiamati dal Governo e di esercitare una stretta sorveglianza sul percorso di riavvicinamento agli obiettivi, facendosi garanti, anche a livello europeo, dell'effettiva eccezionalità delle circostanze e di come le misure di scostamento rispondano a reali e comprovate esigenze della comunità politica⁶².

Del pari anche le prescrizioni dell'art. 18 sul raccordo tra attività dell'UpB e lavori parlamentari contengono alcuni accenni ad un'idea di valutazione parlamentare. Il secondo comma prevede che le Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica possano chiedere all'Ufficio parlamentare di bilancio di predisporre analisi e rapporti specifici e che il Presidente dell'Ufficio possa essere sentito in audizione qualora richiesto. Il terzo comma, prevede invece che quando l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica possano attivarsi per chiedere che l'esecutivo sia chiamato ad illustrare davanti alle Camere i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio⁶³.

Nelle prossime pagine si avrà modo di vedere, attraverso un'analisi della

⁶¹ Oltre agli artt. 6 e 18, citati nel testo, anche gli artt. 7 e 11 della l. 243/2012 prevedono momenti di raccordo tra Parlamento e Governo sulla definizione delle politiche di bilancio.

⁶² R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1, 2020, p. 114 ss.

⁶³ L. 243/2012, art. 18, comma 3.

prassi applicativa, come l'agire congiunto delle nuove regole di *governance* e della mancata revisione dei regolamenti parlamentari determini uno stato di attuazione asimmetrica che di fatto accentua il ripiegamento dell'intera materia del bilancio pubblico sull'autorizzazione di astratte entità economico-contabili. Si vedrà anche come questa condizione contribuisca a frammentare la capacità di programmazione delle istituzioni con esiti che rendono molto difficile la sia la riflessione democratica sul significato sostanziale delle politiche autorizzate sia l'inclusione delle prospettive di durata nella rappresentanza politica⁶⁴.

4. *Quando il ruolo del Parlamento viene ridotto all'autorizzazione delle politiche di bilancio. Compressione dei tempi e miopia della rappresentanza nazionale*

Dal complesso degli elementi finora analizzati emerge come l'inserimento della nuova *governance* europea nel sistema istituzionale interno sia stato particolarmente difficile. L'azione combinata della riforma costituzionale, della legge rinforzata di attuazione e della mancata revisione dei regolamenti parlamentari ha determinato una condizione in cui l'operatività del nuovo sistema di coordinamento europeo aggrava le disfunzionalità del sistema rappresentativo interno.

Non avendo conquistato gli spazi che potevano aprirsi con un'autonoma funzione di controllo della finanza pubblica, il ruolo economico-finanziario delle Camere è rimasto confinato all'autorizzazione annuale delle politiche di bilancio, andando a sovraccaricare proprio il segmento procedurale che ha visto i tempi e i poteri del Parlamento maggiormente erosi dalla nuova *governance* economica europea⁶⁵.

Elementi istituzionali innovativi che sono stati introdotti, quali le autorizzazioni allo scostamento e l'attività di validazione dell'UpB, una volta ricondotti al significato politico dell'autorizzazione annuale nei confronti del Governo, perdono buona parte della loro capacità di far emergere aspetti so-

⁶⁴ Così N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio*, cit., p. 357; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 215 ss.

⁶⁵ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 32 ss.; P. GAMBALE, D. PERROTTA, *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di «controllimiti» parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2005, p. 487.

stanziali di valutazione delle politiche pubbliche e si riducono ad una mera questione di conferma del rapporto fiduciario. Ogni possibile alterità tra Governo e Parlamento viene così schiacciata sull'identità che i due organi condividono nella funzione di indirizzo politico.

Occorre allora riflettere su come la condizione attuale sia il portato di un modo di intendere ed utilizzare la procedura di autorizzazione annuale che, soprattutto nell'esperienza applicativa più recente, ha piegato il ruolo del Parlamento alla ricerca, entro un preciso orizzonte temporale, di un risultato finale coerente col metodo intergovernativo che ormai caratterizza il sistema euro-nazionale di convergenza delle politiche di bilancio⁶⁶.

Chiaramente in questo discorso, assumono un ruolo di primo piano gli eventi che hanno caratterizzato la sessione di bilancio del 2018, eventi che hanno portato al paradosso di una legge di bilancio approvata dalle Camere «a scatola chiusa», ma che sarebbe erroneo classificare come un incidente isolato⁶⁷. Non solo la sessione del 2019, che avrebbe dovuto sanare le ferite dell'anno precedente, ha riproposto una serissima limitazione delle prerogative parlamentari, ma buona parte delle distorsioni del 2018 sono state il portato di prassi in realtà molto radicate⁶⁸.

⁶⁶ P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia*, cit.; M. DEGNI, *La politica economica del centrodestra: un bilancio a metà legislatura*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2004, p. 120; A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019, p. 86 ss.

⁶⁷ F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4, 2019; G. DI COSIMO, *La decisione fiscale tra Parlamento e Governo*, in *Il sistema tributario ai tempi della flat tax*, a cura di C. Buzzacchi, Giuffrè, Milano, 2020, p. 19 ss.

⁶⁸ Nel 2019 la programmazione finanziaria ha nuovamente subito la frattura di un cambio di Governo tra il DEF e la NADEF. La presentazione alle Camere della NADEF è stata accompagnata da una richiesta di autorizzazione ex art. 6 che ha visto il Governo indicare come evento eccezionale il peggioramento della congiuntura macroeconomica e richiedere un margine di flessibilità pari a 0,2 punti percentuali di PIL al fine di contrastare i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico e della rete viaria, favorire la sostenibilità ambientale e «aumentare la resilienza del Paese» (MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019*, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle finanze Roberto Gualtieri e deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019). L'esame parlamentare del testo della legge di bilancio, inoltre, ha visto nuovamente limitate le prerogative parlamentari, anche se non per effetto della negoziazione con l'Unione Europea. Il maxiemendamento sottoposto a questione di fiducia è stato presentato al Senato il 16 dicembre recependo però questa volta il lavoro svolto in Commissione (SENATO DELLA REPUBBLICA, XVIII Legislatura, Resoconto stenografico della seduta n. 175 del 16

Sono molti i profili costituzionali toccati dalla modalità di approvazione della legge di bilancio per il 2019: l'ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato da una parte dell'opposizione, dà conto di come siano stati oltremodo compressi i tempi di discussione, sia stato vanificato l'esame in Commissione, sia stata resa fortemente difficoltosa la conoscenza del testo finale. Al di là della pronuncia di inammissibilità, la Consulta ha rilevato in quanto accaduto un *fumus* di illegittimità e ha fornito alcune indicazioni per cercare di improntare a un maggior rigore l'approvazione del bilancio annuale.

La Corte ha stabilito che gli artt. 70 e 72 Cost. danno fondamento alla possibilità che tutte le forze politiche e i singoli parlamentari possano «collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti». Le fasi procedurali previste dall'art. 72 Cost. sono state riconosciute come momenti essenziali dell'iter legislativo che la Costituzione pone «a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche» e «a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa»⁶⁹. È stato poi ricordato come l'approvazione del bilancio costituisca «il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi Parlamenti e che occorre massimamente preservare» tanto più a seguito della l. 243/2012 che ha conferito al bilancio una «nuova veste sostanziale» che lo rende «il principale strumento di decisione sulla allocazione delle

dicembre 2019). Il successivo passaggio alla Camera dei deputati, invece, è stato di mera approvazione formale, dal momento che, per effetto della questione di fiducia, il testo non ha potuto di fatto essere emendato (CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 282 del 23 dicembre 2019). In proposito G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze ma non le procedure*, in *La Costituzione.info*, 27 dicembre 2019.

⁶⁹ Corte cost., ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, punto 4.1 del *Considerato in diritto*. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, p. 15; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 1, 2019, p. 73; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 4, 2019, p. 6 ss.; T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, p. 291 ss.; E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019: molte novità ed un dubbio*, *Ivi*, p. 429 ss.

risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche»⁷⁰.

Ancora una volta, però, i moniti della giurisprudenza costituzionale sulla rilevanza dei lavori parlamentari come strumento di *accountability* democratica sembrano difficilmente compatibili con vicende istituzionali che avallano, invece, l'affermazione di un potere decisionale sempre più apodittico e sottratto al confronto dialettico⁷¹.

È chiaro che buona parte degli eventi che hanno caratterizzato la sessione di bilancio 2018 ricadono nella responsabilità del Governo, colpevole di aver più volte rivisto il contenuto della programmazione economico-finanziaria disattendendo impegni già assunti in sede sovranazionale e trascinandolo fino a dicembre inoltrato una totale incertezza sui saldi da inserire nella legge di bilancio⁷².

Le carenze istituzionali che hanno riguardato la sessione 2018, però, sono di più ampia portata e indicano chiaramente come sia stato il Parlamento a non saper interpretare efficacemente il suo ruolo di sede della rappresentanza politica nazionale. Le responsabilità dell'organo rappresentativo appaiono immediatamente evidenti se solo si riflette su come la politica economico-finanziaria del Primo Governo Conte fosse stata integralmente giustificata sulla base di prospettive di durata. Si voleva una consistente deroga alle regole di *governance* europee per introdurre misure (reddito di cittadinanza, *flat tax*, quota cento) che, asseritamente, avrebbero dovuto realizzare una forte crescita di medio termine dell'economia italiana. Proprio sull'attendibilità di queste prospettive di sviluppo durevole si erano soffermate la mancata validazione da parte dell'UpB, le perplessità sollevate dalla Corte dei conti e parte dei rilievi formulati dalle istituzioni europee⁷³.

⁷⁰ *Ibidem*. L'ultimo inciso è stato ripreso da Corte cost. 27 marzo 2018, n. 61.

⁷¹ Sulla differente direzione intrapresa dal circuito della legalità costituzionale rispetto al circuito della legittimazione politica G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica*, cit., p. 17. Cfr. poi C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *LaCostituzione.info*, 27 dicembre 2018; ID., *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, p. 162 ss.; G. DI COSIMO, *Come si può deliberare senza conoscere?*, cit.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 1, 2019.

⁷² Per un'analisi puntuale degli elementi di responsabilità del Governo S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., p. 7.

⁷³ I giudizi negativi di Corte dei conti e UpB sono stati manifestati in audizione davanti alle Camere. CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE DI CONTROLLO, *Audizione della Corte dei*

Invece di suscitare un ampio dibattito da condurre attraverso un approfondito contraddittorio sui dati tecnici, le Camere hanno dapprima seguito un percorso di apparente normalità procedurale per poi arrestarsi in attesa che il contrasto tra Governo e Commissione europea trovasse una qualche forma di composizione.

Nella prima fase si è assistito alla calendarizzazione e allo svolgimento di audizioni, esami, discussioni e a una serie di deliberazioni parlamentari che, non senza forzature, hanno celermente superato la mancata validazione da parte dell'UpB, i rilievi della Corte dei conti e degli organi europei e hanno dapprima autorizzato lo scostamento e poi hanno approvato in prima lettura del testo della legge di bilancio alla Camera dei deputati⁷⁴. Non appena il disegno di legge è approdato in Senato, però, i lavori parlamentari si sono di

conti sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (A.C.1334), novembre 2018; UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, 12 novembre 2018. Il 21 novembre la Commissione Europea ha approvato una relazione che rappresentava la prima fase della procedura per disavanzi eccessivi prevista dall'art. 126, paragrafo 3, del TFUE e, il 3 dicembre, l'Eurogruppo ha raccomandato all'Italia di prendere le misure necessarie per adempiere agli obblighi del Patto di stabilità e crescita. Commissione europea, COM (2018) 809 final, Italia. Relazione preparata a norma dell'art. 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 21 novembre 2018. La Commissione ha confermato l'esistenza di un'inosservanza particolarmente grave della raccomandazione rivolta all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018 in cui era stato raccomandato all'Italia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superasse lo 0,1% nel 2019. Il Consiglio aveva in particolare raccomandato all'Italia di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altre forme di spesa sociale. L'introduzione nel DPB 2019 di una nuova possibilità di pensionamento anticipato è stata valutata dalla Commissione come un passo indietro capace di minare la sostenibilità a lungo termine dell'elevato debito pubblico italiano. L'impatto delle misure previste dal DPB sulla crescita, poi, è stato valutato come probabilmente molto inferiore, anche nel breve periodo, rispetto a quanto stimato dal Governo. La previsione di un condono fiscale è infatti stata considerata come un rischio per il rispetto degli obblighi tributari capace di neutralizzare i benefici della fatturazione elettronica; la riduzione degli oneri fiscali per le imprese che assumono o reinvestono i loro utili in beni strumentali è stata ritenuta compensata dall'abrogazione di precedenti regimi fiscali favorevoli; l'aumento della pressione fiscale sulle banche, unitamente agli effetti dell'aumento dei rendimenti del debito sovrano, è stato considerato come un possibile ostacolo all'offerta di credito.

⁷⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, XVIII Legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 95 di giovedì 6 dicembre 2018.

fatto arrestati con una serie di rinvii che sono proseguiti fino al 19 dicembre, data in cui la disponibilità del Governo italiano a rivedere i saldi finali e a riscrivere ampie parti della legge di bilancio ha consentito di evitare l'avvio di una procedura per disavanzi eccessivi⁷⁵. A quel punto il Governo ha provveduto a depositare due maxi emendamenti (n. 1700 e n. 1900) che hanno integralmente sostituito il testo della legge di bilancio e che, essendo sottoposti a questione di fiducia, hanno sostanzialmente precluso lo svolgimento di un serio approfondimento parlamentare dei contenuti della legge.

Ora, un ruolo parlamentare sospeso tra la normalità e lo smarrimento denota come ormai la procedura di autorizzazione del bilancio sia del tutto inidonea ad essere un efficace controlimita nazionale a regole di *governance* che pongono l'accento su parametri di ordine quantitativo e che agiscono già nella fase di progettazione delle politiche annuali di bilancio⁷⁶.

Nel 2018, spostando il centro dell'attenzione politica attorno al rispetto dei vincoli sovranazionali e alla capacità dell'ordinamento interno di decidere liberamente, o se vogliamo sovranamente, le proprie politiche di bilancio, il Governo italiano è riuscito facilmente ad evitare di approfondire in dettaglio gli effetti di ordine sostanziale e pluriennale delle politiche che erano sottese alla decisione di bilancio. Dal punto di vista del Governo gli elementi

⁷⁵ I lavori parlamentari sono potuti riprendere soltanto il 18 dicembre a seguito della disponibilità del Governo a migliorare i saldi finali. Cfr. la lettera inviata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, al Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, al Vicepresidente della Commissione europea Valdis Dombrovskis e al Commissario europeo per gli affari economici e monetari Pierre Moscovici, 18 dicembre 2018. Annunciando un maxi emendamento alla legge di bilancio, il Governo dichiarava di voler introdurre una correzione dei saldi pari a 12,2 miliardi per il 2020 di cui 9,4 miliardi da finanziare attraverso clausole di salvaguardia: reddito di cittadinanza e riforma delle pensioni avrebbero dovuto essere finanziate attraverso un aumento dell'IVA per il 2020 e il 2021. Inoltre, per il 2019 le dotazioni di bilancio dello Stato, in termini di competenza e di cassa, venivano accantonate e rese indisponibili per la gestione per un importo complessivo pari a due miliardi di euro; tali somme avrebbero potuto essere rese disponibili soltanto se, in corso d'anno, il monitoraggio dell'andamento dei conti avesse evidenziato la sua coerenza con gli obiettivi programmatici. La posizione della Commissione europea è stata definita il 19 dicembre con una lettera e una conferenza stampa in cui Dombrovskis e Moscovici hanno spiegato che, nonostante la scarsa affidabilità dell'Italia sull'attivazione delle clausole di salvaguardia, le previsioni di azzeramento del peggioramento strutturale avevano consentito di evitare in questa fase l'avvio della procedura d'infrazione.

⁷⁶ Sul tema P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2013, p. 393 ss.

davvero critici erano il peggioramento dell'indebitamento e le troppo ottimistiche prospettive di crescita del PIL: per riuscire a superare, su questi punti, il vaglio preventivo della *governance* economica europea occorreva che il Parlamento fungesse soprattutto da congegno, politico e procedurale, di sostegno alle proposte governative. Di conseguenza il celere avanzamento delle proposte governative tra ottobre e dicembre era funzionale a rafforzare in sede europea la posizione italiana, mentre la sospensione dei lavori parlamentari nel mese di dicembre e lo stravolgimento successivo alla presentazione del maxiemendamento sono stati una conseguenza del fatto che nemmeno un solido sostegno parlamentare è stato sufficiente a convincere le istituzioni europee.

È chiaro che, in tutto questo, l'idea di una funzione rappresentativa fatta di analisi, di decantazione ed eventualmente anche di riformulazione delle politiche proposte appare essere del tutto estranea alla realtà istituzionale⁷⁷.

Per riuscire a sbrogliare l'intreccio di ragioni giuridiche che si pongono alla radice di una simile disfunzionalità occorre tenere presente che nel nostro ordinamento l'autorizzazione parlamentare del bilancio dello Stato è stata concepita come un'entità giuridica in cui i vincoli possono essere anche molto stringenti, ma sono prevalentemente di carattere tecnico-contabile⁷⁸.

Nel secondo paragrafo di questo capitolo si è avuto modo di vedere come gli effetti di razionalizzazione della forma di governo siano stati a lungo affidati alle regole di programmazione economico-finanziaria intese come «manufatto»⁷⁹, come disegno articolato, ma prevalentemente formale in cui è la capacità della tecnica contabile a consentire di mantenere l'equilibrio tra organi. Di conseguenza il nostro ordinamento è arrivato ad accogliere il nuovo sistema di *governance* con una procedura parlamentare di autorizzazione del bilancio che già da molto tempo non prestava attenzione all'analisi di ordine sostanziale.

In questo contesto le condizionalità derivanti dall'ordinamento sovranazionale hanno esasperato l'incapacità delle procedure interne di includere nel dibattito politico parlamentare l'analisi delle politiche sottese alla decisione di bilancio ed ha accentuato invece la rilevanza formale dell'approvazione per il rafforzamento dei meccanismi fiduciari.

È un dato che ha evidenziato anche la Corte costituzionale in quella parte

⁷⁷ G. M. SALERNO, *La legge di bilancio per il 2019 tra vincoli europei e rivendicazioni sovraniste: una questione di metodo*, in *Federalismi.it*, 1, 2019.

⁷⁸ P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., p. 52.

⁷⁹ L'espressione è stata ampiamente utilizzata da Paolo De Ioanna in molti suoi lavori.

dell'ordinanza n. 17/2019 in cui ha di fatto attenuato la gravità dell'accaduto facendo riferimento al carattere risalente della prassi dei maxiemendamenti sottoposti a voto di fiducia e al suo significato in termini di ricerca della governabilità⁸⁰. È chiaro che «necessità di ordine pratico non possono portare a scavalcare disinvoltamente regole costituzionali sul corretto svolgimento del procedimento legislativo»⁸¹. Tuttavia, anche il ragionamento della Corte ci consente di comprendere come non sia più possibile pensare il ruolo parlamentare sulle politiche di bilancio attraverso il filtro dell'autorizzazione al Governo.

La prescrizione di una funzione parlamentare di controllo della finanza pubblica nella l. cost. 1/2012 serviva proprio a questo, vale a dire a ribilanciare con una funzione di controllo un potere di autorizzazione che, per effetto della nuova *governance* europea, sarebbe stato profondamente eroso nelle sue capacità di valutazione sostanziale⁸².

Di conseguenza oggi le istituzioni italiane sembrano vivere un complesso paradosso: l'equilibrio di bilancio non è dal punto di vista costituzionale l'espressione di un'operazione tecnica di ordine quantitativo effettuata in sede europea, ma la meccanica istituzionale interna risulta essere molto debole nel riuscire ad avviare un'azione di sistema capace di garantire l'effettivo prevalere dei fini sociali e di libertà che pure la Costituzione prevede come gerarchicamente superiori alla disciplina del bilancio⁸³.

In questo contesto innescare un circolo virtuoso delle politiche di bilancio è molto difficile, sia perché si alimenta una propensione della politica a generare spesa pubblica, sia perché le politiche di bilancio rischiano di essere facilmente esposte a mutamenti di indirizzo che impediscono di costruire, attraverso di esse, beni pubblici di carattere duraturo e condiviso da attuare in un ampio arco temporale.

⁸⁰ Corte cost., ord. 17/2019, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

⁸¹ V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019, p. 6; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, p. 165 ss.; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note all'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 4, 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale*, cit., p. 5.

⁸² N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio*, cit., p. 356 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 133 ss.; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, cit., p. 25; D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea*, cit., p. 257.

⁸³ P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio*, cit.

Proprio questa progressiva svalutazione delle politiche di durata emerge anzi in modo evidente se si analizza la prassi applicativa delle autorizzazioni allo scostamento previste dall'art. 6 della l. 243/2012 e il contenuto dell'attività di validazione svolta dall'UpB.

5. La prassi applicativa sulle autorizzazioni allo scostamento previste dall'art. 6 della l. 243/2012: normalità dell'eccezione e assenza di valutazione parlamentare

Dal 2014, anno di prima applicazione delle nuove regole derivanti dalla riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio, il ricorso alle autorizzazioni parlamentari che consentono lo scostamento temporaneo dagli obiettivi europei è stato talmente frequente da ripetersi ogni anno e, nella maggior parte dei casi, sia in primavera, in occasione della presentazione del Documento di economia e Finanza (DEF), sia in autunno, con il passaggio parlamentare della Nota di aggiornamento del DEF (NADEF)⁸⁴.

Si è già accennato a come l'art. 6 della l. 243/2012 preveda che il Governo, al solo verificarsi di alcuni eventi eccezionali, possa sottoporre alle Camere, sentita la Commissione europea, una richiesta di scostamento dagli obiettivi programmatici di finanza pubblica perché esse l'autorizzino a maggioranza assoluta. Con la richiesta il Governo sottopone alle Camere una relazione in cui vengono aggiornati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, vengono indicate la misura e la durata dello scostamento e vengono definite le finalità a cui destinare le risorse aggiuntive. È inoltre previsto che il Governo presenti alle Camere un piano di rientro che consenta di prevedere il nuovo raggiungimento dell'obiettivo programmatico⁸⁵.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 6 sono da considerarsi eventi eccezionali soltanto «periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea», oppure «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché

⁸⁴ In proposito C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, p. 92 ss.

⁸⁵ L. DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *Amministrazione in cammino*, 28 maggio 2013, p. 13 ss.

le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese».

In realtà a questi eventi eccezionali in senso stretto occorre aggiungere altre due tipologie di ipotesi, previste dal quinto e sesto comma dell'art. 6: l'aggiornamento del piano di rientro al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali o qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche; l'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi eccezionali⁸⁶.

Già solo il ripetuto ricorso alla procedura originariamente pensata per far fronte a eventi eccezionali è un indice di come l'applicazione interna delle nuove regole di *governance* sia andata incontro ad importanti difficoltà di funzionamento.

Eppure, la previsione, soprattutto se viene letta tenendo presente quanto prescrive il quarto comma dell'art. 5 della l. cost. 1/2012, dimostrava un elevato potenziale per il ruolo del Parlamento. Una richiesta di autorizzazione a maggioranza assoluta accompagnata da un piano di rientro evocava la possibilità che le Camere fossero messe nella condizione di analizzare in modo approfondito la reale eccezionalità degli eventi richiamati dal Governo e l'effettiva utilità dello scostamento richiesto e che esercitassero poi una stretta vigilanza sul significato complessivo delle politiche adottate e sul percorso di riavvicinamento all'obiettivo programmatico.

La prassi applicativa ci mostra però una realtà istituzionale molto diversa. Sin dalla prima richiesta ex art. 6, relativa al DEF 2014 ed esaminata dalle Camere il 7 aprile 2014, i dibattiti parlamentari sulle relazioni si sono svolti in tempi molto rapidi e senza un particolare approfondimento né della reale eccezionalità degli eventi, né delle politiche che avrebbero dovuto contrastare la situazione eccezionale, né degli effetti di medio-lungo periodo che comporta lo scostamento dall'obiettivo programmatico e il suo successivo inseguimento in condizioni mutate⁸⁷. Anche la prescrizione della maggioranza

⁸⁶R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico*, cit., p. 146 ss.

⁸⁷Per il 2014: Senato della Repubblica, risoluzione n. 6-00050 del 2014; Camera dei deputati, risoluzione n. 6-00064 del 2014; CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico della seduta n. 309 di martedì 14 ottobre 2014*, p. 7 ss.; Risoluzioni n. 6-00062 al Senato e n. 6-00082 alla Camera del 14 ottobre 2014. Per il 2015: CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico della seduta n. 414 del 23 aprile 2015*; CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico della seduta n. 498 di giovedì 8 ottobre 2015*, p. 2 ss.; Risoluzioni n. 6-00163 alla Camera e n. 6-00127 al Senato dell'8 ottobre 2015. Per il 2016: CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico della seduta n. 614 del 27 aprile 2016*; CAMERA DEI DEPUTATI, *Reso-*

assoluta non ha di fatto favorito la creazione di una convergenza tra forze politiche, dal momento che raramente si è verificato un ampliamento rispetto alla maggioranza di governo⁸⁸.

È possibile suddividere l'evoluzione delle autorizzazioni allo scostamento in tre periodi: un primo periodo che si colloca nella XVII Legislatura ed in cui la procedura è stata utilizzata come strumento di allentamento dei vincoli europei; un secondo periodo che coincide con i primi due anni della XVIII Legislatura e in cui le autorizzazioni sono state considerate elemento di legittimazione della politica economica dei Governi insediatisi nell'estate; un terzo periodo iniziato nel 2020 in cui le autorizzazioni sono servite per avviare una stagione di consistente aumento dell'indebitamento in un contesto in cui la pandemia da Coronavirus ha profondamente cambiato lo scenario interno e sovranazionale.

Nel corso della XVII Legislatura lo schema seguito dai Governi è stato quello di confermare l'obiettivo del raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio stabilendo però contestualmente il suo slittamento ad annualità successive⁸⁹. Gli eventi qualificati come eccezionali sono stati molto diversificati, ricomprendendo situazioni come l'emergenza migranti, i «danni economici e psicologici degli atti terroristici in Europa», la condizione di dissesto idrogeologico del Paese e molto altro ancora. Risulta però essere unificante l'esigenza, protrattasi negli anni e di fatto qualificata in modo molto generico, di ottenere e utilizzare margini di flessibilità rispetto alle regole e ai parametri europei⁹⁰. Nel 2014 è stato chiesto un aumento dell'indebitamento netto dal 2,6 per cento al 3 per cento. Nel 2015 il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali è stato rinviato al 2018. Nel 2016 il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio-termine è stato modificato per consentire un aumento dell'indebitamento netto pari ad un importo mas-

*conto stenografico della seduta n. 691 di mercoledì 12 ottobre 2016. Per il 2017: CAMERA DEI DEPUTATI, Resoconto stenografico della seduta n. 784 di mercoledì 26 aprile 2017; Risoluzione 6-00349 alla Camera dei deputati, 6-00255 al Senato della Repubblica del 4 ottobre 2017. Sugli aspetti procedurali che riguardano l'approvazione delle richieste di scostamento R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico*, cit., p. 150 ss.*

⁸⁸ R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico*, cit., p. 153.

⁸⁹ In proposito SERVIZIO STUDI DI CAMERA E SENATO, *Aggiornamento del Piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT)*, dossier, 11 marzo 2020.

⁹⁰ Sulle tipologie di richieste formulate negli anni R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico*, cit.

simo di 7,7 miliardi di Euro. Nel 2017 il Governo ha chiesto di ridurre l'aggiustamento strutturale di bilancio nel 2018 da 0,8 a 0,3 punti percentuali, aumentando l'obiettivo di indebitamento all'1,6 per cento del PIL nel 2018 per poi ridurlo allo 0,9 nel 2019 e allo 0,2 nel 2020.

Ogni anno è stata richiesta una rimodulazione o un rinvio del percorso di avvicinamento agli obiettivi europei che, ripetendosi, ha contribuito a rendere poco rilevanti gli elementi di contesto. Nella prima parte della XVII Legislatura la procedura *ex art. 6* della l. 243/2012 è stata utilizzata soprattutto come espediente procedurale per consentire un peggioramento dei conti pubblici in un contesto in cui l'Italia si trovava ad inseguire un obiettivo di medio termine che non era stato raggiunto, come si pensava, entro il 2014⁹¹. Nella seconda parte della Legislatura, invece, il complessivo miglioramento del quadro macroeconomico interno e internazionale ha portato il Governo a perseguire politiche di riduzione della correzione fiscale con lo scopo dichiarato di avviare una maggiore crescita del Paese⁹².

Con la XVIII Legislatura le autorizzazioni allo scostamento si sono inserite in un contesto istituzionale interno in cui i mutamenti di Governo tra l'approvazione del DEF e l'approvazione della NADEF hanno deformato il significato delle procedure di finanza pubblica. Il carattere unitario e previsionale che dovrebbe accompagnare la successione dei documenti di programmazione ha lasciato spazio a un netto cambio di indirizzo economico-finanziario. In questo contesto la presentazione parlamentare della NADEF e la contestuale approvazione di un'autorizzazione *ex art. 6* hanno assunto il significato di esprimere, attraverso l'ampia maggioranza prevista dalla procedura, un sostegno parlamentare alla nuova politica economica.

Nel 2018 questi caratteri sono stati particolarmente accentuati. Il ciclo della programmazione era iniziato in primavera con la predisposizione, da parte del Governo Gentiloni, di un Documento di economia e finanza che, in ragione della particolare situazione politica⁹³, si limitava «alla descrizione

⁹¹ A questa circostanza fa riferimento C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio dell'Ufficio parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Costituzione e bilancio*, cit., p. 198 ss.

⁹² C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*, cit.

⁹³ Il DEF 2018 è stato redatto in una fase di transizione dettata dall'avvio della XVIII legislatura e, soprattutto, dalla difficile costituzione di un Governo a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018. Per questo motivo il documento non conteneva un nuovo piano programmatico. Per una cronaca dell'avvio della XVIII Legislatura M. MANDATO, G. STEGHER, *Il tormentato avvio della XVIII Legislatura e la perdurante crisi di regime: salus rei publicae suprema lex esto*, in *Nomos*, 1, 2018.

dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale, all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche per l'Italia e al quadro di finanza pubblica tendenziale che ne consegue alla luce degli effetti della Legge di Bilancio per il 2018»⁹⁴.

Con la nascita del primo Governo Conte la NADEF è stata l'occasione per presentare al Parlamento il nuovo indirizzo di politica economica del Governo basato sull'alleanza tra Movimento 5 stelle e Lega⁹⁵. I principali punti su cui si fondava la nota erano: la cancellazione degli aumenti dell'IVA previsti per il 2019, l'introduzione del reddito di cittadinanza, l'introduzione di una «pensione di cittadinanza», l'introduzione di modalità di pensionamento anticipato, l'introduzione della prima fase della c.d. *flat tax*, il taglio dell'IRES, il rilancio degli investimenti pubblici, un programma di manutenzione straordinaria della rete viaria, politiche di rilancio dei settori chiave dell'economia, lo stanziamento di risorse per il ristoro dei risparmiatori danneggiati dalle crisi bancarie⁹⁶. Chiaramente queste misure, da finanziare interamente attraverso un'ingente spesa pubblica di carattere pluriennale, si accompagnavano a previsioni di significativo peggioramento dei conti pubblici: la NADEF stimava l'indebitamento netto nel 2,4 per cento del PIL nel 2019, nel 2,1 per cento nel 2020 e nel 1,8 per cento nel 2021. Al forte aumento della spesa pubblica il Governo affidava però l'obiettivo «di promuovere una ripresa vigorosa dell'economia italiana, puntando su un incremento adeguato della produttività del sistema paese e del suo potenziale di crescita, e allo stesso tempo, di conseguire una maggiore resilienza rispetto alla congiuntura e al peggioramento del quadro economico internazionale»⁹⁷. La Nota di aggiornamento stimava il quadro programmatico di crescita del PIL in almeno l'1,5 per cento nel 2019 e l'1,6 per cento nel 2020⁹⁸.

⁹⁴ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di economia e finanza 2018*, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Paolo Gentiloni Silveri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Pier Carlo Padoan e deliberato dal Consiglio dei Ministri il 26 aprile 2018.

⁹⁵ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018.

⁹⁶ Le denominazioni degli interventi sono state riprese dal comunicato del Consiglio dei Ministri n. 21 del 27 settembre 2018.

⁹⁷ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, cit., p. III.

⁹⁸ *Ivi*, p. VII.

Il documento, approvato dal Consiglio dei ministri il 27 settembre in un clima politico da «abolizione della povertà»⁹⁹, ha immediatamente iniziato un difficile cammino dal punto di vista dei riscontri al contenuto delle sue previsioni.

Il 5 ottobre 2018 una lettera firmata dal Vicepresidente della Commissione europea, Valdis Dombrovskis, e dal Commissario europeo per gli affari economici e monetari, Pierre Moscovici, ha evidenziato come le previsioni del Governo italiano comportassero una «significativa deviazione» dalle raccomandazioni che il Consiglio europeo aveva inviato all'Italia alla fine di giugno 2018¹⁰⁰.

Nel mese di ottobre sono stati resi noti anche i giudizi negativi della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio¹⁰¹.

La Corte dei conti, oltre a evidenziare una carenza di informazioni circa la sostenibilità del debito, ha sottoposto a severa critica la strategia del Governo basata su una deroga all'obiettivo di medio termine per puntare ad una crescita da stimolare quasi esclusivamente con un'espansione della spesa pubblica finanziata in deficit. La Corte ha sottolineato inoltre come la tipologia di interventi previsti, trasferimenti alle famiglie e investimenti infrastrutturali non orientati all'efficienza e alla razionalizzazione della spesa pubblica, si caratterizzassero per bassi moltiplicatori, inadatti a stimolare elevati tassi di crescita¹⁰².

L'Ufficio parlamentare di bilancio che, in data 19 settembre 2018 aveva validato le previsioni tendenziali per gli anni 2018-2019 sottolineando come la crescita reale del PIL fosse esposta a rischi di significativo ribasso¹⁰³, ha ritenuto di non validare le previsioni contenute nella NADEF,

⁹⁹ Così si era espresso il Vicepresidente del Consiglio Luigi Di Maio al termine del Consiglio dei Ministri che aveva approvato la NADEF 2018.

¹⁰⁰ La NADEF è stata comunicata alla Commissione europea il 4 ottobre 2018. Le raccomandazioni del Consiglio europeo del giugno 2018 avevano suggerito all'Italia di mantenere un tasso nominale di crescita della spesa pubblica al netto degli interessi non superiore allo 0,1% nel 2019.

¹⁰¹ La Corte dei conti si è espressa il 9 ottobre, mentre l'Ufficio parlamentare di bilancio il 13 ottobre.

¹⁰² CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Audizione della Corte dei conti sulla nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, n. 15/SSRRCO/AUD/18, p. 3.

¹⁰³ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Nota esplicativa della lettera di validazione dell'Ufficio parlamentare di Bilancio del quadro economico tendenziale della Nota di aggiornamento del DEF 2018*, 19 settembre 2018.

dal momento che, su tutti i parametri presi in considerazione, le stime del Governo si collocavano molto al di sopra anche degli scenari più ottimistici, mentre l'impatto positivo della manovra sulla crescita reale è stato considerato come nettamente inferiore rispetto alle previsioni del Governo¹⁰⁴.

Ci si aspetterebbe che l'ampia portata delle deroghe richieste, nonché il difficile inserimento delle politiche nazionali nel quadro europeo e la gravità dei rilievi mossi dalle istituzioni tecniche nazionali, portasse a una discussione parlamentare sull'autorizzazione allo scostamento allegata alla NADEF come momento di attenta analisi e riflessione sulle politiche del Governo.

Il passaggio parlamentare, invece, è stato di tenore diverso. Il momento di principale approfondimento dei contenuti e delle previsioni della NADEF sono state le audizioni svolte dalle Commissioni Bilancio di Camera e Senato in seduta congiunta, nel corso delle quali tanto la Corte dei conti, quanto l'Ufficio parlamentare di bilancio hanno esposto il contenuto negativo dei loro giudizi¹⁰⁵. Ciononostante, l'approvazione della NADEF e la concessione della relativa autorizzazione allo scostamento sono intervenute in tempi rapidissimi, con ampie maggioranze e con un dibattito parlamentare in cui è stato certamente acceso il contrasto di carattere politico, ma in cui i dati esposti dagli organismi tecnici non sono stati considerati come il punto di partenza per un'approfondita analisi delle politiche sottoposte al Parlamento, quanto, molto più semplicemente, come mera argomentazione a vantaggio delle opposizioni che le maggioranze dovevano riuscire a superare in via di decisione politica¹⁰⁶.

Nel 2019 il secondo Governo Conte è succeduto al primo alla fine dell'estate, comportando nuovamente una revisione della programmazione eco-

¹⁰⁴UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Osservazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio al Ministero dell'Economia e delle finanze sul Quadro macroeconomico programmatico della NADEF 2018*, 13 ottobre 2018.

¹⁰⁵Nelle giornate del 9 e 10 ottobre sono stati sentiti in audizione Banca d'Italia, Istat, Corte dei conti, UpB e Ministro dell'Economia e delle Finanze. Al termine delle audizioni è stato conferito mandato al relatore di riferire favorevolmente all'aula.

¹⁰⁶SENATO DELLA REPUBBLICA, Risoluzione n. 100 dei senatori Romeo e Patuanelli, approvata con 165 voti favorevoli, 107 contrari e 5 astenuti, <http://www.senato.it/notizia?comunicato=673>; CAMERA DEI DEPUTATI, Risoluzione 6/00018, presentata dal deputato Riccardo Molinari, <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=6/00018&ramo=C&leg=18>.

nomico-finanziaria¹⁰⁷. Anche in questo caso NADEF e autorizzazione allo scostamento hanno assunto il compito di presentare gli obiettivi di bilancio del nuovo Governo che, con la richiesta *ex art. 6* ha evidenziato un peggioramento della congiuntura macroeconomica ed ha chiesto un margine di flessibilità pari a 0,2 punti percentuali di PIL al fine di contrastare i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico e della rete viaria, favorire la sostenibilità ambientale e «aumentare la resilienza del Paese»¹⁰⁸. L'autorizzazione è stata rapidamente votata e concessa con ampie maggioranze, nonostante, anche in questo caso UpB e Corte dei conti avessero evidenziato seri disallineamenti rispetto alle previsioni del Governo, per quanto non gravi come nell'anno precedente.

Rispetto a quanto sinora analizzato, le autorizzazioni allo scostamento che hanno caratterizzato il 2020 assumono un significato a sé stante. In questo caso il carattere eccezionale degli eventi è indubitabile e, in soli due mesi, vi è stato un profondo ripensamento del contesto interno e sovranazionale¹⁰⁹.

A livello europeo vi è stato un deciso allentamento dei vincoli alle politiche di bilancio¹¹⁰. Il 19 marzo 2020 la Commissione europea ha adottato un *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*¹¹¹, mentre il 20 marzo è stato stabilito di applicare la c.d. general escape clause, previsione introdotta con la revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata dal Six Pack nel 2011 e con cui viene consentito agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine per fronteggiare situazioni di grave recessione economica e a patto che non venga compromessa la sostenibilità fiscale di medio periodo¹¹². Con la successiva *Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce*

¹⁰⁷ Sul tema G. DELLEDONNE, *Parlamentarismo razionalizzato e fattore-tempo: una riflessione sulle crisi politiche dell'estate 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2019, p. 910 ss.

¹⁰⁸ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019*, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle finanze Roberto Gualtieri e deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019.

¹⁰⁹ L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio emergenza Covid-19 di Federalismi.it*.

¹¹⁰ C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, cit., p. 89 ss.

¹¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, (2020/C 91 I/01).

¹¹² COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*, COM (2020), 123 final.

della crisi della Covid-19, del 23 marzo, è stato espressamente riconosciuto come l'emergenza sanitaria abbia determinato uno shock economico di vasta portata che richiede una risposta politica risoluta, ambiziosa e coordinata al fine di evitare danni permanenti all'economia europea e alla sostenibilità finanziaria di medio-termine. I Ministri hanno condiviso le valutazioni della Commissione secondo cui sono soddisfatte le condizioni di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione che consentono di applicare la clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell'UE¹¹³.

A fronte di un così ampio allentamento dei vincoli europei le richieste di disavanzo presentate dal Governo italiano alle Camere sono state ingenti: il 5 marzo il Governo ha inviato al Parlamento una prima relazione, poi aggiornata l'11 marzo incrementando la richiesta di stanziamento fino a 25 miliardi di Euro. Gli obiettivi dichiarati dal Governo sono stati il rafforzamento del sostegno che si intende assicurare al sistema sanitario, ai cittadini e alle imprese, nonché un incremento delle risorse a favore della protezione civile e della sicurezza¹¹⁴.

La richiesta di scostamento è stata approvata all'unanimità sia alla Camera che al Senato, consentendo al Governo di avviare politiche di contrasto alla situazione di emergenza.

Una seconda richiesta di scostamento è stata presentata nell'aprile 2020, insieme al DEF. Il Governo ha richiesto un ulteriore stanziamento di 50 miliardi, con un saldo netto da finanziare pari a 155 miliardi nel 2020 e 25 miliardi nel 2021. Il debito pubblico è stato così portato al 155,7 per cento del PIL nel 2020 e al 152,7 per cento nel 2021¹¹⁵. Anche in questo caso le risoluzioni di maggioranza sono state approvate in entrambe le Camere quasi all'unanimità¹¹⁶.

¹¹³ CONSIGLIO DELL'UE, *Dichiarazione dei Ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*.

¹¹⁴ *Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e trasmessa alla presidenza della Camera dei deputati il 5 marzo 2020. L'integrazione della relazione è stata depositata dal rappresentante del Governo nella seduta della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) dell'11 marzo 2020. Su queste richieste di scostamento C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, cit., p. 94 ss.

¹¹⁵ *Relazione al Parlamento 2020 ai sensi della l. 243/2012, art. 6*, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Roberto Gualtieri al Consiglio dei Ministri del 24 aprile 2020.

¹¹⁶ Risoluzioni 6-00108 alla Camera dei deputati e 6-00106 al Senato della Repubblica. CAMERA DEI DEPUTATI, Resoconto stenografico della seduta del 29 aprile 2020. Al Senato l'esame si è svolto il 30 aprile 2020.

Ancora, in data 29 luglio 2020, è stata presentata in Parlamento un'ulteriore richiesta di 25 miliardi di necessità di spesa, seguita, il 26 novembre dalla concessione di altri 8 miliardi di spazio finanziario. Infine, il 20 gennaio 2021 il Parlamento ha accordato altri 32 miliardi di spesa¹¹⁷.

Analizzando il contenuto delle risoluzioni parlamentari, così come delle richieste del Governo è difficile trovare un approfondimento sostanziale delle politiche che si vogliono realizzare e la definizione di un quadro di azioni, innanzitutto legislative e amministrative, che possano assicurare il rilancio duraturo della comunità nazionale. Vi è piuttosto un elenco di settori e di situazioni che necessitano di intervento e di attenzione (sanità, forze dell'ordine, protezione civile, ecc.), accompagnato da uno slancio propositivo talmente ampio da rendere molto difficile anche solo immaginare in modo concreto le future azioni del Governo italiano¹¹⁸. Anzi, dei Go-

¹¹⁷C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, p. 96 ss.

¹¹⁸Questi gli impegni posti a carico del Governo dalle risoluzioni parlamentari. Incrementare le risorse a sostegno della ripresa economica e produttiva, anche attraverso iniziative per il recupero della competitività sui mercati internazionali, ivi compresi interventi per la capitalizzazione delle imprese e favorendo la introduzione di tecnologie innovative. Affiancare alle misure di sostegno della ripresa economica e competitiva del nostro Paese, un articolato Piano nazionale di riforme che, tra le altre misure, preveda: la semplificazione delle procedure amministrative poste a carico delle imprese e dei cittadini, con l'obiettivo di ridurne sia gli oneri sia il carico degli adempimenti; una riforma del sistema fiscale, improntata alla semplificazione, all'equità, alla riduzione del carico fiscale sulla produzione e il lavoro e alla tutela ambientale tramite incentivi, nonché ad un più efficace contrasto dell'evasione fiscale; la revisione e la riqualificazione della spesa pubblica, orientando la stessa verso una logica di significativo aumento della produttività della PA e verso un rafforzamento di quella sanitaria, per il welfare e per l'istruzione scolastica e universitaria; rafforzare le misure a sostegno delle famiglie; a garantire, in un contesto di miglioramento graduale e strutturale della finanza pubblica, la completa eliminazione dell'incremento delle aliquote IVA e delle accise previsto dal 2021. Adottare interventi finalizzati ad incrementare la produttività, l'innovazione e la capitalizzazione delle imprese nonché la competitività del nostro sistema economico nei contesti internazionali. Promuovere il rilancio degli investimenti pubblici e privati, anche attraverso la semplificazione delle procedure amministrative, a partire da quelle relative agli investimenti infrastrutturali. Sostenere gli investimenti volti a promuovere forme di economia circolare e a favorire la transizione ecologica aumentando la competitività e la resilienza dei sistemi produttivi a shock ambientali e di salute e perseguendo con fermezza politiche di contrasto ai cambiamenti climatici finalizzate a conseguire una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Agevolare gli investimenti orientati a promuovere un nuovo modello di sviluppo produttivo ed industriale, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitivo, orientato alla crescita, all'innovazione tecnologica e alla creazione di lavoro; a promuovere lo sviluppo del capitale umano.

verni italiani, perché al di là del carattere emergenziale ed espressamente *una tantum*¹¹⁹ delle richieste di ordine finanziario, è evidente come le conseguenze della politica economica adottata per fronteggiare gli effetti della pandemia potranno essere riassorbite soltanto in tempi molto lunghi, quantomeno decennali. Un orizzonte di recupero così ampio richiede, fin da subito una capacità di programmazione particolarmente avveduta ed unitaria: gli stessi documenti di programmazione predisposti dal Governo hanno incorporato scenari di aumento del ricorso all'indebitamento che vanno oltre al 2032¹²⁰.

È sulle prospettive di medio-lungo periodo, allora, che occorrerebbe un vaglio parlamentare particolarmente intenso, volto a definire criteri stringenti capaci di assicurare che l'ampio stanziamento di risorse pubbliche vada effettivamente a sostenere quei settori e quelle condizioni sociali che più necessitano di un supporto pubblico e che meglio rispondono a stimoli di liquidità. Inoltre, le aule e i procedimenti parlamentari dovrebbero provvedere alla definizione di un percorso particolarmente condiviso tra le diverse forze politiche che si ponga a garanzia di un efficace recupero rispetto alla condizione di emergenza¹²¹.

Proprio l'assenza di un analitico confronto tra Parlamento e Governo sulle politiche sottese alle decisioni di spesa, però, sembra essere la cifra caratteristica dell'intera prassi applicativa sulle autorizzazioni allo scostamento, confermata anche nell'eccezionale situazione di emergenza apertasi nel 2020.

È molto difficile trovare nelle relazioni che domandano e nelle risoluzioni che autorizzano un ampio approfondimento delle misure che si intendono adottare e una chiara indicazione dell'impatto degli interventi in termini di attuazione amministrativa e di servizi per la comunità politica. Il Parlamento sembra anzi aver rinunciato a svolgere un ruolo di guida nella selezione dei diritti da soddisfare e degli interessi da promuovere, facendo prevalere nettamente un'impostazione quantitativa dove sia gli obiettivi, sia gli effetti delle richieste sono formulati in termini di punti percentuali e di quantità di risorse, senza che si provveda a dettare i criteri che consentono di perseguire

¹¹⁹ Il carattere *una tantum* delle misure previste è stato utilizzato dal Governo italiano come argomento per far sì che le risorse richieste non rientrassero nel calcolo del saldo di bilancio strutturale. Cfr. *Lettera del Ministro dell'Economia e delle Finanze alla Commissione europea*, 5 marzo 2020.

¹²⁰ La progressione dell'indebitamento prevista è pari a 55 miliardi di euro nel 2020, 24,85 miliardi di euro nel 2021, 32,75 miliardi di euro nel 2022, 33,05 miliardi nel 2023, 33,15 miliardi di euro nel 2024, 33,25 miliardi di euro dal 2025 al 2031 e 29,2 miliardi dal 2032.

¹²¹ C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, cit., p. 104 ss.

finalità sostanziali, a individuare gli strumenti che possono consentire di realizzarle e il percorso attuativo che, in termini di normazione e di amministrazione, può garantire l'adempimento virtuoso degli obiettivi dichiarati.

Il caso della neutralizzazione delle clausole di salvaguardia è in questo senso emblematico. In tutti gli atti parlamentari di indirizzo che riguardano le autorizzazioni allo scostamento, lo slittamento degli aumenti di IVA e accise è una delle indicazioni più chiare e costanti. Eppure, le clausole di salvaguardia non sono esclusivamente uno strumento di natura contabile ma hanno l'obiettivo di proteggere il bilancio per preservare i diritti e le prestazioni che dal bilancio sono implicate¹²².

Quest'appiattimento, o meglio questa riscrittura in termini quantitativi delle finalità di ordine pubblico rappresenta oggi una seria minaccia alla capacità dell'ordinamento di assicurare quella responsabilità democratica anche di ordine intergenerazionale che si è visto essere al centro della giurisprudenza costituzionale sul bilancio come bene pubblico. Per comprendere meglio, in termini reali, quali siano gli elementi istituzionali che hanno reso possibile questo forte smarrimento della centralità delle politiche pubbliche è utile analizzare il patrimonio informativo fornito dall'Ufficio parlamentare di bilancio nel corso della sua attività di validazione.

6. *Il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio e il patrimonio informativo sulla svalutazione delle prospettive di durata*

L'UpB viene spesso considerato la struttura tecnica parlamentare che, al momento, più si avvicina a un organismo di valutazione delle politiche pubbliche¹²³.

In realtà la sua istituzione risponde a una serie di esigenze diverse, in parte direttamente derivate dalla nuova *governance* europea e in parte radicate in un dibattito interno che, almeno dalla l. 362/1988 e dall'istituzione dei Servizi bilancio delle Camere, si è dimostrato attento alla necessità di irrobustire, dal punto di vista tecnico, la capacità del Parlamento di interloquire

¹²² G. LUCHENA, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica (Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)*, Cacucci, Bari, 2017.

¹²³ Cfr. ad esempio R. LOIERO, *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, 31 luglio 2013; G. REGONINI, *Istituzioni e problemi della gente*, cit.

col Governo sulle politiche pubbliche implicate dalle decisioni di entrata e di spesa¹²⁴.

A livello europeo è stato il regolamento (UE) n. 473/2013 («Regolamento sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro») a stabilire che gli Stati membri dovessero dotarsi di un *fiscal council* volto a garantire, attraverso valutazioni indipendenti e a base scientifica, l'attendibilità e affidabilità delle politiche di bilancio elaborate dagli Stati membri¹²⁵. I *fiscal council* sono stati in questo senso concepiti come *watchdog* nazionali chiamati a verificare il livello di *compliance* delle politiche di bilancio degli Stati membri rispetto ai vincoli sovranazionali¹²⁶.

Nell'attuazione interna, però, sono state compiute alcune scelte originali, prima tra tutte il radicamento presso il Parlamento, che rendono il *fiscal council* un organo altamente qualificato e indipendente funzionale a una visione della decisione di bilancio come processo articolato presidiato dal Parlamento e basato su un'approfondita istruttoria tecnica¹²⁷.

¹²⁴ Alle diverse esigenze che convivono nell'istituzione dell'Ufficio parlamentare di Bilancio fa riferimento C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*, cit.

¹²⁵ L'art. 5 del Regolamento (UE) n. 473/2013 stabiliva che gli Stati membri dovessero dotarsi di organismi indipendenti incaricati di monitorare l'osservanza delle regole numeriche che integrano nei processi di bilancio nazionali l'obiettivo di bilancio a medio-termine e il rispetto dei valori di disavanzo e debito fissati conformemente al TFUE e alle regole di programmazione pluriennale rinvia alle regole di bilancio numeriche fissate nella Direttiva 2011/85/UE. L'art. 17, comma 3, del regolamento aveva poi fissato il termine per l'istituzione del *fiscal council* nel 31 ottobre 2013. Questo termine è stato posticipato al 1° gennaio 2014 dalla l. 243/2012. A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit.; L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 81.

¹²⁶ In particolare, cfr. il decimo *Considerando* del regolamento n. 473/2013: «Previsioni macroeconomiche e di bilancio tendenziose e inattendibili possono compromettere notevolmente l'efficacia della programmazione finanziaria, e, di conseguenza, minare l'impegno finalizzato alla disciplina di bilancio. Per ottenere previsioni macroeconomiche imparziali e realistiche si può fare riferimento a enti indipendenti o a enti dotati di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio di uno Stato membro che, in virtù di apposite disposizioni di legge nazionali, godono di un elevato grado di autonomia funzionale e responsabilità. Le previsioni così ottenute dovrebbero essere utilizzate per l'intera procedura di bilancio». R. LOIERO, *La nuova governance europea*, cit.; M.P. CHITI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2014; V. MANZETTI, *L'originale modello italiano*, cit., p. 4.

¹²⁷ M.T. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, in *astrid-online*,

Gli artt. 16-19 della l. 243/2012, dettando una disciplina generale dell'organizzazione e delle funzioni, hanno contribuito a delineare per il *fiscal council* un ruolo di sede specializzata di verifica delle previsioni macroeconomiche e della sostenibilità della finanza pubblica posto a supporto della decisione parlamentare¹²⁸.

Con riguardo all'organizzazione, la legge ha informato le sue disposizioni all'esigenza di garantire l'autonomia di valutazione e l'indipendenza di giudizio dell'UpB. A guidare l'organo è stato posto un Consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di Presidente, nominati con decreto adottato d'intesa dai Presidenti delle Camere, nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti. Le qualità necessarie per essere membri del Consiglio sono state indicate in una riconosciuta indipendenza e comprovata competenza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale; il mandato, della durata di sei anni non è rinnovabile e determina l'incompatibilità con attività professionali o di consulenza, uffici pubblici, amministrazione, dipendenza da enti pubblici o privati. La legge rinforzata ha dettato poi alcune indicazioni anche in materia di dotazione organica: il personale, non più di trenta unità per i primi tre anni, deve essere selezionato in piena autonomia e unicamente sulla base di criteri di merito e competenza. Passati i primi tre anni è stato stabilito che comunque la dotazione organica non potesse superare le quaranta unità.

Con riguardo alle funzioni, l'art. 18 ha stabilito che l'UpB debba effettuare, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, analisi verifiche e valu-

21 settembre 2012, p. 3 ss.; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., p. 205; ID., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2011, p. 48 ss.; G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, giugno 2014, p. 6 e 7; C. FASONE, E. GRIGLIO, *Can fiscal councils enhance the role of national Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in B. DE WITTE, A. HÉRITIER, A. H. TRECHSEL (a cura di), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, 2013; V. MANZETTI, *L'originale modello italiano*, cit.

¹²⁸ G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2012, p. 938 ss.; L. GIANNITI, C. GORETTI, *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, p. 81 ss.; V. MANZETTI, *L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio "presso" il Parlamento*, in *Federalismi.it*, 26, 2016, p. 10 ss.; E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una fuga dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 116 ss.

tazioni sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo, sugli andamenti di finanza pubblica e sull'osservanza delle regole di bilancio, sulla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo, sull'attivazione dei meccanismi correttivi e sugli scostamenti dovuti ad eventi eccezionali¹²⁹. A generalizzato supporto dell'attività parlamentare, il secondo comma dell'art. 18 stabilisce poi che l'UpB sia tenuto a predisporre analisi e rapporti su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica e che il suo Presidente venga sentito in audizione qualora richiesto.

Una procedura specifica riguarda il caso in cui l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo: in queste ipotesi è stato previsto che su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, il Governo sia chiamato ad illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio¹³⁰. La disposizione richiama espressamente la struttura del principio *comply or explain*, di derivazione europea, secondo il quale i Governi, nell'elaborare le loro politiche di bilancio devono o conformarsi alle indicazioni dei *fiscal council* indipendenti oppure debbono fornire una dettagliata spiegazione pubblica delle ragioni che motivano la loro decisione¹³¹. Una corretta applicazione del principio, però, avrebbe dovuto presupporre che il Parlamento confrontasse analiticamente i dati presentati dal Governo e le analisi tecniche dell'UpB, generando un ampio contraddittorio e un intenso dibattito sulla divergenza di stime¹³². Nella disciplina prevista dalla legge rinforzata, invece, il confronto tra Governo e UpB è stato pensato come un semplice momento eventuale di spiegazione delle ragioni del Governo, senza che l'UpB sia dotato di un efficace diritto di replica e senza che si riesca a comporre in

¹²⁹ L. 243/2012, art. 16, commi 2 e 3, art. 17, commi 1 e 3, art. 18, comma 1.

¹³⁰ L. 243/2012, art. 18, comma 3.

¹³¹ BCE, *Importanza ed efficacia dei quadri di riferimento nazionali per la finanza pubblica nell'UE*, bollettino mensile febbraio, p. 83: «per affermarsi come organismi di vigilanza efficaci, i *fiscal council* devono poter far sentire chiaramente la loro voce sulla scena pubblica. L'alta visibilità delle analisi che ciò richiede potrebbe essere assicurata ad esempio imponendo ai governi il requisito di "adeguamento o spiegazione" ("comply or explain"), in base al quale questi ultimi sono tenuti a seguire le indicazioni dei consigli oppure a fornire spiegazioni pubbliche degli scostamenti dagli stessi».

¹³² C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., pp. 212, 213; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 123.

Parlamento la natura tecnica delle valutazioni dell'UpB e la natura politica dell'azione di Governo¹³³.

In ogni caso, il complesso di questa normativa ha contribuito a rendere l'UpB una delle istituzioni che oggi è in grado di fornire, al Parlamento ma anche ai cittadini e all'opinione pubblica, un ampio patrimonio informativo sulla programmazione finanziaria¹³⁴.

Da quando ha iniziato ad operare, nell'autunno del 2014, l'Ufficio ha svolto, oltre all'attività istituzionale di validazione dei documenti programmatici di finanza pubblica, anche un'intensa attività di approfondimento di temi specifici in parte autonomamente individuati e in parte richiesti da Commissioni parlamentari¹³⁵.

Il processo di validazione, come compito assegnato al *fiscal council* dalla normativa europea, vede l'Ufficio valutare la coerenza dello scenario macroeconomico elaborato dal Governo sulla base di stime annuali appositamente prodotte da un panel di previsori indipendenti¹³⁶. La validazione ha come presupposto un protocollo di intesa tra UpB e MEF volto a disciplinare il flusso di informazioni a favore del *fiscal council* e sulla base del quale è stato stabilito di ripetere il ciclo di validazione due volte l'anno. In primavera viene pubblicato il «Rapporto sulla programmazione di bilancio» collegato al DEF, mentre in autunno, viene presentato il «Rapporto sulla politica di bilancio» collegato alla NADEF¹³⁷. In riferimento a ciascun documento oc-

¹³³ La debolezza della formulazione italiana del principio *comply or explain* è stata sottolineata dallo European Fiscal Board nel suo *Annual Report 2018*, p. 49. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 121. In proposito anche L. BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico*, cit., p. 256; E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare*, cit., p. 24. Gli autori mettono in evidenza come sarebbe stato necessario coordinare l'attività dell'UpB con la struttura bicamerale del Parlamento e definire una serie di delicati equilibri tra maggioranza e opposizione nell'attivazione del *fiscal council* e nella ricezione parlamentare dei suoi lavori.

¹³⁴ C. BUZZACCHI, *La valutazione delle manovre di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica. Il contributo della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Costituzione e bilancio*, cit., p. 233 ss.

¹³⁵ Le attività dell'Ufficio vengono stabilite annualmente da un Programma di lavoro annuale in attuazione di quanto previsto dalla l. 243/2012, art. 18, comma 4.

¹³⁶ Le fonti europee che si pongono alla base della funzione di validazione sono il già citato regolamento UE 473/2013, art. 4, comma 4, e la Direttiva UE 85/2011, laddove prevede che gli Stati membri debbano assicurare una programmazione di bilancio basata su previsioni macroeconomiche realistiche (art. 4, comma 1). Il panel di previsori è composto da Ref, Prometeia e Cer. L'UpB ha inoltre elaborato un proprio modello macroeconomico sviluppato a partire da un Accordo quadro con ISTAT.

¹³⁷ *Protocollo d'intesa tra l'Ufficio parlamentare di Bilancio e il Ministero dell'Economia e delle Finanze relativo alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della*

corre distinguere tra la validazione del quadro macroeconomico tendenziale, che è incorporata nel documento, e la validazione del quadro macroeconomico programmatico che invece avviene successivamente¹³⁸.

Il primo Rapporto di validazione è stato pubblicato nel novembre 2014: da allora i cicli completati si sono caratterizzati per una significativa divergenza tra le stime indipendenti del *fiscal council* e quelle dell'Esecutivo con contrasti particolarmente acuti nel 2016 e nel 2018, anno in cui si è verificato l'unico caso di mancata validazione.

Occorre tenere presente che le valutazioni dell'UpB hanno come obiettivo una costruzione prudentiale del quadro macroeconomico sottostante ai conti pubblici, circostanza che porta a ritenere preferibile l'incorporazione nelle manovre di bilancio di scenari che rientrano negli intervalli individuati dal *panel* dei previsori¹³⁹. Cionondimeno, ogni anno le previsioni governative si sono collocate o al limite superiore o al di fuori degli intervalli individuati dall'UpB, facendo propria un'attesa di risultati economici ripetutamente valutata come eccessivamente ottimistica¹⁴⁰.

La lettura di questo dato richiede di tenere presente come nella prospettiva dei Governi vi sia necessariamente una sensibilità politica che può in alcuni casi portare a non adottare scenari prudentiali. Nei Rapporti UpB viene però messo in evidenza uno schema costante che non consente di considerare la divergenza rispetto alle previsioni del Governo come una semplice questione di diverso approccio tecnico-teorico.

certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica, 14 settembre 2014. Sulla validazione V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 159 ss.; C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*, cit., p. 194 ss.

¹³⁸ Sulle ragioni della distinzione della validazione in due fasi C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*, cit., p. 195. L'a. sottolinea però come la distinzione in due fasi abbia un limitato rilievo ai fini dell'esito finale dal momento che l'obiettivo della verifica sono comunque le previsioni macroeconomiche programmatiche.

¹³⁹ C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*, cit., p. 196.

¹⁴⁰ Ad un'adozione di ipotesi ottimistiche come strumento per «aggirare la rigorosa proceduralizzazione della fase di preparazione e approvazione del bilancio» fanno espresso riferimento DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., pp. 51, 52. Sul fenomeno dello slittamento delle clausole di salvaguardia e sulla perdita della percezione della dimensione di servizio che si ricollega alle conseguenti minori entrate G. LUCHENA, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, cit., p. 116 ss.

Emerge anzi come i Governi, pur nell'alternanza delle forze politiche, abbiano condiviso la volontà di costruire le manovre di finanza pubblica secondo una tecnica che ricerca la facilitazione delle decisioni politiche attraverso una frammentazione del periodo di previsione. Il meccanismo è abbastanza semplice: il triennio di riferimento viene suddiviso concentrando nel primo anno le politiche di carattere espansivo e attribuendo invece agli anni successivi la parte più significativa degli obiettivi di risanamento e di consolidamento dei conti pubblici.

Negli anni 2014 e 2015, in cui non vi sono stati problemi di validazione, l'UpB ha sottolineato come l'impatto delle riforme proposte dal Governo fosse da considerare maggiormente contenuto e di più lenta attuazione rispetto a quanto dichiarato, mentre ha evidenziato come nel primo anno di previsione venissero assunti impegni di spesa dal carattere pluriennale che avrebbero portato a un rilevante peggioramento del saldo delle amministrazioni pubbliche negli anni 2016-2018¹⁴¹.

Il 2016 si è caratterizzato per un serio contrasto tra Governo e UpB concentrato sul disallineamento delle previsioni relative al periodo 2018-2019. Nel *Rapporto sulla politica di bilancio 2017* l'UpB ha evidenziato come il quadro macroeconomico contenuto nel Documento programmatico di bilancio (DPB) si basasse su una manovra di finanza pubblica più ampia rispetto a quanto previsto nella NADEF di settembre. Anche se le previsioni per gli

¹⁴¹ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Rapporto sulla politica di bilancio 2015*, novembre 2014. Le previsioni di andamento del Pil nel triennio di previsione sono state valutate come eccessivamente ottimistiche in quanto non tenevano conto dell'elevato grado di incertezza collegato a riforme strutturali che spesso subiscono ritardi di attuazione che richiedono di rivedere l'impatto inizialmente stimato. Nel rapporto, poi, l'UpB ha sottolineato diversi profili di rischio collegati agli effetti finanziari della manovra, in più punti considerati come più incerti e dall'impatto meno incisivo rispetto a quanto stimato dal Governo. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*, novembre 2015. In riferimento al quadro macroeconomico internazionale l'Ufficio ha fatto notare come le stime governative si collocassero al di sopra delle valutazioni più recenti dei previsori internazionali. La crescita del Pil reale stimata dal Governo, poi, era situata al limite superiore dell'intervallo previsto dal *panel* UpB per gli anni 2015-2016, mentre per gli anni 2017 e 2018 la dinamica del Pil ipotizzata dal Governo risultava su ciascun anno di quattro decimi più elevata rispetto alla media ipotizzata dai previsori UpB. In particolare, la stima delle dinamiche dei consumi e degli investimenti fissi lordi appariva essere eccessivamente ottimistica. Con riferimento al quadro tendenziale programmatico della finanza pubblica e al d.d.l. di stabilità 2016, il rapporto UpB ha sottolineato i rischi della politica di bilancio in essa prevista: a fronte di un'acquisizione di risorse intorno ai 14 miliardi annui, si collocavano impegni pari a 28,7 miliardi nel 2016 e a 32,4 e 30,3 miliardi nei due anni successivi con un progressivo forte peggioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche negli anni 2016-2018.

anni 2016-2017 erano state valutate come plausibili, era stato rilevato come diversi fattori congiunturali minassero la credibilità delle stime di crescita formulate dal Governo per il 2017 e gli anni successivi. Il maggiore indebitamento previsto nel disegno di legge di bilancio, nello specifico, era stato considerato come particolarmente rischioso dal momento che era stato costruito assumendo nel primo anno di programmazione impegni permanenti dal lato delle spese e non compensati da entrate altrettanto stabili e certe¹⁴². L'entità del disallineamento era di una portata tale da aver comportato un serio rischio di mancata validazione, poi rientrato in ragione di correzioni apportate all'entità delle misure programmatiche¹⁴³.

Nel 2017, invece, la programmazione di bilancio ha inteso approfittare della generale fase di ripresa a livello internazionale per proporre misure espansive immediate da ridurre poi nell'arco del triennio¹⁴⁴. L'UpB, pur validando le previsioni governative, ha evidenziato forti elementi di criticità sia per il 2017 che per il 2018, dal momento che si presentavano rischi di deviazione significativa sia per la regola del saldo strutturale sia per quella sulla spesa. L'UpB ha inoltre sottolineato il ripetersi dell'approccio di corto respiro che già aveva caratterizzato gli anni precedenti: eventuali progressi sul risanamento della finanza pubblica venivano stabiliti solo a medio termine, mentre a breve termine il rinvio dell'introduzione dell'Imposta sul Reddito Imprenditoriale (IRI) e la mancanza di indicazioni precise circa il programma di privatizzazioni annunciato, rischiavano di minare la credibilità stessa dei conti pubblici e della prevedibilità del quadro macroeconomico¹⁴⁵.

Con il 2018 la distanza tra le previsioni del Governo e quelle dell'UpB è stata tale da portare, per la prima volta, a una mancata validazione.

Nella Nota di aggiornamento del DEF del settembre 2018 la crescita

¹⁴² UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Rapporto sulla politica di bilancio 2017*, novembre 2016.

¹⁴³ In proposito V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, cit., p. 169.

¹⁴⁴ Il dall'1,6% del Pil nel 2018 al 1,3% nel 2019 e allo 0,8% nel 2020. Venivano inoltre riproposti alcuni tratti caratterizzanti delle manovre più recenti. In particolare, per il primo anno di programmazione venivano neutralizzate le clausole di salvaguardia sull'aumento dell'IVA e delle accise negoziando un disavanzo maggiore del previsto, mentre per il biennio successivo si prevedeva una più intesa riduzione del deficit strutturale e un graduale raggiungimento del pareggio strutturale.

¹⁴⁵ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Rapporto sulla politica di bilancio 2018*, novembre 2017. In proposito C. BUZZACCHI, *La valutazione delle manovre di bilancio*, cit.

stimata dal MEF per il PIL del 2019 eccedeva, in misura molto significativa (due decimi di punto percentuale) il livello massimo di stima formulata dall'UpB. L'impatto positivo della manovra sulla crescita reale è stato poi valutato come nettamente inferiore rispetto alle previsioni del Governo. Gli investimenti in beni strumentali, in particolare, registravano nella NADEF una crescita che eccedeva di due punti percentuali quella dell'estremo superiore del *panel* UpB, mentre i divari tra le stime MEF e le stime UpB non erano trascurabili neanche con riguardo ai prezzi e alle dinamiche infra-annuali. Una significativa divergenza riguardava anche i tempi di attuazione delle riforme che avrebbero dovuto avere un effetto di stimolo alla crescita. Le variazioni annue del PIL previste dal Governo avrebbero richiesto infatti un'accelerazione dell'economia italiana già dal primo trimestre del 2019, mantenendo elevati ritmi di crescita in tutti e quattro i trimestri; le riforme proposte dal Governo (flat tax, reddito di cittadinanza, quota cento), però, potevano essere ragionevolmente avviate solo nella seconda metà del 2019 e con un processo di attuazione lento e graduale.

Conseguentemente, tutte le stime che riguardavano le principali variabili del quadro programmatico hanno portato il *fiscal council* a ritenere come non validate le previsioni macroeconomiche del Governo¹⁴⁶.

Nel 2019 l'Ufficio parlamentare di bilancio ha validato le previsioni governative per gli anni 2019-2020, ma ha anche sottolineato come vi fossero significativi disallineamenti con riguardo al biennio 2021-2022, periodo che, però, non era oggetto di validazione¹⁴⁷.

Complessivamente, l'attività di validazione che l'UpB ha svolto dal 2014 al 2019 consente di mettere in evidenza come le modalità correntemente utilizzate per costruire le manovre di finanza pubblica pongano seri problemi di sostenibilità. Concentrando l'attenzione politica su necessità espansive da collocare nel primo anno di previsione, le decisioni di bilancio degli ultimi anni hanno contribuito a far perdere il senso di unità e di durata, nonché la reale dimensione di servizio, delle politiche pubbliche autorizzate. L'*optimism bias* che caratterizza le previsioni governative rivela anzi una politica sempre più frammentata e istantanea che si dimostra incapace di cogliere come il ripetuto slittamento di obiettivi di risanamento

¹⁴⁶ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Osservazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio al Ministero dell'Economia e delle finanze sul Quadro macroeconomico programmatico della NADEF 2018*, 13 ottobre 2018.

¹⁴⁷ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Rapporto sulla politica di bilancio 2020*, dicembre 2019.

porti a stratificare effetti duraturi sempre più difficili da comprendere e governare¹⁴⁸.

In tutto questo il Parlamento non ha dimostrato di saper utilizzare il patrimonio informativo fornito dall'UpB per assumere un ruolo di guida verso politiche di bilancio sostenibili e durevoli. Persino nel 2018, anno in cui si è verificata la mancata validazione delle previsioni governative, le Camere non hanno provveduto a suscitare un'approfondita istruttoria tecnica volta ad analizzare il contenuto sostanziale delle politiche proposte dal Governo attraverso il più ampio contraddittorio. Il giudizio negativo dell'UpB è stato esposto in Parlamento nel corso delle audizioni che si sono svolte davanti alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato in seduta congiunta ai primi di ottobre. Il meccanismo del *comply or explain* è stato attivato dalle opposizioni determinando una convocazione dell'allora Ministro dell'Economia e delle finanze Giovanni Tria ai sensi dell'art. 18, comma 3, della l. 243/2012. Nell'audizione del Ministro si è immediatamente verificato un cambio di piano che ha portato di fatto a svalutare il significato tecnico delle analisi UpB per accentuare invece il carattere politico dell'impatto delle riforme annunciate¹⁴⁹. È chiaro che quando il dibattito si sposta in ambito politico le analisi dell'UpB non possono essere paragonate con quelle del Governo, dal momento che, in quanto tecniche, non sono chiamate ad indicare le finalità da perseguire, quanto a mettere in evidenza i rischi insiti nella programmazione di bilancio. Di conseguenza, quando l'attivazione del *comply or explain* viene provocata in una sede di confronto che è ormai politica, diviene molto difficile valorizzare il contenuto informativo delle analisi UpB¹⁵⁰.

Al di là del livello di contrasto tra stime UpB e Governo le Camere hanno sempre approvato ampiamente le risoluzioni parlamentari di maggioranza che impegnavano il Governo a realizzare gli interventi previsti, consideran-

¹⁴⁸ P. DE IOANNA, C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, cit., pp. 51, 52: «In Italia, l'adozione di ipotesi ottimistiche (*optimism bias*) ha rappresentato una delle opzioni possibili per «aggirare» la rigorosa proceduralizzazione della fase di preparazione e approvazione del bilancio».

¹⁴⁹ *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze Prof. Giovanni Tria ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge 243/2012 in ordine alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza 2018*: «Interpretiamo quindi l'obiezione dell'UpB come uno stimolo all'azione anziché un motivo per abbassare le nostre previsioni e, cosa più importante, le nostre ambizioni». In proposito cfr. anche C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*, cit.

¹⁵⁰ C. GORETTI, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio*, cit., p. 191 ss.

do di fatto le valutazioni dell'UpB come opinioni da superare in via di decisione politica¹⁵¹.

Di conseguenza il ruolo di primo piano che l'Ufficio parlamentare di bilancio potrebbe avere nello sviluppo di una funzione parlamentare di indipendente valutazione delle politiche di bilancio, appare essere, alla prova dei fatti, ancora inespressa. Certamente la mancata revisione dei regolamenti parlamentari continua a limitare fortemente l'inserimento delle competenze scientifiche dell'UpB nell'attività parlamentare. Prima ancora dei procedimenti, però, continua a mancare una vera consapevolezza su come politiche efficaci e durature nascano soltanto dalla riflessione congiunta di un pluralismo di forze che devono impegnarsi per far emergere le possibili alternative percorribili e costruire attorno ad esse lavori parlamentari capaci di andare oltre la semplice approvazione o meno delle proposte del Governo.

In questo senso le valutazioni dell'UpB appaiono essere rilevanti non tanto nella parte in cui si esprimono tecnicamente su previsioni di saldi, ma quando approfondiscono scientificamente e in modo indipendente gli effetti delle politiche di ordine sostanziale che, di anno in anno, vengono introdotte nell'ordinamento. Guardando soltanto agli ultimi anni l'UpB ha fornito rilevanti indicazioni su decontribuzione a favore dei giovani, misure a sostegno dei lavoratori delle imprese in crisi, Reddito di inclusione, regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e INPS, reddito di cittadinanza, flat tax, forme di pensionamento anticipato, contrasto all'evasione fiscale, *tax expenditures*, ecc., mettendo costantemente in guardia sulla necessità di considerare gli effetti pluriennali delle politiche e i tempi effettivi di attuazione amministrativa delle diverse riforme.

Sono questi gli elementi che costituiscono il vero patrimonio informativo che l'UpB fornisce al Parlamento.

Eppure, le modalità che attualmente caratterizzano i tempi e modi di approvazione del bilancio annuale dello Stato, si dimostrano del tutto inadeguate a rendere questi elementi di analisi scientifica fattori di potenziamento della decisione di bilancio, svalutando invece la capacità del sistema rappresentativo di dotare le politiche attuali di un efficace sguardo verso il futuro.

¹⁵¹ Cfr. ad esempio SENATO DELLA REPUBBLICA, Risoluzione n. 100 dei senatori Romeo e Patuanelli, approvata con 165 voti favorevoli, 107 contrari e 5 astenuti, <http://www.senato.it/notizia?comunicato=673>; CAMERA DEI DEPUTATI, Risoluzione 6/00018, presentata dal deputato Riccardo Molinari, <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=6/00018&ra mo=C&leg=18>.

7. Per un nuovo volto della sostenibilità economica. L'occasione di una ricostruzione nazionale dopo la pandemia da COVID-19

Nel corso del presente capitolo si è avuto modo di vedere come allo stato attuale sia molto difficile considerare il Parlamento come l'istituzione che, intervenendo nella formazione della decisione del bilancio, garantisce l'adeguata rappresentazione degli interessi durevoli della comunità politica.

Si è visto anzi come l'inserimento delle regole di *governance* europee in una concezione nazionale dell'autorizzazione parlamentare come meccanismo prevalentemente formale ed *ex ante* abbia contribuito a ridurre gli spazi per una valutazione sostanziale del Parlamento sul significato prospettico delle politiche autorizzate.

Nonostante, con la riforma costituzionale del 2012, siano stati introdotti strumenti di carattere informativo che consentono di confrontare le proposte dei Governi con analisi indipendenti che si soffermano anche sull'attendibilità temporale delle politiche di bilancio, il Parlamento non ha dimostrato la capacità di rinnovare la propria funzione autorizzatoria per realizzare decisioni di bilancio più stabili e condivise. Anzi, l'analisi dell'attività di validazione svolta dall'Ufficio parlamentare di bilancio ha consentito di mettere in evidenza come le manovre di bilancio successive all'entrata in vigore delle nuove regole di *governance* abbiano utilizzato l'orizzonte triennale della programmazione per concentrare nel primo anno di previsione politiche espansive e per far slittare al secondo e terzo anno obiettivi di risanamento.

È chiaro che il carattere ripetuto di questo schema ha portato a rimodulare e derogare di anno in anno percorsi di avvicinamento e politiche restrittive, con l'effetto di accentuare naturali tendenze della politica al consenso istantaneo e all'espansione della spesa pubblica. Azione pubblica e attenzione politica si sono concentrate sempre di più sugli effetti di breve o brevissimo periodo, trascurando invece l'attendibilità e l'accuratezza delle previsioni di medio-lungo periodo.

In un contesto siffatto diviene facile intravedere i presupposti per quello «stillicidio normativo» che, secondo la Corte costituzionale, non può che entrare «in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale»¹⁵².

¹⁵² Corte cost. 18/2019, punto 6 del *Considerato in diritto*.

Le attuali procedure parlamentari hanno dimostrato di non essere affatto un controlimito alla svalutazione del significato del bilancio come bene pubblico intergenerazionale e sono state anzi prevalentemente piegate alla facilitazione di una decisione politica che, per superare il vaglio europeo, deve dimostrare un solido sostegno dell'organo rappresentativo nazionale. Le stesse autorizzazioni a maggioranza assoluta allo scostamento per eventi eccezionali, che erano state concepite con l'obiettivo specifico di costruire un filtro parlamentare alle politiche derogatorie dei Governi, sono diventate un semplice rito annuale di conferma all'indirizzo economico-finanziario degli Esecutivi.

In tutto questo il sistema istituzionale sembra avere completamente perso di vista un interesse generale alla sostenibilità delle finanze pubbliche che sia legato e servente alla tutela dei diritti costituzionali. Si tratta di un elemento che era chiarissimo nel testo originario della Costituzione, laddove il vecchio terzo comma dell'art. 81 delineava i due piani della legge di bilancio e delle leggi tributarie e di spesa e, contemporaneamente, provvedeva a costruire tra di essi uno stato di condizionamento reciproco¹⁵³.

Certamente la l. cost. 1/2012, nell'abrogare quel comma, ha contribuito a creare l'illusione prospettica che si possa discutere di politiche di bilancio concentrandosi sulle entità economico-finanziarie e senza preoccuparsi della reale tutela dei diritti.

Tuttavia, il grave deterioramento della capacità delle istituzioni di essere interpreti degli interessi durevoli è in ogni caso una precisa responsabilità imputabile in ampia misura al Parlamento e alle sue inerzie.

Le Camere non hanno mai provveduto a quel processo di autoriforma che era prescritto dalla l. cost. 1/2012 e che avrebbe dovuto consentire al Parlamento di adeguare il suo ruolo alle nuove modalità di definizione delle politiche di bilancio. Ma anche nell'utilizzo di poteri che sono concretamente operativi non è emersa alcuna seria capacità delle Camere di rendere il dibattito parlamentare sulle politiche di bilancio un'analisi approfondita e condivisa degli obiettivi di sviluppo durevole della comunità politica.

Nel momento attuale l'inadeguatezza del ruolo parlamentare, purtroppo, non è solo il punto di arrivo di un percorso di difficile interiorizzazione delle

¹⁵³ C. BERGONZINI, G. RIVOCCHI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, cit., p. 246; F. SAIITO, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore», in *Rivista AIC*, 1, 2017.

nuove regole costituzionali, ma è anche il punto da cui le Camere sono partite per affrontare l'emergenza Covid-19¹⁵⁴.

La pandemia da Coronavirus ha profondamente cambiato lo scenario di contesto in cui le politiche di bilancio si sono mosse negli ultimi anni.

Il vincolo esterno della *governance* europea, dopo l'applicazione della *general escape clause*, è stato allentato a tal punto da aprire ipotesi di indebitamento e di aumento della spesa pubblica che, fino a poco tempo fa, erano del tutto impensabili.

Del pari la centralità delle decisioni pubbliche in materia economico-finanziaria è aumentata in modo esponenziale, dal momento che un sistema sociale deprivato di buona parte della sua vitalità chiede al sistema politico di sviluppare forti interventi di sussidio, ma anche di innovazione e ricostruzione. L'individuazione chiara, stabile e condivisa di criteri guida che consentano di selezionare i settori di intervento è l'unico presupposto per affrontare una situazione di deterioramento economico che ha un orizzonte di recupero ultradecennale.

L'UpB ha espressamente rilevato, nel suo Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020, pubblicato nel luglio 2020, che una volta esaurita la fase più acuta dell'emergenza, la distribuzione di risorse a tanti settori dovrà essere sostituita da «scelte strategiche circa i settori cui convogliare maggiori o minori risorse, circa il futuro del sistema tributario e circa la riattivazione della spesa in conto capitale in un contesto dove si renderà necessario raggiungere di nuovo un saldo primario in avanzo per permettere una riduzione duratura del debito in rapporto al PIL»¹⁵⁵.

L'aver giocato tutta la fase di attuazione della l. cost. 1/2012 con una mente quasi esclusivamente rivolta ai parametri europei e molto poco orientata ad irrobustire la capacità di valutazione indipendente del Parlamento rende il sistema rappresentativo italiano molto fragile davanti a un'emergenza che sta ponendo ai sistemi democratici di fronte questioni dolorosissime in termini di diritti e di libertà dei cittadini.

Si è già visto come le autorizzazioni allo scostamento che hanno reso possibili gli interventi di contenimento dell'emergenza si siano dimostrate fortemente generiche e di fatto inidonee a guidare un'azione di selezione dei bisogni che deve saper rendere conto, con la massima trasparenza, delle scelte

¹⁵⁴ N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 aprile 2020.

¹⁵⁵ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020*, luglio 2020, p. 84.

che vengono effettuate e delle motivazioni, anche di lungo periodo, che le sostengono.

Le risoluzioni parlamentari, poi, si sono dimostrate poco incisive anche con riguardo alla procedura di limitata parlamentarizzazione dello strumento dei d.P.C.M. prevista con l'art. 2 del d.l. 19/2020 per come convertito dalla l. 22 maggio 2020, n. 35. Finora riferimenti alle risoluzioni parlamentari sono stati introdotti soltanto nel d.P.C.M. adottato il 3 novembre 2020 ed appaiono molto generici, inidonei a dare conto di una vera capacità dell'organo rappresentativo di esercitare un ruolo di sorveglianza sulle limitazioni dei diritti e sugli strumenti di sostegno alle categorie di cittadini più colpite dalle misure di contenimento del contagio¹⁵⁶. Nel Capitolo III si è già avuto modo di analizzare la rilevanza di funzioni parlamentari di valutazione per un'efficace gestione dell'emergenza sanitaria. In questa parte della trattazione si intende sottolineare la rilevanza di un ruolo di guida del Parlamento in riferimento all'opera di progettazione delle politiche pubbliche che saranno chiamate a realizzare la ricostruzione sociale ed economica dei prossimi anni. Chiaramente in quest'ambito assume un ruolo fondamentale la capacità delle Camere di assumere un ruolo incisivo nelle scelte strategiche che consentiranno all'Italia di utilizzare il pacchetto di misure «Next generation EU» predisposto dall'Unione Europea per attenuare nell'immediato l'impatto economico e sociale della pandemia¹⁵⁷.

Le risorse che verranno messe a disposizione dell'Italia nei prossimi sei anni sono state fatte oggetto, a livello interno, del Piano di ripresa e resilienza (Prr) che una volta approvato dal Consiglio dei Ministri dovrà essere presentato al Parlamento e poi formalmente alla Commissione europea nel 2021. Il Piano prevede di spendere 209 miliardi di Euro entro il 2026, 193 provenienti dalla Recovery e Resilience Facility (Rrf) e i restanti ricavati da altri fondi europei previsti nel «Next Generation EU». Le risorse provenienti dalla Rrf dovrebbero essere impiegate in sei missioni: 49 miliardi per la «digitalizzazione», 74 per la «transizione ecologica», 28 per la «mobilità sostenibile», 19 per «istruzione e ricerca», 17 per «parità di genere e coesione sociale e territoriale» e 9 per la sanità, in particolare per l'assistenza di prossimità e la telemedicina. Una questione particolarmente difficile riguarda i tempi di attuazione del Piano: una parte rilevante delle risorse, circa il 70 %

¹⁵⁶ In proposito N. LUPO, *Quali modalità per l'esercizio delle prerogative parlamentari nell'emergenza attuale?*, audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, 5 novembre 2020.

¹⁵⁷ C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, cit., p. 115 ss.

delle sovvenzioni Rrf dovrà essere speso entro il 2023 e comunque sarà correlato alla realizzazione di riforme legislative da cui dipende l'effettiva efficacia dei progetti previsti. Dal punto di vista della *governance* il Governo aveva proposto la costituzione di un apposito Comitato di indirizzo composto dal Presidente del Consiglio, dal Ministro dell'Economia e dal Ministro dello Sviluppo economico¹⁵⁸.

Ora, la questione della definizione del piano di ricostruzione nazionale a seguito della pandemia pone questioni molto delicate in relazione ai rapporti tra Parlamento e Governo, sia per le difficoltà di funzionamento delle Camere durante l'emergenza, sia per un atteggiamento del Governo che, quantomeno nella fase iniziale, era sembrato essere incline all'utilizzo di strumenti di *governance* atipici, destinati a restare al di fuori della cornice istituzionale ufficiale. Così il dialogo sulla ricostruzione era stato avviato nel giugno 2020 con quella consultazione pubblica che è stata denominata «Stati generali dell'economia» e che ha avuto proprio l'obiettivo dichiarato di avviare la definizione di un piano nazionale di ricostruzione volto a pianificare l'utilizzo delle risorse di derivazione europea. L'iniziativa, che può anche essere stata corretta quanto alla scelta dei soggetti da consultare e alla quantità di stimoli da raccogliere, è stata però condotta integralmente al di fuori delle sedi istituzionali e senza alcun coinvolgimento del Parlamento¹⁵⁹. Ora, sull'idea della costituzione della cabina di regia per la gestione delle risorse «Next Generation EU» si è consumata una contrapposizione politica che ha portato ad aprire la crisi di governo che ha posto fine al secondo Governo Conte e ad avviare la formazione del Governo Draghi. Appare allora in questa sede opportuno sottolineare la necessità di condurre questa fase a partire da un serio ragionamento sulle prerogative parlamentari e sulla necessità che

¹⁵⁸ La procedura seguita per l'adozione del piano è ripercorsa in <http://www.politicheeuropee.gov.it/comunicazione/approfondimenti/pnrr-approfondimento/>. Sui contenuti del piano M. BORDIGNON, *Next generation EU. Ecco il Piano dell'Italia*, in *Lavoce.info*, 8 dicembre 2020. Sulle soluzioni di *governance* per la gestione dei fondi *Next Generation EU* F. ZATTI, *La governance dell'intervento nell'economia per l'utilizzo del recovery fund*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pacini Giuridica, Pisa, p. 451 ss.; E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2021.

¹⁵⁹ E. JORIO, *Il piano c.d. Colao, gli «stati generali» e il rischio di flop*, in *Astrid Rassegna*, 10/2020. Cfr. anche F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC-Forum Emergenza Covid-19*, 3, 2020, in particolare p. 42 ss.

siano le Camere a esercitare un'attività costante di valutazione delle politiche che saranno perseguite con i fondi europei, in modo che l'indebitamento che ora si pone a carico delle generazioni future sia concretamente impiegato per gettare un ponte verso un carattere durevole dello sviluppo sociale collettivo¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Si tratta dell'auspicio espressamente formulato dalla Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen nel novembre 2020. Sulla necessità di gestire le risorse del Next Generation EU a partire dal recupero delle prerogative parlamentari C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, cit., p. 121 ss.

Capitolo V

CONOSCERE IL PASSATO PER RAPPRESENTARE IL FUTURO. LA RILEVANZA DI UNA VALUTAZIONE PARLAMENTARE *EX POST*

1. *La valutazione ex post come strumento di cognizione*

La capacità di un ordinamento costituzionale di utilizzare le sue istituzioni rappresentative al fine di tutelare efficacemente le politiche di durata non vive solo della possibilità di saper fissare e prevedere innovativi obiettivi di sviluppo.

Molti ordinamenti hanno saputo accrescere il proprio ruolo nella definizione di politiche di durata attraverso forme di *legislative oversight*, capaci di portare le istituzioni rappresentative a diretto contatto con l'attività svolta dalle amministrazioni¹. L'esistenza di un'amministrazione che agisce per obiettivi e da cui la società può attendersi risultati certi costituisce infatti un presupposto fondamentale per riuscire a dare stabilità all'azione pubblica e consentire alla programmazione strategica di prepararsi alla sfida del tempo. Per avvicinare le capacità e le potenzialità dell'amministrazione alla democrazia pluralista e alle sue finalità è però necessario che il Parlamento sia in grado di analizzare i risultati amministrativi sapendo riconoscere in essi gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione in modo da poter cogliere il cambiamento correlato all'adozione di una strategia di *policy*. Soltanto riducendo la distanza tra volontà di cambiamento e realtà del cambiamento è possibile includere il futuro della dimensione politica attuale².

¹E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliaments in Europe engaging in post-legislative scrutiny: comparing the French, Italian and Swiss experiences*, in *Journal of southeast Asian human rights*, 1, 2020, p. 100 ss.

²C. RAIMONDI, *Il bilancio dello Stato nella valutazione delle politiche pubbliche. Presupposti teorici ed esperienze applicative*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 30 ss.

La valutazione che si realizza nel controllo successivo consente di cogliere la natura dinamica delle decisioni politiche, fatta di previsioni normative ma anche di processi e di atti che mirano a dare ad esse attuazione, secondo una nozione di *accountability* che vede nella capacità di verificare il grado di raggiungimento delle finalità istituzionali uno degli elementi fondamentali della relazione democratica³. Di conseguenza, in un'ottica di rappresentanza degli interessi durevoli è fondamentale che il Parlamento assuma una relazione diretta con l'amministrazione che si basi su canali differenziati ed autonomi rispetto a quelli su cui si muove il potere esecutivo⁴.

Su questo versante le diverse esperienze internazionali si raccolgono attorno a due modelli principali: il modello continentale europeo basato su magistrature indipendenti che riferiscono periodicamente al Parlamento e il modello angloamericano basato su un Controllore e Auditore generale in diretta relazione con il Parlamento e chiamato a sorvegliare l'attuazione amministrativa dei provvedimenti legislativi⁵.

Entrambi i modelli nascono dall'esigenza di verificare in concreto l'impiego delle risorse pubbliche controllando l'operato degli Esecutivi ma, soprattutto nei sistemi basati su un *Comptroller General*, l'attività di controllo riconducibile al Parlamento è arrivata a coprire esigenze di più generale verifica dell'idoneità delle politiche pubbliche nel raggiungere gli obiettivi per cui sono state concepite.

L'esperienza del *Government Accountability Office* (GAO) del Congresso americano e del *National audit office* (NAO) inglese sono esempi di come organismi nati dalla necessità di controllare flussi di risorse finanziarie possano diventare strutture analitiche ad ampio raggio capaci di indagare il senso complessivo dei benefici generati dalle amministrazioni per il sistema sociale e produttivo⁶. In questi Paesi un ruolo del Parlamento nell'*oversight*

³ G. REGONINI, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in *Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici*, 3, 2004.

⁴ E. GRIGLIO, *La funzione di controllo (e il rapporto con le pubbliche amministrazioni)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2019, p. 31 ss.

⁵ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 55 ss.; F. CHIESA, *Corte dei conti (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del diritto*, X, 1962, par. 1.

⁶ Il GAO è stato istituito dal *Budget and accounting act* del 1921 con compiti iniziali di magistratura contabile che sono via via divenuti sempre più ampi ed articolati. Un forte impulso all'attività di valutazione del GAO è conseguito al *Government Performance and Results Act* (1993) Il GAO è presieduto da un *Comptroller General* che ha un mandato della durata di 15 anni e le sue attività di ricerca coinvolgono più di tremila ricercatori. La richiesta di finanziamento del GAO per l'anno 2020 è stata di 647,6 milioni di dollari. U.S. Gov-

postlegislativo si è sviluppato a partire da obiettivi di razionalizzazione della spesa e di semplificazione della burocrazia dirette ad indagare possibili sovrapposizioni o duplicazioni amministrative che potevano riguardare il medesimo obiettivo di *policy*. In questo modo si è progressivamente venuto a creare un rapporto diretto tra Parlamento e amministrazioni che, pur non precludendo per i Governi la possibilità di sviluppare indirizzi politici di riforma, ha consentito alle assemblee rappresentative di essere attori istituzionali di primo piano nella riduzione del peso della burocrazia e nel contenimento dei costi del sistema pubblico.

L'idea di una relazione diretta tra rappresentanza nazionale e amministrazione può essere rivolta all'instaurazione di efficaci politiche di durata se la valutazione successiva viene impiegata dal Parlamento come presupposto per fissare obiettivi strategici di lungo periodo fortemente orientati ad assicurare continuità e stabilità all'azione pubblica anche nell'alternanza delle forze di Governo⁷.

Chiaramente, un primo presupposto organizzativo che consente alle Camere di porsi in una condizione di dialogo diretto con l'amministrazione è la presenza di organi parlamentari con specializzazioni corrispondenti all'articolazione ministeriale dell'amministrazione. Accanto a strutture parlamentari specializzate occorre però che vi siano anche organi con competenze trasversali capaci di guardare all'amministrazione non come a una burocrazia permanente e dai compiti ripetitivi, ma come a un complesso di competenze specializzate attraverso cui si può realizzare l'innovazione politica e la trasformazione sociale⁸.

ERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Fiscal Year 2020 Budget Request*, 27 febbraio 2019. <https://www.gao.gov/about/>. F. MOSHER, *A tale of two agencies. A comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Baton Rouge, Louisiana University Press, 1984; D. CAPONE, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 117 ss. Il *National audit office* inglese rappresenta l'evoluzione del *Comptroller and Auditor General* istituita nel 1866. Una significativa evoluzione dell'attività del NAO dall'audit finanziario all'audit delle performance si è avuto con il *National Audit Act* del 1983. www.nao.org.uk. M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 89 ss.

⁷ A. CRISMANI, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, p. 153 ss.

⁸ Cfr. in proposito i saggi, anche di carattere comparato, contenuti in T. BERGMAN, W. MÜLLER, K. STORM (a cura di), *Delegation and accountability in Parliamentary democracies*, Oxford University, Oxford, 2005.

Da questo punto di vista il Parlamento italiano mostra una condizione di grave fragilità. Gli ultimi due decenni sono stati attraversati da un ampio dibattito sul miglioramento delle *performance* amministrative e sul bisogno di semplificazione e revisione del peso della burocrazia⁹. Tuttavia, il tema dell'*accountability* dell'attività amministrativa è stato prevalentemente declinato come incremento dell'efficacia ed efficienza interna dell'amministrazione, mentre non ha ancora assunto le sembianze di una programmazione strategica riconducibile al Parlamento e volta ad unificare la complessa rete di relazioni orizzontali e verticali che riguardano le amministrazioni pubbliche¹⁰. Ne deriva la sopravvivenza di un sistema amministrativo che risulta essere opaco rispetto al controllo democratico: i cittadini non sono posti nella condizione di conoscere il concreto impiego delle risorse pubbliche, i tempi di attuazione degli interventi e le interrelazioni funzionali che caratterizzano i processi amministrativi¹¹. Questo stato di fatto appare essere ancor più grave se si tiene in considerazione quanto il dibattito sulla c.d. *spending review* abbia coinvolto tanto l'amministrazione quanto il sistema rappresentativo. Quando si parla di riforma del Parlamento, però, il tema della «riduzione dei costi della politica» appare di gran lunga dominante rispetto alla questione di accrescere il tempo e gli strumenti a disposizione delle Camere per un'attenta analisi del funzionamento e dei risultati dell'attività amministrativa.

L'assenza di una visione organica che tenga insieme riforma della rappresentanza e riforma dell'amministrazione produce conseguenze molto negative in termini di efficace tutela degli interessi durevoli della comunità nazionale. Senza una vera conoscenza, da parte dei rappresentanti, delle capacità e delle potenzialità della macchina amministrativa, le decisioni assunte a livello politico sono esposte al rischio di proporre ricette dall'efficacia indimostrata ed anche gli obiettivi di razionalizzazione della spesa, se operati al

⁹ P. DE IOANNA, *Il sistema dei controlli in Italia: elementi di riflessione*, in FABRIZIO PEZZANI (a cura di), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, p. 121 ss.; R. LOIERO, *Il Rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali: riflessioni sulle questioni aperte*, in *Amministrazione in cammino*, 30 maggio 2010.

¹⁰ C. RAIMONDI, *La riforma del bilancio e la riforma costituzionale in Francia: l'evoluzione del concetto di accountability e la sperimentazione di nuovi strumenti di programmazione "strategica"*, in *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, cit., p. 68.

¹¹ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit., p. 51.

buio, divengono occasione di tagli lineari che portano a ridurre la capacità amministrativa di sviluppare politiche innovative per il futuro¹².

Ragionare di un ruolo parlamentare di valutazione *ex post*, però, non vuol dire necessariamente utilizzare una prospettiva *de jure condendo*.

Nel terzo capitolo si è visto come l'amministrazione parlamentare abbia seguito un percorso di progressivo ripensamento in cui la capacità delle strutture di supporto di seguire le diverse fasi di realizzazione degli interventi pubblici si è certamente accresciuta e approfondita arrivando a coprire anche la fase di attuazione dei provvedimenti legislativi. Oggi sia il Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati che il Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato svolgono attività di scrutinio postlegislativo volto a verificare il processo di attuazione delle leggi e gli adempimenti prescritti dalla legge a carico del Governo. L'attività di queste strutture, anche se idonea a fornire una serie di strumenti informativi, continua tuttavia a scontare sia una visione prevalentemente legislativa delle politiche pubbliche sia una modesta capacità di divenire oggetto di discussione e di dibattito all'interno dell'attività politica del Parlamento¹³.

Una migliore resa istituzionale, invece, è attualmente garantita dall'evoluzione che stanno seguendo alcuni strumenti di lunghissima tradizione, come l'attività di conoscere e riferire della Corte dei conti, e dall'introduzione di nuove forme di indagine del benessere collettivo, quali gli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES) come strumenti idonei a portare all'interno del processo rappresentativo una maggiore capacità riflessiva circa gli elementi di ordine sostanziale che consentono la conservazione e il perseguimento di uno sviluppo durevole.

In questo capitolo si vedrà come il Parlamento, utilizzando il suo ruolo di destinatario di queste analisi, potrebbe assumere una cognizione complessa e trasversale degli interventi messi in atto nell'ordinamento e potrebbe quindi riuscire a declinare il suo ruolo rappresentativo anche su politiche di carattere pluriennale che tendono a sfuggire alla normale costruzione dei tempi della politica. In questo modo orizzonte *ex ante* ed orizzonte *ex post* potrebbero comporsi in un unico modulo rappresentativo che, attraverso la valutazione

¹²C. MORTATI, *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione*, 1965, in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, IV, p. 143 ss. Cfr. poi F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014, p. 45 ss.; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit., p. 52.

¹³E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliaments in Europe engaging in post-legislative scrutiny*, cit., p. 115 ss.

continua delle politiche pubbliche, può farsi interprete privilegiato delle prospettive di durata e garante di un benessere diversificato e sostenibile. Questi elementi sono i migliori presupposti perché la programmazione strategica venga proiettata in un orizzonte temporale ampio in cui diviene più facile conferire stabilità all'organizzazione amministrativa e, soprattutto, si permette all'azione politica di individuare gli obiettivi e le modalità di intervento che meglio consentono di realizzare politiche di ordine sostanziale e di riesaminare quelle scelte che hanno dato esiti amministrativi insoddisfacenti¹⁴.

2. *Il rapporto Corte dei conti-Parlamento nella prospettiva delle politiche di durata*

L'art. 100 della Costituzione, nell'esplicitare il ruolo ausiliario della Corte dei conti rispetto al Parlamento, ha creato i presupposti per una collaborazione tra i due organi che, nei decenni, è divenuta sempre più approfondita e articolata. La domanda di controlli esterni ha progressivamente perso i tratti di una verifica della legittimità di atti e provvedimenti per assumere quelli di un'indagine sull'esito dell'azione amministrativa in termini di funzioni e servizi¹⁵.

In questo processo è la nozione stessa di controllo ad essere mutata: l'elemento rilevante non è più l'eliminazione o la correzione di singoli provvedimenti viziati di una qualche forma di illegittimità, quanto l'elaborazione di una funzione dialettica volta alla comprensione della qualità sostanziale dell'azione pubblica e del miglioramento economico-sociale¹⁶.

¹⁴R. LOIERO, *Il Rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali*, cit., p. 26.

¹⁵V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Federalismi.it*, 10 giugno 2009; G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, 2000, par. 1; V. GUCCIONE, *Il rapporto Corte dei conti - Parlamento. Contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, in *Scritti in memoria di Antonio De Stefano*, Giuffrè, Milano, p. 386 ss.; C. TUCCIARELLI, *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1994, p. 145 ss.

¹⁶In proposito O. SEPE, *Controlli (profili generali)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1993, vol. IX, p. 5 ss.; C. BUZZACCHI, *La valutazione delle manovre di bilancio*, cit., p. 225 ss.; V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento*, cit., p. 3; G. CARBONE, *Corte dei conti*, cit., par. 6; G. COGLIANDRO, *Modelli di controllo e attività di referto della Corte dei conti*, in *Riv. Corte dei conti*, 5, 1996, p. 246 ss.; M. DE ROSA, B.G. MATTARELLA, *Art. 100*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, vol. II, p. 1949.

Quest'evoluzione si è realizzata in un'attività referente della Corte dei conti sempre più capace di essere, per i lavori parlamentari, un duttile canale di acquisizione della conoscenza. Sin dalla fine degli anni Settanta, con l'introduzione dei referti in corso di esercizio e le audizioni in Commissione, la Corte ha superato l'idea di rapporti rigidi e proceduralmente programmati per mettere le proprie competenze tecniche al servizio di una generalizzata cognizione degli organi parlamentari¹⁷. Con la riforma dell'ordinamento e delle funzioni della Corte nel 1994 e con la generalizzazione del controllo successivo sulla gestione, il significato complessivo delle valutazioni svolte dalla Corte è apparso sempre meno legato al rispetto di parametri normativi e sempre più orientato a individuare la rispondenza dell'azione amministrativa a obiettivi di risultato¹⁸. È quanto riconosciuto peraltro dalla Corte costituzionale con la sentenza 29/1995, in cui il nuovo modello del controllo di gestione è stato esplicitamente ricondotto ad una funzione di servizio dello Stato-comunità che si realizza in una garanzia imparziale di una gestione efficace, efficiente ed economica dell'intero settore pubblico¹⁹.

Dalla metà degli anni Duemila e con il rafforzamento della dimensione euro-nazionale delle politiche di bilancio, l'attività di conoscere e riferire della Corte dei conti ha assunto il significato di un'approfondita analisi della finanza pubblica allargata al fine di rendere equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico principi universali che riguardano il complesso delle amministrazioni²⁰.

¹⁷ S. RISTUCCIA, *Sulla possibilità di nuovi rapporti tra Parlamento e Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 4, 1978, p. 930 ss.; G. CARBONE, *Corte dei conti*, cit., par. 3; L. DEGRASSI, *Le relazioni al Parlamento. Verso nuove forme di collaborazione costituzionale*, Vita&Pensiero, Milano, 1993, p. 300 ss.

¹⁸ Cfr. il commento di F. GARRI, C. CHIAPPINELLI in F. GARRI (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, p. 104 ss.; ID., *Il giudizio di parificazione*, cit., p. 512 ss.

¹⁹ Corte cost. 29/1995, punto 9.2 del *Considerato in diritto*. A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore*, in *Giur. cost.*, 1, 1995, p. 325 ss.; M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, *Ivi*, p. 321 ss.; G. PASTORI, *Il controllo di gestione della Corte dei conti tra controllo e collaborazione*, in *Le Regioni*, 6, 1995, p. 1095 ss.; P. SORRENTINO, *I controlli ex post della Corte dei conti all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista amministrativa*, 3, 1996, p. 257 ss.; G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Il foro italiano*, 4, 1996, p. 1156 ss.

²⁰ Per l'evoluzione normativa che ha portato all'allargamento dell'attività di referto della Corte V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento*, cit.; C. RAIMONDI, *Bilancio*

Con una disposizione contenuta nella legge finanziaria per il 2008 la Corte è stata chiamata a predisporre per il Parlamento un referto annuale per il coordinamento della finanza pubblica che consente di osservare in modo unitario l'intero panorama della finanza pubblica comprensivo del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e previdenziali e delle società partecipate²¹.

Si è già visto come la nuova legge di contabilità, la l. 196/2009, abbia introdotto, con la riclassificazione delle spese in base a missioni e programmi, una programmazione di bilancio maggiormente orientata alla comprensione e valutazione dell'attività delle amministrazioni. All'interno della medesima legge il capo III ha riscritto anche la disciplina del rendiconto generale dello Stato abbandonando un'impostazione di mera certificazione dei flussi finanziari a favore di una conoscibilità dei risultati di gestione che deve andare a vantaggio della deliberazione parlamentare e della complessiva *accountability* dell'azione pubblica²². In attuazione di questa rinnovata prospettiva l'art. 35, comma 1, ha stabilito che anche il rendiconto generale dello Stato debba essere articolato per missioni e programmi e che inoltre venga predisposta un'apposita nota preliminare generale volta ad illustrare i risultati dell'intero bilancio in termini di raggiungimento degli obiettivi programmati. Questa nota di carattere generale trova poi ulteriore articolazione nelle note integrative che ciascuna amministrazione deve allegare al rendiconto con il compito di illustrare per ciascun programma di spesa i risultati finanziari e il grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa che accompagna il bilancio di previsione. L'attività illustrativa svolta dalle amministrazioni va a costituire la base documentale per un giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato che vede la Corte dei conti essere l'organismo tecnico a carattere ausiliario che, negli ultimi anni, ha profondamente modificato la sua attività referente per offrire al Parlamento un'approfondita cognizione in materia

dello Stato e politiche pubbliche, in *Amministrazione in cammino*, 2008; G. COLOMBINI, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4, 2015, p. 588 ss.; G.M. MEZZAPESA, *Il bilancio dello Stato e la nuova "governance" europea*, in *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità e controllo*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 561 ss.

²¹ L. 244/2007 (Legge finanziaria per il 2008), art. 3, comma 65.

²² R. LOIERO, *Il Rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali*, cit., p. 2; C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle Regioni*, in *Rivista della Corte dei conti*, 3-4, 2016, p. 505 ss.

di attuazione delle politiche pubbliche, caratterizzando il significato costituzionale dell'ausiliarità nei confronti dell'organo della rappresentanza nazionale²³.

A seguito della revisione costituzionale del 2012, l'attività di *auditing* rimessa alla Corte dei conti è arrivata ad assumere il significato di un'osservazione trasversale dei comportamenti amministrativi e gestionali necessaria per realizzare un nuovo principio di trasparenza dei conti pubblici²⁴.

Oggi alla Corte dei conti fa capo un complesso circuito integrato di controlli che comprende il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa e le audizioni sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio e sul contenuto delle manovre economiche²⁵.

All'interno di questo circuito, il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato ha ormai assunto una struttura molto articolata, che non ha più nulla a che vedere con l'idea tradizionale della corrispondenza tra preventivo e consuntivo e che invece offre un contenuto informativo ampio sugli andamenti macroeconomici, sul significato complessivo delle politiche di entrata e di spesa e sulla capacità delle amministrazioni di raggiungere gli obiettivi assegnati con le missioni e i programmi²⁶. Nella relazione che annualmente viene allegata alla decisione di parificazione si realizza l'attività di referto, con osservazioni che coinvolgono il funzionamento dell'intero apparato statale e che costituiscono tutt'oggi uno dei momenti di maggiore impegno tecnico e teorico della Corte²⁷.

La relazione si struttura in tre volumi: il primo dedicato ai conti dello Stato e alle politiche di bilancio, il secondo alla gestione del bilancio dello Stato e il terzo all'attendibilità delle scritture contabili. Nei tre volumi è possibile

²³ V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento*, cit., p. 4.

²⁴ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit.

²⁵ C. BUZZACCHI, *La valutazione delle manovre di bilancio*, cit., p. 227.

²⁶ Nell'evoluzione della Corte dei conti ha avuto un peso anche Corte cost. n. 226/1976 con cui la Consulta ha contribuito a dare una lettura del ruolo costituzionale della Corte dei conti come di generale monitoraggio degli equilibri della finanza pubblica. G. CARBONE, *Corte dei conti*, cit., par. 2.

²⁷ G. VEGAS, *I documenti di bilancio*, in D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA (a cura di), *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, p. 58; C. TUCCIARELLI, *Parlamento e Corte dei conti*, cit., p. 158; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, p. 68 ss.

riconoscere una marcata attenzione alle tematiche trasversali della gestione delle entrate, dell'evoluzione delle spese e della razionalizzazione degli assetti organizzativi, con una particolare sottolineatura delle criticità e della *best practices* che fanno emergere, nell'analisi della gestione delle singole amministrazioni, il conseguimento degli obiettivi assegnati nell'ambito delle missioni e dei programmi gestiti²⁸.

In un'ottica di politiche di durata il significato conoscitivo delle relazioni è di grande rilievo. La Corte pone il Parlamento in condizione di conoscere l'efficacia delle politiche autorizzate a partire dai profili organizzativi e gestionali delle singole amministrazioni ministeriali per poi considerare gli esiti, in termini di diritti e di servizi di prestazione, dell'azione pubblica.

Uno sguardo alle relazioni più recenti consente di rendersi conto della rilevanza del patrimonio di conoscenze offerto al Parlamento.

Nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2018, approvato il 26 giugno 2019, la Corte ha richiamato l'attenzione su una serie di elementi di preoccupazione relativi al quadro complessivo della finanza pubblica. Sotto il profilo macroeconomico la Corte ha rilevato come il 2018 si sia caratterizzato per un forte rallentamento della crescita economica e per un allargamento del divario tra l'Italia e il resto dell'area dell'Euro. DEF e NADEF 2017 non solo non avevano previsto un tale scenario, ma non avevano nemmeno adottato un atteggiamento prudentiale capace di consentire un rapido adattamento al peggioramento della congiuntura interna ed internazionale. Questa condizione ha imposto, a partire dal 2019, una correzione netta delle stime di crescita per il triennio di riferimento che, a giudizio della Corte, ha determinato «un'eredità negativa per gli anni a venire che non è facile rimontare»²⁹.

Anche le considerazioni che riguardano l'andamento generale delle entrate e delle spese hanno evidenziato scelte di politica economico-finanziaria che «rendono ancora più gravosa per le prossime generazioni la sostenibilità

²⁸ C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione*, cit., p. 515.

²⁹ CORTE DEI CONTI, sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018*, Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo Ermanno Granelli, p. 10. Rispetto alle stime contenute nella Nota di aggiornamento del DEF del settembre 2017, la crescita del PIL in termini nominali si è dimostrata, a consuntivo nettamente inferiore (1,7 per cento invece di 3,0 per cento). Anche l'andamento del PIL in termini reali e la dinamica dei prezzi si sono dimostrati molto al di sotto delle aspettative. Le previsioni di crescita che erano contenute nei documenti di programmazione si sono quindi tramutate in un sostanziale stato di stagnazione dell'economia italiana. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018*, vol. I, tomo I, p. 15 ss.

del debito pubblico»³⁰. Sul fronte delle entrate, nonostante un complessivo aumento delle risorse affluite nelle casse dello Stato, la Corte ha sottolineato la gravità dell'anomalo livello di evasione³¹. L'attività di controllo e di accertamento dell'Agenzia delle entrate, infatti, continua a indirizzarsi in modo prevalente verso posizioni di inadempimento patologico che non consentono di migliorare significativamente il livello di riscossione e di adempimento, mentre appare fortemente sottostimata la rilevanza di strumenti che possono favorire la prevenzione dell'inadempimento tributario³². A fronte di questa condizione, la Corte ha sottolineato la necessità di formulare una strategia di riforma che si basi su un'idea più avanzata di procedimento in cui l'utilizzo della tecnologia consenta di agevolare e semplificare l'adempimento spontaneo e l'amministrazione assuma un ruolo di supporto e di controllo nei confronti del contribuente³³.

Sul versante delle spese, invece, la relazione ha evidenziato una serie di elementi di preoccupazione in un quadro complessivo che apparentemente presentava risultati positivi sul fronte del riassorbimento del disavanzo dello Stato. Il miglioramento rappresentato si è rivelato essere, infatti, non il prodotto di efficaci forme di contenimento della spesa, quanto l'effetto di fenomeni contabili collegati ad operazioni straordinarie. Guardando i dati che caratterizzano in modo strutturale la spesa pubblica, invece, tutte le componenti rilevanti sia della spesa primaria che della spesa in conto capitale hanno indicato un forte aumento di carattere stabile e pluriennale³⁴. Particolari criticità sono state riscontrate con riferimento alla resa della spesa per investimenti. Nonostante il 2018 abbia segnato una positiva ripresa degli investimenti pubblici con operazioni quali il Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, istituito con la legge di bilancio 232/2016 e capace di incidere su una pluralità di missioni, a consuntivo le amministra-

³⁰ *Ivi*, pp. 29 e 30.

³¹ *Ivi*, p. 17 ss.

³² *Ivi*, pp. 20 e 26.

³³ *Ivi*, p. 19.

³⁴ Le operazioni contabili straordinarie erano collegate all'esaurirsi degli interventi *una tantum* a favore delle banche. Per quanto riguarda la spesa corrente sono stati registrati gli aumenti della spesa per redditi da lavoro dipendente (+3,7 per cento), per consumi intermedi (+3,6 per cento), per prestazioni sociali in denaro (+5,4 per cento) per risorse proprie UE (+26,2 per cento). Per la spesa in conto capitale, nonostante la riduzione degli investimenti fissi lordi, l'accelerazione dei contributi alle imprese comportava un forte aumento complessivo. Questi dati, scorporando le operazioni straordinarie, facevano registrare un aumento della spesa pubblica pari al 6 per cento. *Ivi*, p. 128 ss.

zioni hanno dimostrato, in modo generalizzato, una modesta capacità di realizzazione degli investimenti finanziati su cui hanno pesato le difficoltà procedurali del percorso d'investimento e la molteplicità di livelli territoriali coinvolti³⁵.

Complessivamente, dall'insieme del quadro analizzato, la Corte ha rilevato una serie di nodi irrisolti «che si proiettano oltre i confini della gestione appena conclusa e che richiedono alla politica economica risposte chiare, volte a far comprendere come li si intenda conciliare in un quadro che riporti il nostro Paese su un percorso di crescita adeguata, garantendo stabilità finanziaria e riassorbimento del debito».

Anche la parte della Relazione che riguarda la gestione del bilancio dello Stato per amministrazione ha posto in evidenza una serie di elementi in chiaroscuro.

A titolo esemplificativo qui si sceglie di riportare le considerazioni che riguardano alcuni settori amministrativi particolarmente rilevanti in una prospettiva di tutela degli interessi durevoli.

Il Ministero dello sviluppo economico (MISE) si caratterizza per aree di competenza che agiscono su fattori essenziali per la crescita, quali investimenti, innovazione tecnologica e salvaguardia di livelli occupazionali in situazioni di crisi industriale. Gli stanziamenti di competenza del 2018 hanno visto una crescita delle risorse disponibili pari al 9,6 per cento rispetto all'anno precedente³⁶. Di esse, la quota principale è stata assorbita dalla missione "Competitività e sviluppo delle imprese" nel cui ambito è proseguita l'attuazione del Piano nazionale Industria 4.0 con una serie di incentivi per la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese italiane. La risposta degli operatori di mercato appare essere stata positiva con molte domande di agevolazione inviate dalle imprese³⁷. Anche gli interventi a favore delle nuove realtà imprenditoriali hanno dimostrato effetti positivi con un'espansione delle *start-up* innovative e delle PMI innovative³⁸.

Nel 2018 è stata particolarmente intensa l'attività a favore delle crisi aziendali con un particolare intensificarsi dell'intervento pubblico nella seconda parte dell'anno, quando il quadro congiunturale si è caratterizzato per

³⁵ La capacità di realizzazione degli investimenti finanziati è rimasta inferiore al 30 per cento del potenziale *Ivi*, p. 225 ss.

³⁶ CORTE DEI CONTI, sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018*, vol. II, p. 79 ss.

³⁷ *Ivi*, p. 87 ss.

³⁸ *Ivi*, p. 90 ss.

un forte peggioramento. L'anno di riferimento è stato segnato dal protrarsi di procedure per la gestione delle crisi di Ilva S.p.A. e Alitalia S.p.A., mentre i gruppi di imprese in amministrazione straordinaria sono risultati essere 150, per un totale di 583 imprese e oltre 145.161 lavoratori coinvolti. Ilva S.p.A è stata destinataria, negli ultimi anni, di ingenti erogazioni finanziarie statali: un primo prestito di 300 milioni è stato concesso per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie, mentre un secondo prestito statale autorizzato fino a 800 milioni è stato erogato per 266 milioni nel 2016 e per 534 milioni nel 2018³⁹. Alitalia S.p.A., invece, è stata destinataria di un finanziamento statale a titolo oneroso e contestualmente è stata disposta per legge la pubblicazione di un invito per la raccolta di manifestazioni di interesse per l'individuazione di soluzioni alla crisi. Infine, in tema di "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" nell'ultima parte del 2018 è stato presentato alla Commissione europea il Piano integrato per l'energia e il clima, il quale indica gli obiettivi al 2030. Un particolare sforzo è stato rivolto alla materia del risparmio e della riqualificazione energetica. Il complesso delle politiche di riduzione dei consumi di energia finale si è tradotto in minori emissioni di CO₂ per circa 10 milioni di tonnellate, rispetto a 7,1 milioni di tonnellate del 2017⁴⁰.

Complessivamente il consuntivo che riguarda il MISE dimostra una buona resa delle azioni a sostegno dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione mentre gravano ancora in modo significativo sulle risorse pubbliche problemi risalenti del sistema industriale che faticano a trovare una soluzione soddisfacente.

Anche la parte del rendiconto relativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali contiene numerosi elementi di riflessione. Nel 2018 il Ministero è stato coinvolto nel completamento dei processi di riforma avviati negli anni precedenti, ma ha anche dovuto prepararsi all'attuazione di quanto richiesto dall'introduzione sia nel comparto della previdenza sia nel campo delle politiche assistenziali con Quota 100 e Reddito di cittadinanza⁴¹.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse disponibili, il Ministero continua a scontare l'inefficienza del trasferimento di una parte rilevante dei propri stanziamenti all'INPS. I ritardi con cui l'INPS rendiconta le spese sostenute per erogare le proprie prestazioni determinano un costante aumento dei

³⁹ *Ivi*, p. 89.

⁴⁰ *Ivi*, p. 85 ss.

⁴¹ *Ivi*, p. 115 ss.

residui passivi che, nel 2018, hanno segnato un incremento del 20 per cento, circostanza che evidenzia una grave inefficienza strutturale del modello di gestione.

Nell'ambito della gestione delle politiche sociali il Ministero ha proseguito nel finanziamento di vari fondi, di cui i principali sono il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Fondo per la non autosufficienza e il fondo nazionale per le politiche sociali. Ad avviso della Corte la scelta di gestire le politiche sociali attraverso molteplici fondi separati determina una problematica frammentazione e dispersione dell'azione pubblica che impedisce di affrontare in modo efficace e mirato problemi di esclusione sociale dalle caratteristiche peculiari. Migliori risultati potrebbero essere ottenuti con la creazione di un pilastro unico dell'attività di assistenza⁴².

Un ulteriore aspetto riguarda il completamento della riforma del Terzo settore avviata dalla l. 106/2016 («Delega al Governo per la riforma del Terzo settore»). In proposito la Corte ha rilevato come, nonostante i progressi registrati nell'anno di esercizio, l'Amministrazione necessiti di recuperare capacità programmatica volta ad indirizzare l'azione dei soggetti privati verso azioni su cui non vi è un'adeguata copertura da parte dell'intervento pubblico⁴³.

Infine, sul versante pensionistico, la Corte ha rilevato come il 2018 sia stato caratterizzato per la difficoltà di gestire le soluzioni individuate dal legislatore negli anni precedenti e volte a rendere più flessibile l'uscita dal mondo del lavoro di alcune categorie di lavoratori.

Gli elementi di chiaroscuro messi in evidenza per il 2018 hanno trovato un ulteriore approfondimento nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019, del 24 giugno 2020.

La Relazione ha innanzitutto dato inquadramento alla condizione macroeconomica italiana consentendo di mettere in evidenza lo scenario complessivo all'interno del quale leggere l'impatto dell'emergenza pandemica del 2020.

L'esercizio del 2019 si è concluso con un quadro economico dai segnali positivi: un indebitamento netto di 6 decimi di punto inferiore rispetto alle aspettative e una correzione delle previsioni tendenziali del disavanzo per 2020 che, prima della pandemia, erano passate dal 2,2% all'1,8%. Complessivamente la gestione del bilancio dello Stato nel 2019 ha dato buoni risultati: una riduzione dell'indebitamento netto pari a 13 miliardi rispetto al 2018

⁴² *Ivi*, p. 116 ss.

⁴³ *Ibidem*.

e un andamento sia delle entrate che delle spese che segna una virtuosa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti⁴⁴.

Sul fronte delle entrate vi è stata una crescita del 2,8 per cento con un'accelerazione particolarmente significativa delle imposte dirette. Ottimi risultati hanno dimostrato l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica e gli sforzi compiuti in termini di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dell'evasione attraverso la tecnologia e l'uso delle banche dati. Su questo punto la Corte ha evidenziato come sia necessario superare il carattere facoltativo della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del regime forfettario (c.d. *flat tax*): l'esenzione dall'obbligo impedisce infatti di avere un quadro completo degli scambi intercorsi tra gli operatori economici e ostacola la piena informatizzazione del sistema tributario, riducendo anche le possibilità di precompilazione e assistenza da parte dell'amministrazione⁴⁵.

Dal versante delle spese, invece, il livello delle uscite totali è rimasto stabile, ma con una decelerazione della spesa corrente e un incremento significativo delle spese in conto capitale, in particolare degli investimenti fissi lordi (+12,6 per cento). Buoni risultati di gestione sono stati ottenuti mantenendo gli aumenti di spesa corrente concentrati su obiettivi circoscritti (Reddito di cittadinanza e flessibilizzazione degli accessi al pensionamento), esercitando un maggiore controllo sulle altre voci di spesa e puntando ad una ripresa dell'accumulazione pubblica basata più sull'impiego di risorse esistenti piuttosto che di nuovi stanziamenti⁴⁶.

Analizzando il volume secondo della Relazione per considerare la gestione di bilancio per amministrazione può essere particolarmente utile osservare sinteticamente l'impatto concreto delle principali riforme avviate dal Governo nel 2018 (Reddito di cittadinanza e Quota 100).

L'amministrazione principalmente coinvolta fa capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Sul versante pensionistico l'attuazione di Quota 100 per come disciplinata dal d.l. 4/2019 («Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni») ha visto l'Amministrazione impegnata nell'accoglimento di 155.897 domande (il 69% di quelle pervenute) per soggetti con un'anzianità contributiva media di 40 anni, di cui 24 in regime di calcolo retributivo. La

⁴⁴ CORTE DEI CONTI, sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019*, vol. I, tomo I, p. 13 ss.

⁴⁵ *Ivi*, pp. 25, 26.

⁴⁶ *Ivi*, p. 203 ss.

Corte ha rilevato come si tratti di risultati al di sotto degli obiettivi stabiliti dalla relazione tecnica di accompagnamento del provvedimento con conseguenze negative anche sugli effetti di ricambio generazionale che la politica avrebbe dovuto conseguire.

Per quanto riguarda invece le politiche assistenziali e l'attuazione del Reddito di cittadinanza sono state accolte poco più di un milione di domande per circa 2,4 milioni di beneficiari coinvolti. Rispetto al precedente programma, che era costituito dal Reddito di inclusione, vi è stato un incremento sia delle persone assistite, sia del sussidio erogato. L'impatto della politica, però, appare essere stata efficace per quanto riguarda la lotta alla povertà, mentre ha dato risultati del tutto modesti in termini di aumento della dinamica occupazionale. Da osservare sono anche i limitati effetti sinora conseguiti dal potenziamento dei Centri per l'impiego, politica a cui è stata data una forte priorità dal Governo: a fronte del trasferimento alle Regioni di oltre 800 milioni, la capacità dei Centri di favorire l'occupazione è stata paragonabile a quella degli anni precedenti⁴⁷.

Il rendiconto di quest'anno si caratterizza infine per un'innovazione molto utile in una prospettiva di tutela degli interessi durevoli: la Corte ha infatti introdotto in via sperimentale, una rilettura delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato, volta a mettere in luce il grado di raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda ONU 2030, in particolare degli obiettivi collegati alla sostenibilità ambientale. La Corte ha provato ad individuare una metodologia meglio consentisse di effettuare approfondimenti circa la congruenza delle risorse associate al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030. Innanzitutto, la Corte ha verificato come, negli atti programmatici dei Ministri di ciascun dicastero non sia presente un sistematico riferimento agli obiettivi dell'Agenda, il cui perseguimento è affidato ad azioni frammentate. La soluzione individuata dalla Corte per superare la carenza di informazioni è stata allora indirizzare alle amministrazioni centrali un questionario volto a raccogliere le indicazioni relative a interventi, progetti, misure, con una maggiore attinenza agli Obiettivi dell'Agenda. Il quadro che ne è derivato fornisce una prima ricognizione dei canali amministrativi che sono stati ritenuti pertinenti all'attuazione della Agenda e una rappresentazione di ciò che le amministrazioni hanno ritenuto ad essa collegabile, anche se emerge come non vi sia un'attenzione a costruire missioni e

⁴⁷ CORTE DEI CONTI, sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019*, vol. II, p. 143 ss.

programmi specificamente dedicati al perseguimento degli obiettivi di *policy* dell'Agenda⁴⁸.

Di particolare interesse appaiono poi le considerazioni formulate dalla Corte dei conti nell'ultimo *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, pubblicato il 28 maggio 2020, che, rispetto alla relazione sul rendiconto, assume un taglio più generale da cui è possibile trarre considerazioni di sistema circa la direzione intrapresa dall'aggregato delle amministrazioni pubbliche. Il Rapporto 2020 acquista un valore specifico in quanto fotografa un momento storico della politica economica italiana in cui convivono i primi riscontri attuativi delle politiche espansive adottate ad inizio legislatura e le prime indicazioni di prospettiva circa le trasformazioni collegate all'emergenza Coronavirus⁴⁹. Da un punto di vista generale la Corte ha rilevato come l'evento pandemico sia andato ad iscriversi in un contesto macroeconomico già segnato da molte incertezze. Le previsioni ufficiali contenute nella NADEF 2019 incorporavano uno scenario di ripresa modesta con una crescita del PIL dallo 0,2 del 2019 allo 0,6 del 2020; con la diffusione mondiale dell'emergenza sanitaria e con le conseguenti misure di contenimento del contagio, lo scenario macroeconomico è profondamente mutato. I dati rappresentati nel DEF 2020, eccezionalmente declinati su uno scenario biennale di previsione (2020-2021) e su un quadro macroeconomico che non distingue tra scenario tendenziale e scenario programmatico, indicano una contrazione del PIL per il 2020 pari all'8 per cento e un rimbalzo per il 2021 (+4,7%), con uno scarto di 5 punti percentuali rispetto alle previsioni della NADEF 2019.

In questo contesto generale l'analisi dell'andamento dei conti pubblici deve tenere conto della scelta, da parte della legge di bilancio per il 2020, di adottare un percorso di più lento consolidamento fiscale per puntare a una redistribuzione idonea a promuovere le condizioni di una crescita più sostenuta.

Sotto il profilo delle entrate la Corte è tornata a sottolineare la necessità di combattere l'evasione fiscale attraverso un moderno e tecnologico approccio collaborativo dell'amministrazione, di riordinare le agevolazioni tributarie in modo che non ci siano sovrapposizioni con spese fiscali che hanno i medesimi obiettivi e di dare un disegno sistematico alla finanza territoriale

⁴⁸ CORTE DEI CONTI, sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019*, vol. I, tomo I, p. 398 ss.

⁴⁹ CORTE DEI CONTI, sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, 28 maggio 2020.

che garantisca entrate certe agli enti territoriali, ma anche consenta l'attuazione di una perequazione efficace.

Sul fronte della spesa il Rapporto si è concentrato su previdenza ed assistenza per verificare soprattutto l'impatto reale di reddito di cittadinanza e Quota 100 ad un anno dalla loro introduzione. Entrambe le misure hanno fatto registrare un numero di domande molto minore alle aspettative, ma, soprattutto, non hanno realizzato quegli obiettivi di dinamismo del mercato di lavoro e di occupazione giovanile che erano stati individuati come prioritari in sede di introduzione. La Corte ha di conseguenza richiamato l'attenzione dei decisori politici sulla necessità di disegnare un quadro di certezza per il medio e il lungo periodo capace di assicurare la flessibilità che serve anche ai fini del funzionamento del mercato del lavoro e la sostenibilità economico, finanziaria e sociale. Dall'analisi delle politiche complessivamente realizzate la Corte ha ricavato una serie di indicazioni di prospettiva su come affrontare l'attuale emergenza sanitaria ed economica. Si attende infatti uno scenario di recessione capace di coinvolgere tutti i canali economici della domanda e dell'offerta, interni ed esterni. Le dimensioni dello shock di sistema, però, dipenderanno anche dalle risposte che la politica economica saprà dare attenuando gli effetti negativi del blocco del sistema produttivo, ma anche anticipando spinte all'innovazione che, nel lungo periodo, potrebbero generare nuove opportunità di crescita e di sviluppo.

La Corte ha rilevato come l'Italia si sia presentata all'appuntamento con l'emergenza sanitaria con un'economia carica di difficoltà strutturali ancora segnate del difficile recupero degli effetti della doppia crisi del 2009 e del 2012. Oggi la sostenibilità prospettica delle finanze pubbliche dipende inevitabilmente dalla possibilità di espandere in modo appropriato il debito pubblico per fronteggiare la crisi. Per un Paese come il nostro in cui il costo del debito è comunque maggiore del tasso di crescita dell'economia, nuove possibilità espansive del debito sono strettamente legate a una garanzia credibile di riuscire a perseguire, dopo la crisi, un lento ma continuo rientro del debito, circostanza che implica la capacità di perseguire una politica economica unitaria, condivisa e durevole.

Considerando complessivamente il contenuto dell'attività con cui la Corte riferisce al Parlamento appare evidente come ormai l'ausiliarità abbia assunto le caratteristiche di una vera e propria attività istruttoria per la valutazione parlamentare delle politiche pubbliche. La natura tecnica ed imparziale della Corte, nonché la sua articolazione territoriale consentono di comporre l'elemento della gestione delle risorse pubbliche con la resa dell'attività delle amministrazioni in termini di qualità della spesa e di servizi ai cittadini, offrendo al Parla-

mento uno sguardo complessivo sull'azione pubblica svolta e sui punti di forza e di debolezza che caratterizzano l'ordinamento⁵⁰. Quando la Corte sottolinea la gravosità di un'elevata evasione fiscale o quando rileva come le più recenti riforme previdenziali e assistenziali non abbiano contribuito alla creazione di un mercato del lavoro dinamico e orientato all'inserimento dei lavoratori più giovani, si creano i presupposti perché i decisori pubblici capiscano dove è più necessario intervenire e quali strategie dimostrano una migliore resa concreta.

Chiaramente la rilevanza dell'attività della Corte si scontra con la risalente disattenzione che le Camere rivolgono alle valutazioni a consuntivo⁵¹. Nonostante l'approvazione del rendiconto costituisca il nucleo originario e più autentico delle funzioni di controllo è del tutto evidente l'asimmetria tra l'interesse politico e mediatico che suscita il bilancio preventivo e l'indifferenza che viene normalmente riservata all'approvazione parlamentare del rendiconto, ridotta a una «ratifica *de plano* del giudizio di parificazione»⁵². L'approvazione del rendiconto avviene normalmente in tempi molto rapidi e riduce il momento parlamentare a mera certificazione della correttezza dei dati amministrativo-gestionali verificati dalla Corte.

Una tale asimmetria si fonda su una risalente convinzione del sistema politico che tende a svalutare la rilevanza dei momenti di approvazione privi di un reale potere modificativo⁵³. Tuttavia, questo modo di operare impedisce di rivolgere le logiche della rappresentanza alla costruzione di una solida prospettiva per il futuro e rivela anzi un forte sbilanciamento della politica parlamentare su politiche di corto respiro. Senza un'attenta analisi dei risultati amministrativi la rappresentanza non si pone nella condizione di elaborare obiettivi di carattere sistemico assicurandosi che la struttura pubblica sia in grado di portarli a compimento. L'incisività del Parlamento nella definizione delle politiche pubbliche può essere molto maggiore conoscendo potenzialità e limiti dell'amministrazione piuttosto che proponendo e facendo approvare emenda-

⁵⁰ A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019.

⁵¹ S. BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1960, par. 58.

⁵² G. RIVOSACCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, p. 201 ss.

⁵³ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 29 ss.; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, p. 22; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 193 ss.; F. GARRI, C. CHIAPPINELLI, *Parificazione del rendiconto generale dello Stato e copertura finanziaria delle leggi. Commento*, in *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, cit., p. 568 ss.

menti e ordini del giorno. Tuttavia, rinunciando ad approfondire la resa concreta delle politiche autorizzate le Camere rinunciano anche a confrontarsi analiticamente con le politiche portate avanti da precedenti maggioranze di governo, accentuando un effetto di rimozione del passato che, come tale, non può che precludere la costruzione di una solida prospettiva per il futuro guidata dall'istituzione che rappresenta il pluralismo della società⁵⁴.

In conclusione, l'osservazione dei comportamenti amministrativi e gestionali che la Corte dei conti offre al Parlamento resta quindi priva di un appropriato canale istituzionale. Non a caso il comma 4 dell'art. 35 della l. 196/2009 aveva esplicitamente stabilito che i regolamenti parlamentari dovessero disciplinare le modalità per l'esercizio da parte delle Commissioni competenti di un'attività di controllo volta a verificare lo stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie. Questa previsione, ancora una volta rimasta inattuata, era espressione della consapevolezza che fosse necessario inserire anche l'approvazione del rendiconto generale in una più ampia funzione di controllo in cui i risultati di gestione servono a creare una consapevolezza politica ampia ed approfondita volta ad individuare gli ambiti e i settori che più necessitano di interventi di riforma o di semplificazione⁵⁵.

3. Gli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES) e la loro connessione con una rappresentanza nazionale degli interessi durevoli

Nell'ultimo decennio si è notevolmente accresciuta l'esigenza di conoscere l'azione pubblica attraverso indicatori statistici. In parte sono stati obiettivi di razionalizzazione e riduzione della spesa a produrre una domanda di quantificazione volta ad individuare gli ambiti che meglio consentono di realizzare risparmi. È stata però anche la crescente consapevolezza che il formalismo giuridico non è in grado di dare interpretazione a una condizione esistenziale fatta di bisogni e di servizi a indirizzare le istituzioni verso la ricerca di metodi di analisi e interpretazione volti raccontare la varietà e difformità della condizione reale. La crisi economico-finanziaria ha svolto in questo senso un ruolo di acceleratore della trasformazione, dal momento che ha reso evidente come la domanda sociale non possa essere soddisfatta dai

⁵⁴ A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa*, cit., p. 70; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, cit., p. 194.

⁵⁵ V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento*, cit., p. 7.

decisioni pubblici in modo universale e generalizzato e richieda invece l'individuazione di chiari criteri di selezione⁵⁶.

A livello internazionale, gli anni di avvio della crisi economica hanno costituito l'occasione per una riflessione sulla necessità di superare la misurazione economico-finanziaria delle *performance* degli Stati a favore di una visione più ampia ed inclusiva, capace di tenere in considerazione, accanto ai risultati economici, anche condizioni di vita ambientali e sociali. In particolare, è stato aperto un dibattito, innanzitutto in ambito OCSE e nei lavori della Commissione di studio Stiglitz-Fitoussi, sull'inadeguatezza del PIL come unico strumento di lettura della condizione di benessere di un Paese. Da queste riflessioni è maturata la consapevolezza di dover riportare al centro della misurazione del benessere la persona e le famiglie: in un contesto sociale sempre più articolato e differenziato la possibilità di conoscere la qualità reale della vita delle persone non può passare dalla sola valutazione dei dati economici e richiede invece di utilizzare una pluralità variabile di indicatori⁵⁷.

Nella dimensione nazionale il dibattito internazionale è filtrato attraverso un'iniziativa congiunta di ISTAT e CNEL che, nel 2010, hanno istituito il Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana, composto da esponenti delle parti sociali e della società civile e affiancato da una Commissione scientifica, con il compito di individuare nuovi indicatori capaci di misurare il benessere equo e sostenibile (BES)⁵⁸. Nel 2013 è stato pubblicato il primo Rapporto BES, con cui sono stati individuati più di 130 indicatori suddivisi in 12 domini (Salute, Istruzione e formazione,

⁵⁶ C. BERGONZINI, *Gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Costituzione e bilancio*, cit., p. 281 ss.; R. LOIERO, *Il Rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali*, cit.

⁵⁷ La questione del superamento del PIL come strumento di misurazione del progresso delle Nazioni è stato uno dei principali esiti dei lavori della Commissione Stiglitz nominata da Nicolas Sarkozy l'8 gennaio 2008 con l'obiettivo di trovare forme di superamento di un approccio troppo quantitativo al progresso sociale: *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*; a livello UE questo indirizzo è stato interpretato dalla Commissione europea attraverso la comunicazione *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo che cambia*, COM(2009) 433. In proposito E. GIOVANNINI, *Misurare il benessere delle persone e della società: una sfida per la statistica e la politica*, Arel, 2 marzo, 2011; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011, p. 461 ss.; C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere equo e sostenibile: il punto sulla situazione italiana*, in *Amministrazione in cammino*, 23 novembre 2017.

⁵⁸ www.misurareilbenessere.it.

Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Innovazione, ricerca e creatività, Qualità dei servizi)⁵⁹.

Nel 2015 il cambiamento di prospettiva avviato da queste iniziative ha trovato inquadramento sistematico nel complesso di azioni di cui si compone l'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo sostenibile⁶⁰. L'Agenda ha individuato diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals-SDGs) e 169 sotto-obiettivi (*targets*) da raggiungere in tutti i Paesi del mondo entro il 2030 per garantire una crescita economico-sociale capace di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni.

L'Agenda ONU presuppone un capovolgimento nel modo di concepire la relazione tra passato e futuro perché utilizza gli indicatori e l'analisi statistica non per fotografare una condizione statica, ma per favorire un avvicinamento dinamico ad uno sviluppo sostenibile volto a rinsaldare la relazione tra generazioni.

A livello interno la nuova dimensione complessiva della sostenibilità ha cominciato ad acquisire rilievo istituzionale attraverso la l. 163/2016 («Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243»).

La legge ha inserito negli strumenti di programmazione economico-finanziaria due nuovi documenti che utilizzano i complessi equilibri istituzionali che si raccolgono attorno all'approvazione del bilancio dello Stato per orientare il dibattito pubblico al tema del benessere equo e sostenibile.

Il primo documento è stato un nuovo allegato al DEF in cui viene illustrato, sotto la responsabilità del Ministro dell'economia e delle finanze l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)⁶¹. Vi è inoltre un secondo documento che risponde allo scopo specifico di mettere in relazione gli indicatori BES con l'attività parlamentare e di monitorare il loro andamento in relazione diretta con gli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso. Entro il 15 febbraio di ogni anno il Ministro

⁵⁹ ISTAT, CNEL, *Rapporto BES 2013*, 11 marzo 2013.

⁶⁰ L'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile è stata deliberata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 e ha visto 193 membri dell'ONU impegnarsi per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

⁶¹ L. 163/2016, art. 1, comma 6.

dell'economia e delle finanze deve infatti predisporre una relazione da trasmettere alle competenti Commissioni parlamentari evidenziando l'impatto delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica sull'evoluzione degli indicatori nel periodo di riferimento del DEF.

Questa nuova dimensione integrale della sostenibilità negli strumenti della programmazione economico-finanziaria era stata accolta, già in fase di discussione della l. 163/2016, come l'avvio di una nuova abitudine a guardare alle politiche economiche in ragione dell'impatto reale che esse producono sul benessere dei cittadini, ben oltre la logica dei saldi e degli obiettivi esclusivamente economico-finanziari⁶².

Tuttavia, i primi riscontri applicativi denotano una seria difficoltà nell'inserire il nuovo approccio alla sostenibilità nel linguaggio correntemente utilizzato dalle istituzioni. Si è dimostrato concretamente molto complesso riuscire a selezionare, all'interno del pacchetto che compone il Rapporto ISTAT, un numero limitato di indicatori particolarmente significativi per orientare, da un punto di vista istituzionale, la trasformazione economico sociale.

La l. 163/2016 aveva dettato in proposito un preciso percorso procedurale, rimettendo la scelta degli indicatori da utilizzare ad un Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile istituito presso l'ISTAT e di cui fanno parte il Ministro dell'Economia e delle finanze o un suo rappresentante delegato, il Presidente dell'ISTAT e il Governatore della Banca d'Italia, o loro rappresentanti delegati, nonché due esperti di comprovata esperienza scientifica provenienti da università ed enti di ricerca⁶³. La legge aveva inoltre stabilito che i dati e gli indicatori individuati dal Comitato dovessero essere declinati nel periodo di riferimento del DEF in modo da consentire un pieno raccordo tra le evidenze che emergono dall'andamento degli indicatori e gli obiettivi di politica economica⁶⁴.

La prima prassi applicativa denota però un percorso di difficile radicamento del BES nell'attività istituzionale.

Il Comitato BES istituito presso l'ISTAT ha provveduto, nell'ottobre 2016, a selezionare dodici indicatori (reddito medio disponibile aggiustato pro capite; indice di disuguaglianza del reddito disponibile; indice di povertà assoluta; speranza di vita in buona salute alla nascita; eccesso di peso; uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; tasso di mancata

⁶² CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico della seduta del 21 giugno 2016*, p. 98.

⁶³ L. 196/2009, art. 14 per come novellato dalla l. 163/2016.

⁶⁴ C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere equo e sostenibile*, cit., par. 4.

partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; indice di criminalità predatoria; indice di efficienza della giustizia civile; emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti; indice di abusivismo edilizio) individuati secondo criteri condivisi in ambito nazionale e internazionale ed approvati, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 16 ottobre 2017.

Lo slancio innovativo dimostrato dalle istituzioni con l'introduzione del BES, che ha reso l'Italia uno dei Paesi più avanzati in tema di superamento istituzionale del PIL, ha però riscontrato diverse difficoltà attuative. A tutt'oggi i documenti di programmazione economica non contengono previsioni declinate sui dodici indicatori BES. Ha continuato invece a perdurare l'impostazione, che avrebbe dovuto essere soltanto provvisoria, adottata dal DEF 2017 che, in attesa che il Comitato istituito presso l'ISTAT definisse il pacchetto di indicatori rilevanti, aveva introdotto in via sperimentale l'analisi di soli quattro indicatori (reddito medio aggiustato pro-capite; tasso di mancata partecipazione al lavoro; indice di diseguaglianza del reddito disponibile; emissioni di CO2 e di altri gas alteranti pro-capite). Il ritardo nel rendere operativi tutti e dodici gli indicatori BES è stato giustificato sulla base di «notevoli barriere di natura statistica e metodologica»⁶⁵.

Tuttavia, l'impossibilità di utilizzare oggi i dati relativi a tutti gli indicatori comporta un significativo depotenziamento dello strumento conoscitivo, dal momento che le strategie di riforma portate avanti dai documenti di programmazione appaiono prive di un adeguato riscontro statistico che consenta al dibattito parlamentare e all'opinione pubblica di verificare la direzione realmente intrapresa dall'ordinamento sullo sviluppo sostenibile.

Ad esempio, il DEF 2019 aveva dichiarato come il Piano nazionale delle riforme (PNR) si ispirasse ad una visione integrata di alcuni obiettivi di Benessere equo e sostenibile e dell'Agenda ONU 2030 ed alcune delle riforme di politica economica presentate dal Governo, come il Reddito di cittadinanza erano state espressamente indicate come dirette al raggiungimento di nuovi obiettivi di sostenibilità. Tuttavia, un allegato BES declinato su soli quattro indicatori non ha consentito di concentrare il dibattito parlamentare sul reale impatto complessivo delle politiche prospettate.

Di conseguenza, allo stato attuale, la capacità dell'approccio BES di essere un vero fattore di innovazione istituzionale appare ancora molto limitato.

⁶⁵ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di economia e finanza 2019*, allegato indicatori di benessere equo e sostenibile, p. 3.

L'allegato al DEF e le Relazioni al Parlamento hanno un contenuto innovativo e interessante, ma si limitano a riprodurre dati e informazioni fornite dall'ISTAT, senza utilizzarli come fattore di conoscenza per l'elaborazione di contenuti eminentemente politici⁶⁶.

Per ricucire invece il significato analitico degli indicatori BES con la programmazione politica occorrerebbe quantomeno che l'allegato al DEF dimostrasse l'andamento degli indicatori a consuntivo declinando la concreta attuazione delle misure previste negli anni precedenti per evidenziarne l'impatto sui fattori che determinano il benessere equo e sostenibile dei cittadini. La Relazione al Parlamento, poi, dovrebbe essere il principale strumento di collegamento tra quanto emerge sulla base degli indicatori BES e le missioni, i programmi che vanno a costituire la legge di bilancio, e che individuano i canali amministrativi che meglio possono consentire all'azione pubblica di raggiungere gli obiettivi prefissati⁶⁷.

Un lungo cammino.

4. *La valutazione costante delle politiche pubbliche per riallineare rappresentanza politica e interessi durevoli*

Considerando complessivamente quanto analizzato emerge chiaramente come il Parlamento abbia a disposizione validi canali di acquisizione della conoscenza che possono mettere le sue funzioni a diretto contatto con le capacità amministrative del settore pubblico creando i presupposti per la progettazione di nuove politiche efficaci, eque e durature.

Si è visto come l'attività ausiliaria della Corte dei conti sia ormai in grado di individuare con precisione, attraverso l'analisi dei consuntivi delle amministrazioni, i punti di forza e di debolezza dell'ordinamento, fornendo indicazioni di *policy* che, già di per sé sole, compongono i tratti di un'agenda politica molto intensa.

Il nuovo approccio complessivo alla sostenibilità derivato dalla prospettiva BES, poi, offre al sistema rappresentativo un'innovativa modalità di integrazione tra passato e futuro che consente di concepire le politiche pubbliche

⁶⁶M. COLLEVECCHIO, *Il completamento della riforma del bilancio dello Stato*, in www.astrod-online.it, p. 24 ss.

⁶⁷*Ivi*, p. 25.

a partire dal valore della persona e dai differenziati elementi che rendono la vita umana degna di essere vissuta.

Se quindi l'ordinamento italiano si presenta avanzato quanto agli strumenti a disposizione, l'attività parlamentare non ha sinora saputo costruire, attraverso il patrimonio informativo elaborato a suo vantaggio, forme di innovazione della decisione politica. Anzi, il modo con cui le Camere guardano al rapporto con le pubbliche amministrazioni sembra ancora legato ad un'interpretazione della separazione poteri estremamente attenta a non intaccare la posizione di vertice dell'amministrazione che spetta al Governo.

Certamente la realizzazione di una funzione parlamentare di valutazione successiva può anche portare a dinamiche politicamente e istituzionalmente complesse, perché può aprire tensioni all'interno degli stessi partiti di maggioranza e perché le amministrazioni sono chiamate a rispondere non solo all'Esecutivo, ma anche all'organo rappresentativo⁶⁸.

Tuttavia, rinunciando a creare in Parlamento forme di supervisione dell'attività amministrativa viene preclusa la possibilità di costruire una normatività che sappia guidare l'azione pubblica verso il futuro secondo un principio di continuità con il passato⁶⁹.

In questo modo la conservazione dei tradizionali rapporti tra legislativo ed esecutivo, se anche può facilitare un'identificazione dei poteri, preclude la creazione di nuove ed efficaci garanzie a tutela dei cittadini e non consente all'ordinamento costituzionale di presidiare, con forme di controllo democratico, una programmazione strategica basata sull'individuazione di obiettivi e modalità di intervento che meglio consentono di realizzare politiche di ordine sostanziale e di riesaminare scelte dagli esiti amministrativi insoddisfacenti⁷⁰. Senza la capacità di unire passato e futuro, il ciclo delle *policies* viene indotto a frammentarsi e riprodursi ogni anno privando di senso complessivo il carattere unitario che abbraccia profili finanziari, organizzativi e di assetto contabile e riducendo il significato del lavoro delle strutture tecniche ad artificio retorico che può essere utilizzato o ignorato da una dialettica politica integralmente ispirata alla relatività di pensiero⁷¹.

Appare quindi del tutto prioritario che l'ordinamento dedichi la dovuta

⁶⁸ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 63.

⁶⁹ E. GRIGLIO, *La funzione di controllo (e il rapporto con le pubbliche amministrazioni)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2019, p. 31 ss.

⁷⁰ R. LOIERO, *Il Rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali*, cit., p. 26.

⁷¹ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Costituzione e bilancio*, cit., p. 52.

attenzione alla costruzione di un salda struttura giuridica capace di preservare il ruolo costituzionale dei vari organi ma che riesca comunque a porre il Parlamento nella condizione di verificare l'effettiva rispondenza dell'azione pubblica alle priorità della Nazione rappresentata, ricongiungendo in un tessuto democratico-rappresentativo la gestione delle risorse pubbliche, la responsabilità amministrativa e la responsabilità politica e promuovendo indirizzi politici di unità sostanziale⁷².

Senza un chiaro intervento volto ad unire, coordinare, pacificare le ragioni del passato, del presente e del futuro, il senso costituzionale di una democrazia rappresentativa vacilla e, con esso, anche la possibilità di organizzare una società pluralista attorno a fini unitari e durevoli.

⁷²P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale*, cit., par. 3; ID., *Il sistema dei controlli in Italia*, cit., p. 123.

Capitolo VI

UNITÀ NAZIONALE DINAMICA E DOVERI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

1. *L'unità nazionale come forma di organizzazione dinamica*

La crisi della rappresentanza politica è ormai un tema classico del diritto pubblico. Persino la giuspubblicistica che ha contribuito al consolidamento teorico dello Stato di diritto, nello stesso momento in cui consacrava il ruolo costituzionale del governo rappresentativo, non ha potuto fare a meno di rilevarne l'alta problematicità intrinseca. Si tratta di una condizione di patologia quasi congenita che si spiega facilmente ragionando sulla natura astratta e fittizia del concetto: come istituto elaborato dal razionalismo giuridico, la rappresentanza politica si è esposta all'alterazione e al declino non appena ha incontrato i rapporti sociali e la realtà della vita politica¹.

¹ La crisi della rappresentanza politica ha attraversato lo sviluppo giuspubblicistico di tutto il Novecento. Per ripercorrere almeno i riferimenti dottrinali principali: S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Vannucchi, Pisa, 1909; L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Librairie Armand Colin, Paris, 1913; E. BARKER, *The discredited State*, in *The political quarterly*, 5, 1915, p. 101 ss.; C. SCHMITT, *Etica di Stato e Stato pluralistico*, 1930, in ID., *Posizioni e concetti. In lotta con Weimar-Ginevra-Versailles, 1923-1939*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 217 ss.; S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, 1935, Gangemi, Roma, 2007; G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1953; L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in F. BIONDI, N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 21 ss.; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, *Ivi*, p. 109 ss.; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, in particolare p. 3 ss.; P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2011, p. 1 ss.; A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi*

Ciononostante, la rappresentanza politica ha potuto continuare ad essere un istituto fondativo del diritto pubblico non perché fosse dotata di un carattere e di un'efficacia inalterabili, ma perché ha saputo dimostrare, nello sviluppo del costituzionalismo, la capacità di favorire un percorso di promozione della persona umana e della sua relazionalità. È su questa capacità che occorre ragionare oggi, perché le questioni che la nostra epoca sta addensando attorno alla rappresentanza richiedono di essere affrontate a partire dalla connessione che, nella Costituzione repubblicana, la Nazione e il Parlamento conservano con la sovranità popolare, con la promozione dei diritti e con la realizzazione dello Stato sociale.

Senza un attento ragionamento sulla relazione tra i fattori che rendono unico l'ordinamento repubblicano, la tutela degli interessi durevoli risulterebbe essere davvero qualcosa di giuridicamente sfuggente. La dottrina ha più volte autorevolmente sottolineato come i diritti delle generazioni future o la responsabilità intergenerazionale, anche quando sono richiamati dal legislatore, siano fatti di una sostanza giuridica evanescente, caratterizzata dall'impossibilità di identificare chiaramente il soggetto titolare dei diritti, dall'incertezza della sua stessa futura esistenza e dalla variabilità degli assetti delle relazioni sociali².

Di conseguenza, per condurre un ragionamento rigoroso sulla tutela degli interessi durevoli appare necessario abbandonare le categorie della titolarità e del diritto soggettivo, per utilizzare invece l'organizzazione e il diritto oggettivo, secondo un approccio proprio della Costituzione repubblicana, che ha disegnato la conservazione e il consolidamento dei diritti a partire dall'organizzazione politica della vita civile³.

Scriveva Giorgio Berti che l'elemento organizzativo presenta contemporaneamente un rilievo soggettivo e oggettivo, nel senso che serve a «stabilire

Romano, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 gennaio 2013; G. PRETEROSSÌ, *Ciò che resta della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. VIII.

²M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, p. 145 ss.; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 175.

³G. AMATO, *Aspetti vecchi e nuovi del «politico» e del «sociale» nell'Italia repubblicana*, in *Il sistema delle autonomie: rapporti tra stato e società civile*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 91 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Giuffrè, Milano, 1978, vol. III, p. 1565 ss.; E. TOSATO, *Rapporti fra persona, società intermedie e Stato*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 25 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità dei valori nella pluralità delle posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995, in particolare p. 32 ss.

nel medesimo tempo i dati essenziali di struttura delle varie istituzioni e attribuire ad esse un campo di attività ed una adeguata capacità»⁴. Oggi, questa definizione appare essere particolarmente pregnante perché se davvero vogliamo affrontare in termini istituzionali la tutela degli interessi durevoli è necessario riscoprire la natura spiccatamente relazionale dell'organizzazione repubblicana e riconnettere ad essa il funzionamento delle istituzioni rappresentative. Se guardata in questo modo, allora, la tutela degli interessi durevoli appare essere un principio dinamico della vita collettiva in cui conta poco la posizione statica dei diversi organi o la forma tipologica degli atti che vengono adottati, mentre rileva la capacità di suscitare un processo giuridico volto a porre in costante relazione i soggetti, la loro attività e gli obiettivi di rafforzamento dei diritti attraverso i valori⁵.

Questa visione può aspirare ad essere una forma di realizzazione concreta della sovranità popolare se i procedimenti organizzativi si fanno trasparenti in quanto idonei a verificare costantemente la volontà normativa nella realtà dell'esperienza e nei risultati che i principi producono nella società, di oggi e di domani⁶. Per questo motivo i procedimenti di valutazione delle politiche pubbliche sono stati indicati come lo strumento che può accostare le istituzioni rappresentative a un'efficace tutela degli interessi durevoli: attraverso funzioni valutative l'organizzazione pubblica può cercare di essere un fattore di rigenerazione della società non perché impone comandi autoritari, ma perché innesca un costante processo di autoapprendimento. In un contesto

⁴G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986, p. 9.

⁵F. WEYR, *La notion de "processus juridique" dans la théorie pure du droit*, in *Studi filosofico-giuridici dedicati a Giorgio Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento (1904-1929)*, Modena, Società tipografica modenese, 1930-1931, p. 414 ss.; R. ROMANO, *Potestà e potestà*, 1946, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 172 ss.; P. PIOVANI, *L'intuizione del diritto come attività*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1956, p. 583 ss. Questa relazione di costante circolarità tra soggetti, attività e valori di progressione economico-sociale è particolarmente evidente nel richiamo costituzionale a inderogabili doveri di solidarietà: F. PIZZOLATO, *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MATTIONI, A. MARZANATI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 45 ss.; I. MASSA PINTO, *Principio di solidarietà, abuso del diritto e indefettibile necessità di un ordinamento coercitivo: appunti per una riconsiderazione della dottrina pura del diritto al tempo nell'anomia*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016.

⁶G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., p. 177; F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1975. In proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2015.

così concepito, l'idea di unità nazionale assume sembianze molto specifiche, poiché diviene pensabile soltanto attraverso il funzionamento coordinato delle istituzioni e nell'incontro delle loro competenze, diviene pensabile cioè quasi esclusivamente come moto unitario capace di intrecciare le volontà di cambiamento veicolate dai valori normativi con le risultanze obiettive che provengono dall'esperienza della vita sociale⁷.

Che questo moto unitario debba essere presieduto dal Parlamento appare quasi scontato, se non altro per la sua capacità di essere luogo di conciliazione unitaria in cui la molteplicità della struttura sociale viene posta in relazione con principi di ordine normativo espressivi delle volontà di cambiamento⁸. Ciononostante, è indubbiamente molto difficile riuscire a calare quest'idea nei meccanismi che, oggi, caratterizzano il funzionamento delle Camere sia perché esse hanno progressivamente perso la loro tradizionale posizione di centro della produzione normativa, ma anche perché non è finora stata sviluppata una vocazione funzionale della rappresentanza nazionale volta a rendere il Parlamento il luogo di coordinamento dei diversi centri di organizzazione.

È stato Jhering nella sua *Lotta per il diritto* a rendere celebre l'idea di una pacificazione sociale che si raggiunge e si mantiene attraverso un lavoro giuridico ininterrotto, attraverso un'energia dinamica che percorre l'intero svolgimento della vita collettiva e che deve passare dalla pacificazione dei conflitti⁹. Questa concezione del diritto come lotta, come elemento energetico e fattivo, è molto difficile da conservare quando si analizza l'insieme dell'attività parlamentare e si guarda alle relazioni che essa sviluppa con la società. Se quando si ragiona di diritti soggettivi vi è ormai un'abitudine diffusa a considerare le enunciazioni normative come snodi che concludono un percorso storico di faticosa affermazione e che aprono a nuove e ulteriori fasi

⁷ V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, X.

⁸ A. LE DIVELLEC, *Parliament in constitutional law*, in *Handbook of Parliamentary Studies*, cit., p. 102 ss.

⁹ R. JHERING, *Der Kampf um's Recht*, 1891, trad. it. in *La lotta per il diritto e altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 85: «Il diritto è un lavoro ininterrotto e cioè non è soltanto un lavoro che riguardi il potere dello Stato, ma tutto il popolo. L'intera vita del diritto, vista con uno sguardo d'insieme, ci offre l'immagine di un infaticabile lavorare e lottare analogo a quello di tutta una nazione, che espliciti la sua attività nel campo della produzione economica e spirituale. Ogni singolo, che si trova nella situazione di dover affermare il suo diritto, svolge la sua parte in questo lavoro nazionale, offre il suo contributo alla realizzazione dell'idea del diritto sulla terra». Sul processo di composizione dei conflitti G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 122 ss.

evolutive, quando si passa a considerare l'organizzazione pubblica prevalgono le categorie del positivismo giuridico e l'unità appare ancora essere legata a uno Stato-persona in cui i diversi organi occupano una posizione statica ed immutabile e le relazioni si sviluppano secondo un percorso predefinito e ripetuto che garantisce il rispetto delle posizioni reciproche e, normalmente, anche delle catene gerarchiche¹⁰.

La durata, in questo contesto, è ancora solo durata della volontà soggettiva, non è una prospettiva condivisa di sviluppo per una società plurale.

La Costituzione repubblicana indica però una strada differente. La giuridico-pubblicistica della fase costituente è stata un immenso laboratorio teorico sul superamento dell'idea che la società dovesse essere assorbita nello Stato attraverso la rappresentanza. È stata elaborazione di una «nuova democrazia diretta» che guardava al Parlamento come al luogo in cui il pluralismo sociale, politico e istituzionale diviene unità nazionale senza essere assorbito nello Stato-persona. La stessa sovranità popolare trova la sua giuridicità nell'essere il risultato dell'incontro tra i cittadini che in un dato momento storico sono nella condizione di volere e di agire per lo Stato e le «forme» e i «limiti» della Costituzione¹¹. L'azione sovrana del popolo è, cioè, il risultato di un processo giuridico di integrazione che prende avvio già nella relazione persona-società (art. 2) e che si diffonde poi nell'intero corpo politico fino ad assicurare una partecipazione popolare che è l'immagine complessiva della capacità della Costituzione di interrelarsi con una struttura sociale autonoma e multiforme¹².

¹⁰ R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetti*, in *Jus*, 1960, p. 150 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 3 ss.; ID., *Il principio di libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Giappichelli, Torino, 2018; ID., *Esperienza, Costituzioni, Storia. Pagine di storia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2019; R. NANIA, *Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo*, in *Nomos*, 1, 2020; P. PIOVANI, *L'intuizione del diritto come attività*, cit., p. 595 ss.; G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., p. 198; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, vol. I, pp. 94 e 95; V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in ID., *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 1 ss.; V. ONIDA, *La Costituzione nella storia della Repubblica*, in AA.VV., *1945-1975 Italia. Fascismo, Antifascismo, Resistenza, Rinnovamento*, Feltrinelli, Milano, 1975, p. 381; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, p. 137 ss.; P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo. 1945-1955*, Laterza, Bari, 1955, p. 211 ss.

¹¹ G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2, 2004, p. 173.

¹² G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, 1925, in ID., *Opere*, Giuffrè, Mila-

Il sistema dei grandi partiti di massa è stato lucidamente consapevole dell'insufficienza delle forme istituzionali derivate dal positivismo giuridico, ma è stato anche ampiamente colpevole di un'opera di duplicazione della struttura istituzionale ufficiale in cui il mantenimento della facciata ottocentesca ha consentito un'occupazione partitica della nuova relazione che doveva essere costruita tra la Repubblica e la società¹³.

Il Parlamento è l'istituzione che più ha risentito di queste scelte di organizzazione pubblica.

Da un lato la conservazione delle forme del positivismo giuridico non è riuscita a mantenere l'antica autorevolezza della rappresentanza parlamentare: le Camere sono state piegate a sede di ricezione di interessi contingenti, rendendo la formazione della volontà dello Stato, e in particolare la funzione legislativa, l'espressione di assetti estemporanei¹⁴. La definizione delle grandi regole di comportamento collettivo fatte per durare non ha più avuto una sua casa istituzionale nel procedimento legislativo, che, invece, era nato proprio con l'obiettivo, con tempi e procedure, pensati appositamente per far decantare gli interessi momentanei e per sviluppare, nel confronto democratico, una linea di progresso comune¹⁵.

Dall'altro lato non si è consentita una vera partecipazione della società ai meccanismi di funzionamento della rappresentanza, perché la conservazione dell'impostazione organizzativa dello Stato ottocentesco ha impedito di trovare nuove forme istituzionali capaci di dare spessore giuridico alla sovranità popolare al di là del ruolo di mediazione dei partiti. È come se l'energia vitale che la Costituzione aveva liberato riconoscendo la piena integrazione tra Stato e società fosse rimasta imprigionata nei soli segmenti organizzativi che riguardavano la conquista politica dell'organizzazione dello Stato, senza

no, vol. I, 1959, p. 445 ss.; P. GROSSI, *La Costituzione italiana come espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 607 ss.

¹³ G. BERTI, *Il modello di stato nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Stato e senso dello stato oggi in Italia*, Vita&Pensiero, Milano, 1981, p. 87 ss. Già P. CALAMANDREI (*Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, vol. I, p. XCIII ss.) aveva messo in guardia sui rischi della conservazione di un'organizzazione di stampo ottocentesco.

¹⁴ S. LABRIOLA, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Diritto e società*, 1983, p. 723 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 1989, p. 411 ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 99 ss.

¹⁵ G. BERTI, *Pluralismo dei valori*, cit., p. 87.

riuscire a divenire, invece, un fattore di radicale revisione dei procedimenti decisionali. In particolare, non sembra essersi realizzata una vera riflessione su come, in un contesto di chiara imputazione della sovranità al popolo, la presenza del Parlamento come organo rappresentativo della Nazione dovesse servire allo sviluppo di una cultura civica di consolidamento degli atteggiamenti democratici, dovesse essere cioè una struttura istituzionale in cui i beni costituzionali, quali l'emancipazione della persona e la liberazione dal dominio, pubblico e privato, vengono modellati nel confronto pluralistico per acquisire una forma giuridica fatta per durare¹⁶.

Con una struttura parlamentare votata alla caducità, invece, l'ordinamento repubblicano ha visto radicarsi una disfunzionalità sistemica che ha assunto il triplice volto del disordine del sistema delle fonti, della modifica degli equilibri della forma di governo e dell'instabilità dei meccanismi elettorali¹⁷.

Quella «crisi del rappresentato», che Massimo Luciani aveva efficacemente delineato nel 2001, chiude idealmente il ciclo della crisi della rappresentanza politica avviato agli inizi del Novecento rendendo evidente come l'organizzazione costituzionale debba porsi la questione dell'unità nazionale in termini radicalmente diversi dal passato. Se il pluralismo sociale assume un volto sempre più frammentato e quasi disarticolato, il ruolo delle istituzioni rappresentative non può essere quello di imporre politiche, ma deve divenire, invece, quello di discutere le politiche, in modo che la visione collettiva su di esse possa effettivamente maturare¹⁸.

Occorre allora ragionare su come la sovranità popolare sia stata concepita dalla Costituzione come un tessuto connettivo vario e mutevole che si alimenta della massima apertura rispetto agli impulsi sociali, ma che deve an-

¹⁶ Z. BAUMAN, *Modernità e globalizzazione*, intervista di G. Battiston, Edizioni dell'Asino, Roma, 2009, p. 15; A. GIDDENS, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 85 ss. Cfr. anche G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., p. 198; P. PIOVANI, *L'intuizione del diritto come attività*, cit., p. 599.

¹⁷ G. BERTI, *Il modello di stato*, cit., p. 95; M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, p. 140 ss.; U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, p. XV ss.

¹⁸ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON E F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109 ss.; G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., p. 72.

che condurre alla creazione di una rete di rapporti di solidarietà. Questo tessuto ha bisogno di essere riversato nel Parlamento non per trovare una riproduzione semplificata della frammentazione sociale, ma per avviare un processo di unificazione che è strettamente istituzionale in quanto idoneo a condurre all'unità e alla continuità l'inesauribilità della vita collettiva¹⁹. Laddove la Costituzione ha aperto l'organizzazione pubblica al più ampio pluralismo sociale, ha reso evidente come la complessità sia un fattore di ricchezza giuridica, a cui bisogna guardare non per cercare soluzioni uniche e definitive, ma per avviare un incessante lavoro giuridico di ricucitura fatto di procedimenti capaci di rivolgersi alla diversità delle situazioni, ma anche di convogliare la frammentazione in un'unità che non è calata dall'alto, ma è costantemente verificata nella realtà²⁰.

2. La generalizzazione della rappresentanza politica e lo smarrimento delle ragioni costituzionali della rappresentanza nazionale

Per capire lo stato di disfunzionalità che caratterizza oggi la struttura istituzionale della rappresentanza nazionale bisogna essere consapevoli di come, in realtà, lo schema organizzativo della rappresentanza politica abbia assunto nel nostro ordinamento un ruolo sovrabbondante.

La sovranità popolare sia nel titolo che nell'esercizio è stata a lungo interpretata come derivazione unitaria dell'insieme delle istituzioni repubblicane dal Parlamento come organo che, grazie al procedimento elettorale, si interpone tra il popolo e la generalità dei poteri costituzionali²¹. Questa visione organizzativa ha portato a considerare, per buona parte dell'esperienza repubblicana, la realizzazione del progetto di integrazione pluralistica previsto dalla Costituzione come una questione di generalizzazione e moltiplicazione del modello organizzativo basato sulla centralità delle assemblee elettive²².

¹⁹ G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1937, p. 185 ss.

²⁰ P. GROSSI, *La Costituzione italiana come espressione di un tempo giuridico post-moderno*, cit.; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, cit.

²¹ G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1994, p. 514 ss.; G. MIGLIO, *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale*, cit., p. 954 ss.

²² G. BERTI, *Il modello di Stato nella Costituzione repubblicana italiana*, cit., p. 97; E.

L'attuazione delle idee costituzionali sull'autonomia territoriale è stata in questo senso emblematica. Perfino la l. 278/1976 («Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini all'amministrazione del Comune») sulle circoscrizioni comunali ha affrontato la questione della partecipazione popolare alle istituzioni locali utilizzando uno schema astratto di rappresentanza che, una volta applicato, ha portato ad un irrigidimento statico dell'organizzazione pubblica²³. Come noto, in quella vicenda, lo scopo dichiarato della legge, «la partecipazione popolare alla gestione amministrativa della comunità locale» (art. 1) era stato perseguito istituendo i consigli circoscrizionali come organi che rappresentano «le esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito della unità del comune» (art. 2) e che dovevano essere eletti «a suffragio universale diretto» (art. 3)²⁴. La storia successiva racconta di come le circoscrizioni comunali siano state facilmente riassorbite nell'accentramento politico dei partiti nazionali, mentre la questione di innovare le relazioni tra amministrazione locale e comunità di riferimento ha continuato ad essere priva di una copertura istituzionale²⁵.

Allo stesso modo la conservazione della legge comunale e provinciale del 1934 fino agli inizi degli anni Novanta ha avuto tra le sue cause l'aver considerato come principale obiettivo politico la ricostituzione su base elettiva degli organi degli enti locali, trascurando, invece, la rilevanza che poteva assumere un attento ragionamento sulle funzioni degli enti locali e sull'instaurazione di un metodo cooperativo tra i diversi livelli di governo²⁶.

ROTELLI, *Riforme istituzionali e sistema politico*, Edizioni lavoro, Roma, 1983, p. 25; A. BARBERA, *Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato*, in *Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato. Primo bilancio della esperienza Emiliana*, Seusi, Roma, 1975, p. 15 ss.

²³ U. DE SIERVO, *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*, in *Le Regioni*, 3, 1976, p. 412; G. PASTORI, *Linee ricostruttive della figura dei consigli circoscrizionali*, in *Le Regioni*, 1-2, 1977, p. 84 ss.; S. STAIANO, *Decentramento infracomunale e promozione della partecipazione popolare: declino di un'idea e di una strategia istituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1983, p. 247 ss.; F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2, 2014, p. 281 ss.; ID., *Le nuove forme di partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *JusOnline*, 2, 2018, p. 40 ss.

²⁴ L. 278/1976 («Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini all'amministrazione del Comune»), art. 1.

²⁵ F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, cit., p. 283.

²⁶ Il carattere elettivo degli organi comunali e provinciali è stato ripristinato nell'immediato dopoguerra ad opera del d.lgs.lgt. 1/1946 («Ricostituzione delle Amministrazioni comunali su base elettiva») e della l. 382/1951 («Attribuzioni e funzionamento degli organi delle Amministrazioni provinciali»). M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Ammi-*

Una gravissima assenza di capacità progettuale si è poi palesata nell'attuazione delle Regioni ordinarie. Se dal punto di vista dell'organizzazione politica le Regioni sono state concepite come «calchi in sedicesimo del modello parlamentare allora operante a livello nazionale»²⁷, dal punto di vista delle funzioni esse sono divenute il contenitore di quanto le burocrazie ministeriali hanno ritenuto possibile dismettere²⁸.

L'effetto di irrigidimento che si è prodotto nell'organizzazione repubblicana è di tutta evidenza. Il vivace dinamismo di rapporti evocato dall'art. 5 Cost. è rimasto ingabbiato in una cristallizzazione statica che ha portato ad esaltare i difetti del Titolo V, in cui le forme astratte del riparto di competenze e del rapporto tra legge e amministrazione prevalgono sulla possibilità di identificare chiare finalità pubbliche da perseguire attraverso un'intensa cooperazione interistituzionale²⁹.

nistrazione civile, 1957, p. 11 ss.; S. MANGIAMELLI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni del territorio* cit., 3; C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in C. CARUSO, F. CORTESE, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 214 ss.; S. MANGIAMELLI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni del territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, p. 75 ss.; sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, p. 877 ss.

²⁷R. BIN, *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, 3, 2000, p. 456 ss.

²⁸L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova 1979, p. 27 ss.; M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 7 ss.; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017.

²⁹Un significativo tentativo di rendere davvero innovativa l'attuazione del regionalismo è stato rappresentato dalla Commissione Giannini: *Il completamento dell'ordinamento regionale. Relazione conclusiva della Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale consegnata dal suo Presidente prof. Massimo Severo Giannini al Ministro per le Regioni, al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai Presidenti di Regione*, Il Mulino, Bologna, 1976. Sul criterio della materia appare significativo che M.S. GIANNINI (*Del lavare la testa all'asino*, cit., p. 8) lo definisse «un raro esempio di insipienza legislativa». Sullo svuotamento delle potenzialità del regionalismo anche a causa dell'adozione del criterio della materia R. BIN, *Legge regionale*, cit.; ID., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, p. 889 ss.; ID., *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Ist. fed.*, 2009, p. 439 ss.; L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle*

Ma la generalizzazione dello schema della rappresentanza politica ha distorto anche l'attuazione di altre componenti fondamentali del pluralismo repubblicano.

Se i referendum abrogativo e costituzionale hanno subito una sorte di inattuazione/attuazione fortemente influenzata dalle dinamiche di partiti, altre forme di partecipazione popolare sono state confinate ai margini dell'organizzazione costituzionale, senza che si potesse guardare ad esse come ad un arricchimento della relazione pubblica. Decenni di approfondimenti dottrinali in materia di *débat public* e di rappresentanza degli interessi organizzati dimostrano le difficoltà di integrazione che hanno sempre riguardato strumenti estranei allo schema classico della rappresentanza politica³⁰. Si tratta di distorsioni note che, però, in questa sede sono state richiamate non per evidenziare la difficile attuazione che ha avuto la Costituzione repubblicana, ma per sottolineare come l'applicazione generalizzata della rappresentanza politica abbia influito negativamente innanzitutto sul Parlamento.

Rivestendo l'intera organizzazione pubblica, la rappresentanza ha contri-

materie di competenza regionale, in *Foro amm.*, 1971, III, p. 3 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie"*. Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione, Giuffrè, Milano 2006; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, p. 903 ss.; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1, 2012, p. 57 ss.; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 563 ss.

³⁰C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, tomo I, p. 93 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1965, p. 234 ss.; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953; P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di) in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, vol. II, p. 465 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Coalizioni di governo e regime "transitorio"*, in *Democrazia e diritto*, 4, 1973, p. 201 ss.; L. CUOCOLO, G. SGUEO (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi*, Università Commerciale Luigi Bocconi, RULES Research Unit Law and Economics Studies, paper n. 2014-13; L. DELLA LUNA MAGGIO, *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 aprile 2015; A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Franco Angeli, Milano, 2015; T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 febbraio 2015; N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in *Amministrazione in cammino*, 2006; P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies*, in *Il diritto amministrativo*, 2011; P. ZUDDAS, *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel Parlamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 9 aprile 2003; G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano, 2010.

buito a piegare il sistema istituzionale a una continua, e talvolta grottesca, ripetizione dei riti del potere, mentre l'innovazione organizzativa che avrebbe dovuto comportare la presenza di un organo rappresentativo della Nazione in un contesto costituzionale basato sulla sovranità popolare, sulla promozione sociale della persona e sul più ampio pluralismo istituzionale è rimasta in larga misura inespressa³¹.

Per riuscire a superare la diffusa conflittualità che caratterizza i rapporti politici e sociali, il Parlamento avrebbe dovuto concepire il suo ruolo rappresentativo come garanzia costante che le decisioni dello Stato fossero fatte per unire e per durare, nonché per promuovere una condizione futura migliore dell'attuale³².

Uno spunto molto rilevante era stato dato dall'Assemblea costituente laddove aveva previsto, nel testo originario dell'art. 127 Cost., una specifica procedura rimessa al Parlamento per la valutazione del contrasto tra la legislazione regionale e un interesse che, non a caso, era denominato «interesse nazionale»³³.

³¹ G. PASTORI, *Società e stato in Italia dal 1948 ad oggi*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, cit., p. 105 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema vigente in Italia*, 1958, in ID., *Stato, popolo, governo*, cit., p. 163 ss.; G. LEIBHOLZ, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, intervista a cura di F. Lanchester, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1981, p. 473 ss.; F. BENVENUTI, *La Costituzione fra attuazione e revisione: lo stato in una società pluralista*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 9 ss.; G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, cit., p. 89 ss.; M.G. ROSSI, *Un diciotto aprile lungo quarant'anni*, in *Passato e presente*, 1, 1988, p. 3 ss.; E. ROTELLI, *Riforme istituzionali e sistema politico*, cit., p. 63; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1994, p. 514 ss.; ID., *Il modello di stato*, cit., p. 95; ID., *Pluralismo sociale e pluralismo politico nello stato democratico*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, cit., p. 224; A. MATTIONI, *Profili costituzionali della partecipazione politica. Prime considerazioni*, 1978, ora in ID., *Società e istituzioni*, Jovene, Napoli, 2005, p. 159 ss. A quanto la generalizzazione dello schema della rappresentanza politica abbia favorito una grottesca ripetizione dei riti del potere fa espresso riferimento F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015, p. 30.

³² N. BOBBIO, *La funzione promozionale del diritto*, in ID., *Dalla struttura alla funzione*, Laterza, Bari, 2007, p. 3 ss.; G. PASTORI, *Società e stato in Italia dal 1948 ad oggi*, cit., p. 107.

³³ Art. 127 Cost. testo originario, ultimi due commi: «Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la riapprovi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti

Come noto, l'interesse nazionale, poi divenuto triste simulacro dell'oppressione delle autonomie da parte dello Stato, era stato originariamente pensato come un limite di merito alla legislazione regionale. La Costituzione lo aveva posto ad oggetto una specifica procedura con cui il Governo poteva chiedere alle Camere di pronunciarsi sull'effettiva compatibilità della legge regionale con gli interessi della Nazione e costituiva una strada alternativa al giudizio di legittimità davanti alla Corte costituzionale. Analoghi riferimenti erano contenuti anche negli Statuti speciali³⁴.

È ancora estremamente interessante rileggere oggi l'interpretazione che autorevolissima dottrina aveva dato alla nozione di interesse nazionale. Secondo Mortati la violazione dell'interesse nazionale doveva coincidere con una «inopportunità rispetto alle esigenze generali dello Stato»³⁵. Per Martines la procedura per violazione dell'interesse nazionale doveva preoccuparsi soprattutto di tutelare i valori permanenti della nazione italiana³⁶. Ad avviso di Barbera, invece, l'interesse nazionale doveva essere fatto coincidere con un indirizzo politico costituzionale dato dall'interpretazione formale e materiale dei principi costituzionali³⁷.

Dall'insieme di queste interpretazioni emerge chiaramente come l'interesse nazionale potesse essere una rilevante opportunità per sviluppare in Parlamento specifiche procedure valutative in cui il confronto tra le ragioni dell'autonomia e quelle dell'unità poteva essere riannodato al pluralismo delle forze politiche. Lo schema procedurale pensato dal Costituente presupponeva che la valutazione dell'interesse nazionale dovesse essere oggetto di una specifica funzione di controllo in cui le Camere, come «somma istanza politico-rappresentativa della nazione»³⁸, erano chiamate ad essere arbitro di

alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio la Corte decide di chi sia la competenza».

³⁴ Art. 33 dello Statuto speciale per la Sardegna, art. 31 dello Statuto della Valle d'Aosta, art. 49 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, art. 29 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia.

³⁵ C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, vol. II, p. 1277 ss.

³⁶ T. MARTINES, *Interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in AA.VV., *Problemi della regione e del governo locale*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 184 ss.

³⁷ A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 153 ss.

³⁸ R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1994, vol. IX, p. 174. Questa la citazione completa del passo: «I secondi (i controlli di merito, ndr.), per quanto si può congetturare circa il loro significato, avrebbero comunque dovuto attivarsi in caso di contrasti d'interesse «politico» tra Stato e regioni (o fra regioni), conflitti tra scelte politiche che si sarebbero scontrate, rischiando di paralizzarsi reciprocamente: sic-

un contrasto tra gli interessi espressi dal legislatore regionale e quelli sostenuti dal Governo centrale. Si trattava di una forma di controllo eminentemente politico che avrebbe richiesto al Parlamento di mettersi in una prospettiva di terzietà e di riflessione sulle reali esigenze unitarie e su una realizzazione dell'autonomia regionale armoniosa con lo sviluppo dell'unità nazionale³⁹.

Una seria attuazione di quella procedura avrebbe probabilmente consentito alle Camere di acquisire un'approfondita conoscenza dei temi autonomistici e di improntare le relazioni territoriali a una piena trasparenza. Ne avrebbe certamente beneficiato la funzione legislativa dello Stato, che avrebbe potuto svilupparsi a partire da un ampio dialogo democratico sul ruolo costituzionale dell'autonomia, ma, probabilmente ne avrebbero beneficiato molto anche le Regioni, che non avrebbero impostato il loro ruolo in termini di particolarismo difensivo.

È però proprio guardando la vicenda attuativa dell'interesse nazionale che è possibile cogliere quanto il sistema politico abbia avuto un ruolo di dispersione dell'equilibrio concettuale che lega sovranità popolare, unità nazionale e Parlamento. È noto come l'interesse nazionale come limite di merito si sia trasformato presto, anche per effetto della giurisprudenza costituzionale, in un limite di legittimità⁴⁰. Ne è derivato un ripiegamento sulla definizione legislativa dell'interesse nazionale che ha sottratto preventivamente interi ambiti di sviluppo alle competenze delle Regioni, mentre la questione di trovare in Parlamento forme di coordinamento unitario è stata abbandonata a decenni di dibattito sull'introduzione della Camera delle Regioni o alla delineazione di forme di leale cooperazione che ancora stentano ad affermarsi⁴¹.

ché la composizione del conflitto ad altri non avrebbe potuto spettare che al parlamento nazionale, la somma istanza politico-rappresentativa della nazione, la cui decisione avrebbe potuto assumere forme diverse, adeguate alla contesa e alla soluzione del caso».

³⁹ Per una serie di possibili applicazioni del limite del controllo di merito a vari settori S. BARTOLE, *Art. 117*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1990, artt. 114-120, p. 157 ss.

⁴⁰ Significative in questo senso le sentt. 43/1960, 13/1964, 37/1966, 31/1968. In proposito L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979, p. 82 ss.

⁴¹ In proposito R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 178 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Jovene, Napoli, 2006; L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie, Ragioni, modelli, vicende*, Padova, Cedam, 2010, p. 219 ss.; C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 249 ss.

Un altro spunto estremamente innovativo era stato offerto, in tempi più recenti, dal principio di sussidiarietà e dalla sua costituzionalizzazione con la revisione del 2001. L'idea di una molteplicità di istituzioni che sono chiamate ad intervenire non in ragione di competenze prefissate, ma per consentire un completamento solidale dell'azione pubblica sugli interessi collettivi poteva essere una traduzione organizzativa generalizzata dei legami strutturali riconosciuti dall'art. 2. Cost., nonché un modo per rendere coerenti le idee del costituzionalismo sulla rappresentanza e sull'unità nazionale con una società che non è astratta come quella dello Stato liberale, ma che è invece considerata in tutta sua viva concretezza⁴². Anche la parabola che la sussidiarietà ha seguito nel diritto positivo italiano dimostra però come l'idea di un'organizzazione dinamica sia ancora molto lontana dal modo di operare delle istituzioni pubbliche: la riconduzione, già nel comma 4 dell'art. 118 Cost., della sussidiarietà alla legalità statale e regionale dimostra l'incapacità del sistema istituzionale di pensare le relazioni organizzative a partire da solide basi di confronto con la struttura reale dei rapporti sociali⁴³.

Emerge allora come il significato sistemico che la rappresentanza ha assunto nell'ordinamento italiano sia stato quello di ridurre al solo aspetto formale il valore giuridico dell'organizzazione statale e, contemporaneamente, di esporre i rapporti economico-sociali a un dominio della politica che ha potuto essere esercitato in modo sostanzialmente deregolamentato⁴⁴.

⁴² F. GENTILE, *Ordinamento giuridico – Tra virtualità e realtà*, Cedam, Padova, 2001; F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in G. DUSO, A. SCALONE (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Polimetria, Monza 2010, p. 187 ss.

⁴³ È noto come la sussidiarietà sia stata ampiamente accolta a livello di principi, ma poi svuotata di significato quando si è trattato di tradurla in meccanismi organizzativi. Così la l. 59/1997 («Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa») ha indicato la sussidiarietà (art. 11) come uno dei principali criteri di sviluppo delle relazioni tra Stato e autonomie, ma poi l'articolo 118 Cost., nonostante la costituzionalizzazione del principio, l'ha ricondotto alla legalità statale e regionale. In proposito R. BIN, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della legge 56/2014 alla riforma costituzionale*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia: fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bonomia University Press, Bologna, 2016, p. 97 ss.; L. FRANZESE, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Cedam, Padova, 2006; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, cit.

⁴⁴ G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1953, p. 3 ss.; A. MATTIONI, *Sovranità*, cit.; G. BERTI, *La parabola della persona Stato (e dei suoi organi)*, in *Quaderni fiorentini*, 1982, p. 1001 ss.

Non c'è dubbio che un Parlamento che non ha saputo aggiornare il proprio ruolo secondo una visione di unità nazionale pienamente conforme al pluralismo repubblicano, rappresenti un grave impoverimento per l'organizzazione pubblica⁴⁵.

Non ci si può tuttavia limitare a constatare l'assottigliamento del ruolo della massima istituzione rappresentativa, perché per comprendere l'entità del peso che attualmente grava sul sistema pubblico italiano, è necessario tenere conto anche di altro e, in particolare occorre chiedersi cosa occorre oggi ad un sistema costituzionale per garantire che le sue decisioni rispondano agli interessi durevoli della Nazione. La risposta può essere ancora un Parlamento, ma di questo Parlamento occorre riscoprire una capacità di organizzazione dinamica che sia del tutto compatibile con il ruolo del popolo come titolare della sovranità.

La questione istituzionale preminente diviene allora quella di riuscire a rendere la relazione con la sovranità popolare non un fattore di frammentazione, ma un fattore di accrescimento della capacità delle politiche pubbliche di difendere e assecondare lo sviluppo collettivo, costruendo quotidianamente un processo di analisi conoscitiva che sia in grado di far progredire costantemente la comunità sociale.

3. I costi istituzionali dell'antipolitica: la neutralità apparente delle valutazioni economiche e il bisogno di una rappresentanza cognitiva

Da quanto detto sinora emerge come la relazione tra sistema politico e istituzioni rappresentative sia servita prevalentemente a legittimare la capacità dei partiti di controllare e orientare l'azione dello Stato nei confronti della società e, contemporaneamente, di modificare a loro favore il funzionamento delle istituzioni repubblicane⁴⁶.

Si è trattato di una condizione che ha portato al radicamento di una pro-

⁴⁵ R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, p. 447 ss.

⁴⁶ G. BERTI, *Il modello di Stato nella Costituzione repubblicana italiana*, cit., p. 97; E. ROTELLI, *Riforme istituzionali e sistema politico*, Edizioni lavoro, Roma, 1983, p. 25; A. BARBERA, *Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato*, in *Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato. Primo bilancio della esperienza Emiliana*, Seusi, Roma, 1975, p. 15 ss.

fonda disfunzionalità istituzionale, ma anche a un particolare fenomeno che ha visto basare la valutazione collettiva dell'azione pubblica sempre più sul criterio della spesa invece che su quello della funzione⁴⁷.

Dal momento che tutte le decisioni di ordine politico sono state attratte nell'universo parallelo dei partiti, le necessità di tracciamento dell'attività istituzionale hanno cominciato a muoversi lungo i canali delle risorse finanziarie dello Stato e hanno portato, con il tempo, a considerare valutazioni di ordine economico come l'unico strumento che poteva consentire all'opinione pubblica di comprendere gli effetti duraturi delle scelte effettuate dalla politica e di sindacare l'azione dei decisori pubblici⁴⁸.

Quando, all'inizio degli anni Novanta, il sistema dei partiti è imploso e le nuove regole di Maastricht hanno reso urgente la riduzione del debito pubblico e lo sfoltimento di strutture ed apparati, nell'ordinamento interno si è evidenziata una profonda difficoltà nell'avviare un percorso di riforma delle istituzioni a partire da un primato della politica sull'economia. È prevalso, invece, un indirizzo di valutazione finanziaria, in cui la continua emersione di scandali sulla cattiva gestione delle risorse pubbliche, ha alimentato una forte spinta riformista che ha reso molto difficile ragionare di priorità di ordine sostanziale⁴⁹.

Oggi, l'insegnamento che possiamo trarre dai decenni in cui questo indirizzo si è diffuso e consolidato è che le valutazioni di ordine economico non sono idonee a garantire una corretta *accountability* dell'azione politica, mentre sono certamente in grado di legittimare una decostruzione delle strutture istituzionali che prescinde da un attento ragionamento sulle finalità di ordine sociale che dovrebbero essere perseguite attraverso le politiche pubbliche⁵⁰.

Nelle valutazioni di ordine economico è insita infatti una neutralità che,

⁴⁷ La sostituzione del criterio della spesa a quello della funzione è stata analizzata da G. BERTI, *Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale*, in *Le Regioni*, 4, 1979, p. 623 ss.; E. ROTELLI, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrare*, 1, 2009, p. 145 ss.

⁴⁸ P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2015, p. 69 ss.

⁴⁹ Cfr. in proposito i saggi contenuti in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000; L. FERRAJOLI, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2015, p. 7 ss.

⁵⁰ H. CAROLI CASAVOLA, *La disciplina della politica. Il finanziamento della politica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, p. 293 ss.; F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 75 ss.; G. VERDE, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi.it*.

però, è del tutto apparente, dal momento che i conflitti di ordine politico tendono ad essere celati in definizioni presentate come universalmente valide o logicamente corrette. Di conseguenza, quando si pongono valutazioni di ordine economico alla radice di indirizzi di riforma delle istituzioni si tende ad utilizzare giustificazioni di ordine quantitativo e parametri presentati in forma aggregata che non consentono davvero di far emergere gli elementi di conflitto presenti e, soprattutto, non permettono di individuare e perseguire una via di unificazione democratica basata sulla trasparenza dei percorsi decisionali e la chiara assunzione delle responsabilità politiche⁵¹.

L'abrogazione referendaria della l. 195/1974 sul finanziamento pubblico ai partiti aveva già mostrato come una volta colpito il canale attraverso cui erano stati veicolati sprechi e opacità di gestione, la spesa pubblica potesse comunque esplodere attraverso nuove forme capaci addirittura di moltiplicare gli effetti che si era tentato di contrastare⁵².

Nell'ultimo decennio, con la «legislazione statale della crisi», la questione della «riduzione dei costi della politica» ha assunto una connotazione più chiaramente istituzionale che ha portato a decostruire strutture portanti dell'architettura repubblicana⁵³.

La riforma costituzionale del 2012, affermando una chiara responsabilità sovranazionale dello Stato per il complesso della finanza pubblica allargata, ha dato grande enfasi ai macroaggregati di bilancio e ai tagli e alle riduzioni necessarie per il risanamento della finanza pubblica. Attraverso il veicolo minuto e tecnico tipico delle disposizioni di ordine finanziario, però, sono stati prodotti gravi effetti di impoverimento istituzionale⁵⁴.

⁵¹ G. MYRDAL, *L'elemento politico nello sviluppo della teoria economica*, trad. it., Sansoni Editore, Firenze, 1981, p. 193 ss.

⁵² Il nuovo strumento di afflusso di risorse pubbliche verso i partiti è stato, come noto, quello del rimborso elettorale attraverso la l. 515/1993 («Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica») prima e la l. 157/1999 («Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici»), poi. In proposito S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiorn. 2000, p. 406 ss.; R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, p. 254 ss.

⁵³ G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1, 2012, p. 9 ss.

⁵⁴ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano* in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012; G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2014, 1; S. BARTOLE, *Inte-*

La lunga serie di riforme che hanno interessato la politica e i suoi costi negli anni della crisi economica ha portato, in pochi anni, e con una normazione a dir poco frammentaria e disordinata, a modificare profondamente la struttura istituzionale della Repubblica. Il ruolo delle assemblee elettive è stato fortemente colpito: il «taglio delle poltrone» è stato il simbolo collettivo sotto cui si è cercato di ricondurre una penetrante azione di ripensamento dell'organizzazione pubblica⁵⁵. Che ne sia derivata un'effettiva riduzione della spesa pubblica è, a ben guardare, un elemento divenuto secondario non appena le riforme sono state approvate. In realtà, a fronte di un minor costo per il personale politico, si è andati incontro a una monumentale riorganizzazione che ha impegnato per anni l'intera struttura pubblica, comportando sicuramente anche molte spese, ma soprattutto distogliendo i pubblici poteri dalle loro finalità di servizio nei confronti della comunità politica⁵⁶.

Certamente oggi, dopo decenni di riforme legittimate attraverso la «riduzione dei costi della politica», la rappresentanza ha ridotto la sua capacità di essere un paradigma da applicare uniformemente al complesso dell'organizzazione pubblica; non sembra però che a questa svalutazione complessiva della rappresentanza si sia accompagnata una reale riflessione sulla sovranità popolare e sull'insieme di vincoli che ad essa si accompagnano nell'ordinamento repubblicano⁵⁷.

Sembra essersi anzi persa una chiara consapevolezza circa la complessità delle figure giuridiche che la Costituzione ha riannodato al carattere diffuso della democrazia sociale. È davvero impressionante come pochi anni di razionalizzazioni finanziarie siano riusciti ad espungere dal dibattito istituzionale temi che per decenni, quantomeno dagli anni Settanta, erano stati i pro-

resse nazionale, *supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 565 ss.

⁵⁵ In proposito, per le riforme che hanno interessato nello specifico le autonomie territoriali, sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale*, in *Diritti regionali*, 1, 2018.

⁵⁶ R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 3, 2012, p. 447 ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2012; M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, p. 81 ss.

⁵⁷ N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le istituzioni del federalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2013, p. 29 ss.; G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2013, p. 5 ss.

tagonisti del dialogo democratico. Del rafforzamento della partecipazione, della realizzazione della programmazione e, soprattutto, della riforma dello Stato, non si è più realmente parlato, nemmeno quando, il miglioramento dell'efficienza e delle *performance* statali sono stati presentati come autentici imperativi⁵⁸.

È allora possibile affermare che il tema della «riduzione dei costi della politica» ha assunto, nel contesto italiano, un nome che a prima vista sembrerebbe sbagliato, ma che poi, con una più attenta riflessione, si rivela essere fin troppo giusto. A partire da uno slancio dell'opinione pubblica per la riduzione del costo “dei politici” si è effettivamente arrivati a promuovere una vera e propria riduzione “della politica”, perché è la rilevanza costituzionale della funzione politica all'interno della società ad essere stata messa in discussione⁵⁹.

L'adozione del criterio della spesa come metodo di valutazione dell'azione dei decisori politici porta con sé elementi pericolosi per il sistema democratico, perché rende molto difficile condurre i ragionamenti istituzionali a partire dal carattere promozionale della Costituzione, mentre agevola, attraverso la razionalizzazione finanziaria, la rimozione di elementi giuridici complessi che possono svolgere un ruolo fondamentale nel preservare i “beni” della Costituzione repubblicana a vantaggio delle generazioni future.

Sembra quindi opportuno affermare che per poter rendere la sovranità popolare prevista dalla costituzione repubblicana una forma di realizzazione durevole dell'unità nazionale non si debbano utilizzare forme di valutazione economico-finanziaria, ma servano strumenti di carattere strettamente giuridico che possono rendere i luoghi della rappresentanza nazionale nuove strutture di «comunicazione civile»⁶⁰.

L'organizzazione costituzionale ha il dovere di creare un piano comune in cui la complessità e la frammentazione possono arrivare a confrontarsi e avviare un dialogo che consenta di delineare e perseguire un consolidamento sempre più saldo dei diritti e della realizzazione delle potenzialità insite nella società. È soltanto la politica formalizzata nelle istituzioni ad avere la ca-

⁵⁸ V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 4, 2012, p. 791 ss.

⁵⁹ Sulla «riduzione dei costi della politica» come «riduzione dei costi dei politici» R. BIN, *Parola-chiave: Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 97 ss.; in proposito cfr. anche G. AZZARITI, *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2007; F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit.

⁶⁰ F. GENTILE, *Ordinamento giuridico*, cit., p. 12.

pacità di porre sullo stesso piano elementi, bisogni e istanze, che sono diversi in tutto, per provenienza, per competenza, per impatto sociale⁶¹.

L'insieme dei moti di riforma che attraversano la rappresentanza rivela quindi come la strada che abbiamo imboccato sia particolarmente delicata dal punto di vista costituzionale, perché sembra essere stata ormai veicolata l'idea, dagli effetti imprevedibili, che la politica non debba costare. La politica ha sempre dei costi, se non altro perché le decisioni dello Stato coinvolgono tutti i cittadini e hanno naturali effetti pluriennali che devono poter essere chiaramente identificati⁶².

La politica è, semmai, qualcosa su cui investire e se di costo della politica si vuole parlare, allora è necessario rivolgere l'attenzione collettiva verso regole giuridiche che assicurino alla comunità nazionale il migliore *value for money*⁶³.

E queste regole giuridiche non possono che consistere nello sviluppo di funzioni e procedimenti che sappiano rendere trasparenti i conflitti e palesare gli elementi decisionali, in modo che la struttura rappresentativa divenga una forma di conoscenza collettiva della complessità sociale e contemporaneamente anche un percorso di progressione stabile⁶⁴.

Se agli inizi dello Stato di diritto la separazione dei poteri era riuscita a favorire non solo una distinzione tra le istituzioni, ma anche il loro coordinamento dinamico verso finalità di promozione della persona umana, in un contesto in cui i principi costituzionali fanno chiaro riferimento alla sovranità del popolo sia nel titolo che nell'esercizio, il ruolo costituzionale del Parlamento evoca necessariamente una funzione più antica, di carattere consiliare, in cui alle istituzioni rappresentative spetta il compito di portare alle orecchie del sovrano tutti gli elementi conoscitivi che possono portare le decisioni dello Stato a favorire una percorso di promozione collettiva⁶⁵.

⁶¹ P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici*, cit., p. 71.

⁶² R. BIN, *Costituzione, partiti e costi della politica*, cit., p. 100: «L'idea che dirigere la politica nazionale sia un passatempo da affidare a un dilettante – qualcuno “prestato alla politica” – è stupida, semplicemente stupida. Dare in mano a delle persone non sufficientemente preparate e accuratamente selezionate la gestione del Paese è una follia: della loro preparazione e selezione dovremmo invece preoccuparci, e molto». Cfr. anche ID., *Ricchi solo di idee sbagliate*, cit.

⁶³ R. BIN, *Costituzione, partiti e costi della politica*, cit., p. 100; G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, 1, 2012, p. 60.

⁶⁴ G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., p. 26.

⁶⁵ Per una ricostruzione della funzione consiliare dei Parlamenti come elemento per por-

È quindi sulla conoscenza che deve essere giocato il ruolo costituzionale della rappresentanza nazionale, perché in un contesto in cui il popolo è il chiaro titolare della sovranità, il compito della massima istituzione rappresentativa non può essere quello di rendere presente un soggetto assente, quanto piuttosto quello di reperire e rendere trasparenti e conoscibili tutti gli elementi che consentono al popolo di trovare una solida e condivisa prospettiva di sviluppo verso il futuro⁶⁶.

4. *Democrazia come sete di conoscenza. Insegnamenti dalla giurisprudenza costituzionale sulla rilevanza dei procedimenti istruttori*

Ampia parte del presente lavoro è stata dedicata agli elementi, normativi e strutturali che, su vari fronti, già consentirebbero al Parlamento di infittire la propria capacità di impostare il dibattito democratico attraverso la valutazione delle politiche pubbliche. Le medesime pagine sono state però anche impiegate per dimostrare come continui a mancare un'effettiva capacità istituzionale di utilizzare i procedimenti conoscitivi come fattore di rafforzamento del valore democratico della decisione politica.

In quest'ambito, però, ha cominciato a svilupparsi un ruolo di supplenza della giurisprudenza costituzionale, che nell'ultimo decennio ha dato attenzione crescente ai procedimenti istruttori arrivando a definire, anche da un punto di vista teorico, la rilevanza che le funzioni conoscitive assumono in relazione al contenuto di democrazia sociale proprio della Costituzione.

L'occasione è stata offerta alla Corte dalla necessità di riaffermare la centralità che i diritti sociali assumono nel sistema della democrazia repubblicana. La struttura giuridica di questi diritti implica complessi processi decisionali e selettivi che recano al loro interno aspri confronti di carattere politico: la decisione su quali prestazioni rendere, e a quali costi e condizioni, contiene un contenuto di potere che può essere reso compatibile con le Costituzioni democratiche solo se viene organizzato in un processo trasparente di confronto tra posizioni diverse e di chiara imputazione delle responsabilità⁶⁷.

tare al sovrano gli elementi conoscitivi sottesi alla decisione M. FRACANZANI, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Cedam, Padova, p. 87.

⁶⁶ G. PASTORI, *Società e stato in Italia dal 1948 ad oggi*, cit., p. 107.

⁶⁷ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei ses-*

La Costituzione, collegando la democrazia repubblicana allo sviluppo promozionale della persona, ha reso lo Stato sociale e l'approfondimento della qualità e quantità dei diritti un rilevante fattore di federazione dei rapporti politici. Quest'elemento, che ha orientato l'attuazione della Costituzione dal secondo dopoguerra quantomeno fino all'inizio degli anni Settanta, ha successivamente subito una forte erosione divenuta, negli anni della crisi economica, una vera e propria messa in discussione della sovraordinazione dei diritti sociali rispetto alle esigenze di finanza pubblica⁶⁸.

Non è un caso, allora, che la Corte costituzionale abbia utilizzato questioni legate al condizionamento finanziario dei diritti per provare ad inteserire un nuovo dialogo democratico in cui un ruolo di primo piano è stato assegnato ai procedimenti istruttori⁶⁹.

Le questioni che sono affluite presso la Corte come conseguenza delle trasformazioni avviate dalla crisi economico-finanziaria hanno evidenziato un'area di crescente tensione costituzionale tra il carattere promozionale dei diritti sociali e il contenuto restrittivo della finanza pubblica⁷⁰. Se nel periodo immediatamente precedente la Corte era stata ancora impegnata soprattutto in un'attività di interpretazione normativa legata all'attuazione del nuovo Titolo V, la crisi economico-finanziaria ha portato la Corte a confrontarsi con la definizione di un nuovo equilibrio sostanziale⁷¹. In un contesto

sant'anni della Corte costituzionale, in *Rivista AIC*, 3, 2016; E. OLIVITO, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013, p. 303 ss.

⁶⁸ J. FOURASTIÉ, *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris, 1979.; P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici*, cit.; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4, 2013; G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, cit.; A. SANDRI, *Il Vorbehalt des Möglichen nella giurisprudenza delle Corti tedesche*, in www.gruppodipisa.it, 3 settembre 2012.

⁶⁹ A. SPADARO, *I diritti sociali davanti alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, p. 2.

⁷⁰ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit.; F. BILANCIA, *I diritti sociali nel sistema europeo dei vincoli finanziari: da diritti individuali a parametro macroeconomico*, in www.eticaeconomia.it, 15 maggio 2014; G. GRASSO, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.

⁷¹ Il periodo precedente alla crisi è stato caratterizzato, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale, dal copioso afflusso di questioni collegate all'interpretazione della riforma del Titolo V. Di conseguenza, anche se le categorie elaborate dalla Corte in quel periodo (ad es. le materie trasversali o la sussidiarietà legislativa) hanno avuto un contenuto

in cui le regole economico-finanziarie sembravano suggerire l'affermazione di un primato delle risorse sugli obiettivi, la Corte ha aperto la strada per una risoluzione dei conflitti orientata all'efficace perseguimento degli interessi superiori della collettività⁷². L'obiettivo è stato governare un intreccio tra categorie giuridiche e categorie economiche che, se non affrontato a partire dalla preminenza dei valori costituzionali, avrebbe anche potuto portare a una pericolosa selezione finanziaria dei diritti sociali con conseguenze di tutta evidenza sul carattere duraturo dello Stato sociale⁷³.

La rilevanza degli elementi costituzionali in gioco ha portato la Corte verso una significativa evoluzione nella sua giurisprudenza. Se, nelle decisioni più risalenti, vi era stato un forte *self restraint* della Corte a fronte della discrezionalità politica del legislatore, a partire dal 2010 la giurisprudenza costituzionale ha fatto invece prevalere la necessità di garantire la natura di diritti fondamentali dei diritti sociali⁷⁴. Di conseguenza, se prima della crisi il giudice costituzionale riteneva sindacabile l'operato economico-finanziario del legislatore solo in caso di uso arbitrario o irrazionale della sua discrezionalità, successivamente la Corte ha rafforzato la sua sorveglianza sul procedimento cognitivo che si pone alla base della decisione politica, fino ad arrivare a delineare un vero e proprio principio di trasparenza dei conti pubblici come collegato al carattere democratico dell'ordinamento⁷⁵.

fortemente creativo, si trattava però di soluzioni volte a correggere le rigidità del testo di riforma per far prevalere il funzionamento unitario dell'ordinamento. In proposito R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2009, p. 203 ss.

⁷² P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, 3, 2016, p. 3.

⁷³ A. CAROSI, *La Corte costituzionale*, cit.

⁷⁴ L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, p. 2339 ss.

⁷⁵ In questo senso ad esempio Corte cost. 180/1982, punto 6 del *Considerato in diritto*: «rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che ne sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti pur costituzionalmente garantiti da un lato e delle disponibilità finanziarie dall'altro lato. Discrezionalità che questa Corte, che è priva dei necessari poteri istruttori, non può sindacare se non quando emerga la manifesta irrazionalità dei risultati attinti nelle disposizioni impugnate». Questa giurisprudenza si è poi consolidata con la dottrina del «nucleo essenziale» dei diritti sociali come limite che consente di distinguere tra ragionevolezza/irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità politica (Corte cost. 304/1994). Il tema del «nucleo essenziale» come ambito incomprimibile da parte del legislatore è stato poi ripreso ampiamente dalla giurisprudenza: Corte cost., sentt. nn. 309/1999, 509/2000, 252/2001,

Alcuni passi rilevanti erano stati compiuti già nel 2010 attraverso un monito rivolto al legislatore statale in materia di blocco della perequazione pensionistica. La sentenza 316/2010, aveva infatti risolto con una dichiarazione di non fondatezza la questione di legittimità costituzionale della misura di blocco, per un solo anno, della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a otto volte il trattamento minimo INPS, con cui il legislatore aveva inteso recuperare risorse per rendere più graduale l'innalzamento generalizzato dei requisiti per l'accesso della pensione⁷⁶. La Corte ha, in quella circostanza, ribadito come il legislatore goda di un'ampia discrezionalità nell'operare il bilanciamento tra i diversi valori implicati nella definizione di un adeguato trattamento pensionistico, riaffermando come alla Corte spetti la vigilanza sulla «garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona»⁷⁷. La Corte, però, ha concluso la propria motivazione lanciando un preciso monito al legislatore affinché l'intero processo decisionale sia oggettivamente rivolto ad un pieno rispetto del mantenimento dei diritti sociali nel tempo e connotato da un chiaro intento solidaristico⁷⁸.

432/2005, 354/2008, 299 e 269/2010, 61/2011; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 107 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in www.gruppodipisa.it, 3 settembre 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 9; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.

⁷⁶La misura di blocco era stata disposta dall'art. 1, comma 19, della l. 247/2007 («Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale») ed era volta a rendere finanziariamente sostenibili gli effetti di quanto la medesima legge prevedeva ai commi 1 e 2 dell'art. 1, ossia il differimento dell'innalzamento dei requisiti di accesso al trattamento previdenziale. Tale innalzamento era stato stabilito dalla l. 243/2004 («Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria»), art. 1, comma 6, lett. a) che aveva previsto l'innalzamento, a partire dal 1° gennaio 2008, della soglia minima di accesso al trattamento previdenziale in 60 anni di età. In proposito P. CRO, *Anche i ricchi piangono. Per le pensioni di importo più elevato la perequazione annuale non è costituzionalmente necessitata*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2011, p. 438 ss.; R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2016, p. 513 ss.; G. GUIGLIA, *La Corte costituzionale e l'adeguatezza delle pensioni al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, 18/2016.

⁷⁷Corte cost. 316/2010, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸Corte cost. 316/2010, punti 3 e 4 del *Considerato in diritto*. Particolarmente significativo questo passaggio della sentenza: «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo

Tale monito è poi divenuto dichiarazione di illegittimità costituzionale nella famosissima sentenza 70/2015, particolarmente nota e studiata per gli effetti sostanziali e processuali del bilanciamento in essa operato, ma rilevante in questa sede per il rilievo che, nello sviluppo della motivazione, è stato attribuito all'istruttoria legislativa⁷⁹.

perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁷⁹La sentenza è stata ampiamente commentata in dottrina. Per limitarsi ai soli riferimenti principali: A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2015; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2, 2015; E. BALBONI, *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 713 ss.; S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *Federalismi.it*, 10/2015; M. CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2, 2017, p. 347 ss.; I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 75 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 702 ss.; A. D'ALOIA, *La sentenza della Corte sulla rivalutazione delle pensioni: un'attuazione a rime (non) obbligate?*, in www.confrontocostituzionali.eu, 2015; M. D'AMICO, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 686 ss.; P. DE IOANNA, *Tra diritto ed economia. La Corte costituzionale fissa alcuni fermi ma riapre un nesso cruciale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2015; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016; M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2015, p. 568 ss.; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza 70/2015*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015; A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 707 ss.; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, *Federalismi.it*, 10/2015; G. PEPE, *Necessità di una adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini?*, in *Contabilità pubblica*, 2015; A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 697 ss.; D. PORENA, *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretrattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, in *Federalismi.it*, 10/2015; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, 10/2015; P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2015, p. 559 ss.; S. SCAGLIARINI, *La relazione tecni-*

La sentenza ha dichiarato incostituzionale un blocco della perequazione automatica che riguardava i trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS che era contenuto nel comma 25 dell'art. 24 del d.l. 201/2011 («Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici»), uno dei primi decreti-legge adottato dal Governo Monti.

La Corte, come nelle sentenze 10 e 178 del medesimo anno, ha risolto la questione utilizzando la tecnica del bilanciamento. Nel caso di specie i valori da bilanciare erano la tenuta complessiva dei conti pubblici e la conservazione del potere d'acquisto delle pensioni attraverso la rivalutazione automatica. Rispetto alle altre due pronunce del medesimo anno, però, la sentenza 70/2015 ha introdotto una significativa novità perché contiene una particolare attenzione al procedimento istruttorio seguito dal legislatore, che, in questo caso, è stato impiegato dalla Corte come strumento che consente di verificare in concreto le scelte operate e i criteri che hanno consentito di determinare l'equilibrio valoriale trasfuso nella normazione⁸⁰.

Quest'attenzione al procedimento istruttorio ha consentito alla Corte di ragionare in parallelo sulle differenze che riguardavano il blocco perequativo portato alla sua attenzione rispetto a quello che era oggetto della sentenza 316/2010. Se nel caso del 2010 la relazione tecnico-finanziaria che aveva accompagnato il disegno di legge consentiva di ricostruire l'intento solidaristico perseguito dal legislatore, nel caso del d.l. 201/2011, invece, l'adozione della misura restrittiva si caratterizzava per una totale assenza di approfondimento istruttorio che rendeva apodittica la decisione del legislatore⁸¹. La Corte ha infatti puntualmente ricostruito come il blocco perequativo fosse

co-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2016, p. 1589 ss.; A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Giurcost.org*, 2, 2015; A. STERPA, *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, 10/2015; P. VERNESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'"equilibrio di bilancio") dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 692 ss.; C. ZUCHELLI, *Corte costituzionale 10 marzo 2015, n. 70. Illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25 del decreto-legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, in *Federalismi.it*, 21, 2015.

⁸⁰ Corte cost. 70/2015, punti 4 e 5 del *Considerato in diritto*. S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1596 ss.; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, cit.; sulla tecnica del bilanciamento A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 707 ss.

⁸¹ Corte cost. 70/2015, punti 6 e 7 del *Considerato in diritto*.

stato introdotto da un emendamento che non rientrava in una più ampia riforma del sistema pensionistico, ma che era stato adottato in ragione dei suoi effetti finanziari. Sul punto era stata posta anche una specifica interrogazione parlamentare rimasta inevasa ed anche il procedimento di conversione del decreto-legge non era stato occasione per un approfondimento tecnico che illustrasse in dettaglio la *ratio* e gli effetti della misura. Di conseguenza, la previsione normativa, sulla base di un generico riferimento alla «contingente situazione finanziaria», realizzava un indebolimento della garanzia di diritti sociali che, come tale, non poteva essere considerato compatibile con il dettato costituzionale⁸².

La strada che la Corte ha aperto con la sentenza 70/2015 ha poi progressivamente assunto le caratteristiche di un'interpretazione dei procedimenti istruttori come fondamentale strumento di difesa del sistema repubblicano. Il carattere prolungato della crisi economico-finanziaria, infatti, ha portato il legislatore a modificare la propria strategia di ripensamento dello Stato sociale. Invece di agire direttamente sulle voci di *welfare* che più gravano sulla spesa pubblica, come le pensioni, si è affermato un indirizzo di razionalizzazione finanziaria dal carattere indiretto, in cui sono stati i tagli lineari imposti a Regioni e autonomie locali a mettere in pericolo la conservazione dei livelli di servizio resi dall'ordinamento. In un contesto in cui il sistema di *welfare* si caratterizza, fin dagli anni Settanta, per un'accentuata asimmetria tra devoluzione delle prestazioni sociali e accentramento delle regole di ripartizione finanziaria, gli interventi di riduzione delle risorse a favore delle autonomie comportano infatti un elevato rischio per la tenuta complessiva dello Stato sociale⁸³.

⁸² *Ivi*, punto 10. In proposito S. SCAGLIARINI (*La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, cit.) legge la sentenza nel senso di una prescrizione di motivazione delle leggi G. PEPE, *Necessità di una adeguata motivazione della legge*, cit. Il richiamo agli elementi istruttori nella sentenza 70/2015 non è però stato interpretato dalla dottrina in senso unanimemente positivo. Così A. ANZON DEMMIG (*Una sentenza sorprendente*, cit., p. 4) afferma: «il maldestro richiamo all'assenza di analitica motivazione da parte del legislatore sulle ragioni finanziarie del blocco può suonare anche come un *escamotage* della Corte per evitare di misurarsi con il problema della portata economica della questione e quindi, di compiere essa stessa il necessario bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, così coinvolgendo il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio»; E. MORANDO (*La sentenza n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, 10/2015) propone una ricostruzione del procedimento di approvazione della misura facendo emergere come vi fossero stati in realtà più momenti di approfondimento analitico.

⁸³ Sul processo di realizzazione di questa asimmetria negli anni Settanta F. FICHERA, *Bilancio e politica in condizioni di stress fiscale*, in *La politica di bilancio in condizioni di*

La giurisprudenza costituzionale ha però inseguito l'efficace tutela dei diritti fondamentali anche sul terreno dei tagli lineari che hanno riguardato il sistema delle autonomie⁸⁴. Un primo passo era stato compiuto con la sentenza 188/2015, con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità della legge di approvazione del bilancio della Regione Piemonte nella misura in cui i tagli alla dotazione finanziaria delle Province piemontesi non consentivano nemmeno di assicurare le retribuzioni del personale preposto alle funzioni trasferite alle Province dalla Regione⁸⁵. La Corte aveva in proposito affermato come, nonostante la tutela dell'autonomia finanziaria non si traduca in garanzie di ordine quantitativo, una riduzione della dotazione pari al sessantasette per cento su base annua comporti, a funzioni invariate, una violazione dei più «elementari canoni della ragionevolezza»⁸⁶. Il parametro costituzionale impiegato era stato il principio del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) declinato come sviluppo del principio di ragionevolezza: la Corte ha stabilito come il rispetto delle disposizioni costituzionali imponga non solo di assicurare la copertura finanziaria delle spese, ma anche l'efficace perseguimento delle finalità pubbliche che si pongono alla base della programmazione di bilancio. Attraverso questa interpretazione delle disposizioni costituzionali la Corte è arrivata alla definizione di un «indicatore procedurale»⁸⁷ che consente di valutare la ragionevolezza dell'azione legislativa. È stato infatti riscontrato, a carico del legislatore, l'obbligo di accompagnare decisioni finanziarie che riguardano enti titolari di funzioni amministrative con strumenti istruttori che dimostrino l'idoneità a perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, nonché la loro effettiva compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico⁸⁸.

stress fiscale, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 21 ss. Sull'interazione tra questa asimmetria e i tagli che sono stati imposti alle autonomie a seguito della crisi economico-finanziaria sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 234 ss.

⁸⁴ In proposito A. CAROSI, *La Corte costituzionale*, cit., p. 10.

⁸⁵ Corte cost. 188/2015, punto 1 del *Considerato in diritto*. Sulla sentenza G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2015, p. 1461 ss.

⁸⁶ Corte cost. 188/2015, punto 5 del *Considerato in diritto*. Sul punto la decisione riprende la pronuncia 97/2013.

⁸⁷ G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio*, cit., p. 1463.

⁸⁸ Corte cost. 188/2015, punto 5.2 del *Considerato in diritto*. S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; A. CAROSI, *Pre-*

Nel medesimo senso si era poi espressa la sentenza 20/2016, anch'essa dedicata alla razionalizzazione finanziaria di cui sono state oggetto le Province piemontesi e in cui è stata ulteriormente approfondita la connessione tra l'art. 3 Cost. e la conservazione della provvista finanziaria di enti chiamati a rendere con continuità funzioni a rilevanza sociale. La Corte ha stabilito che interventi finanziari di questo tipo possono risultare compatibili con l'art. 3 soltanto se sono assistiti da piani di riallocazione e riorganizzazione che assicurino l'invarianza dei livelli di servizio e garantiscano la conservazione dei diritti sociali anche nel riassetto della struttura istituzionale⁸⁹.

Nel 2016 poi la netta affermazione del vincolo sostanziale costituito dai diritti sociali ha ricevuto un fermo riconoscimento nell'ormai famoso passaggio della sentenza n. 275 in cui la Corte ha affermato che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁹⁰. Si tratta di una decisione che ha avuto un ruolo estremamente rilevante nel riorientare il ragionamento sul significato dello Stato sociale, dopo che l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio sembrava averne offuscato la centralità costituzionale⁹¹.

stazioni sociali e vincoli di bilancio, in *Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, 7 ottobre 2016.

⁸⁹ Corte cost. 10/2016, punti 6.2 e 6.3 del *Considerato in diritto*. P. GIANGASPERO, *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la insufficienza dei trasferimenti alle Province*, in *Le Regioni*, 3, 2016, p. 553 ss.; L. MOLLI CA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4, 2019; G. DI COSIMO, *Uno sguardo ai percorsi del principio d'eguaglianza: il contributo della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 15 giugno 2017, p. 3 ss.

⁹⁰ Corte cost. 275/2016, punto 11 del *Considerato in diritto*.

⁹¹ A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, *Ivi*, p. 2343 ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2017, p. 353 ss.; A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, *Ivi*, 2, 2017, p. 207 ss.; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, 10/2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in

In questa sede, però, interessa soprattutto sottolineare la capacità della pronuncia di ribadire il vincolo metodologico che è stato posto a carico delle decisioni politiche che possono comportare un condizionamento finanziario dei diritti sociali. Nel caso di specie, infatti, la Corte ha ritenuto incostituzionale una legge della Regione Abruzzo che, con un intervento di carattere finanziario, produceva l'effetto di rendere «generico e indefinito» il finanziamento del servizio di trasporto scolastico per gli studenti disabili⁹². La legge aveva seguito un metodo di programmazione finanziaria che, di fatto, rimetteva al compilatore annuale del bilancio la possibilità di determinare la copertura effettiva degli oneri legati al servizio di trasporto disabili con forti possibili ricadute sulla garanzia concreta del diritto⁹³. La Corte ha inoltre ribadito la necessità che le decisioni sulla dotazione finanziaria dei diritti sociali non siano affrontate dal legislatore con semplici operazioni numeriche, ma debbano essere accompagnate da precisi oneri di motivazione volti a palesare i valori di ordine sostanziale che si intendono perseguire⁹⁴.

Le affermazioni della giurisprudenza costituzionale sulla connessione tra

Forum di quaderni costituzionali, 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, 1, 2017; F. GAMBARDELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1, 2017; L. MADAU, "È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, 1, 2020. Sulla ridefinizione, a seguito della pronuncia, delle proporzioni tra Stato sociale e vincoli di bilancio F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, p. 2500 ss.

⁹² L'art. 6, comma 2-bis, della l. r. Abruzzo 78/1978, nella parte dichiarata incostituzionale dalla sentenza, stabiliva che la Regione dovesse contribuire per il 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

⁹³ Corte cost. 275/2016, punto 13 del *Considerato in diritto*.

⁹⁴ La difesa regionale aveva sostenuto che la determinazione del contributo al servizio di trasporto non fosse avvenuta in modo generico, ma sulla base di istruttorie ricavate dall'acquisizione dei piani preventivi disposti dalle Province. La Corte ha però rilevato come proprio la disattenzione per i piani provinciali evidenziasse il vizio genetico della norma contestata che, rimettendo indefinite previsioni di bilancio il compito di individuare il *quantum* del contributo, realizzava una condizione di aleatorietà e incertezza (Corte cost. 275/2016, punto 7 del *Considerato in diritto*). L. MADAU, "È la garanzia dei diritti incompressibili", cit., p. 5; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata*, cit., p. 9.

procedimenti istruttori e garanzia dei diritti sociali sono poi divenute una precisa indicazione di funzionamento della democrazia repubblicana attraverso una serie di decisioni sul diritto alla salute⁹⁵. Chiaramente la posizione di primo piano che tale diritto occupa nel rendere effettiva la protezione costituzionale della persona ha portato la Corte a elaborare in modo dettagliato e stringente i vincoli che consentono di governare una materia particolarmente delicata, in cui il riparto di competenze tra Stato e Regioni favorisce inoltre operazioni di dissimulazione delle responsabilità politiche⁹⁶.

Un particolare rilievo ha assunto in questo senso la sentenza 169/2017, una sentenza interpretativa di rigetto, ma che ha consentito alla Corte di sviluppare rilevanti ragionamenti sul ruolo del procedimento legislativo nel bilanciamento di diversi valori costituzionali e nella riduzione ad unità della struttura multilivello delle competenze.

Nel caso di specie le Regioni Liguria e Veneto avevano sottoposto alla Corte due ricorsi avverso alcune disposizioni del d.l. 78/2015 («Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali»). Tra i numerosi motivi di ricorso le Regioni avevano chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla legittimità di riduzioni del finanziamento al servizio sanitario nazionale (SSN) che potevano riverberarsi sulla capacità regionale di garantire i livelli essenziali di assistenza.

La Corte ha formulato una serie di indicazioni sulla rilevanza democratica dei procedimenti istruttori. È stato infatti rivolto al legislatore un chiaro «invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria» il cui fine è stato identificato nella definizione del «quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali» nell'ambito delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e della più generale situazione economica del Paese⁹⁷.

⁹⁵ F. SUCAMELI, *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost. sent. n. 62/2020*, in *Diritto&Conti*, 17 aprile 2020.

⁹⁶ In proposito L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *Federalismi.it*, 22, 2017; D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2018. Gli autori affermano come la struttura del riparto delle competenze favorisca interventi di tagli lineari dal centro che mettono la responsabilità politica per il deterioramento dei livelli di servizio in capo agli organi regionali.

⁹⁷ Corte cost. 169/2017, punto 9.2 del *Considerato in diritto*. Sul punto la Corte riprende

La sentenza ha consentito di mettere in evidenza come i procedimenti istruttori siano lo strumento istituzionale che consente di riannodare la garanzia dei diritti, la struttura plurale delle competenze e la programmazione ciclica della finanza pubblica. Il punto di avvio del ragionamento della Corte è stato il significato dei livelli essenziali come nuovo volto dell'eguaglianza sostanziale nel sistema costituzionale multilivello⁹⁸. L'individuazione dei criteri che consentirebbero di distinguere la garanzia del finanziamento dei LEA da quella di tutte le altre prestazioni sanitarie costituisce notoriamente un grave problema irrisolto del nostro sistema istituzionale che ha seriamente compromesso lo sviluppo di una positiva cooperazione tra i livelli di governo⁹⁹.

La Corte ha però rilevato come in un ambito in cui la realizzazione di primari diritti sociali è influenzata da obiettivi di carattere normativo, ma anche dalla dimensione della fiscalità territoriale e dall'intreccio delle competenze, il modo per riuscire ad avere una programmazione finanziaria davvero orientata ad autentiche finalità di servizio passi da un'attività di acquisizione ed elaborazione analitica dei dati che richiede anche la piena cooperazione tra tutti i livelli istituzionali implicati¹⁰⁰. Di conseguenza una programmazione delle prestazioni sociali orientata alla copertura finanziaria, ma anche alla qualità e alla tempestività dell'intervento pubblico, presuppone l'instaurazione di una fisiologica dialettica di tutti gli attori istituzionali coinvolti che, congiuntamente, devono cooperare perché le decisioni pubbliche siano il prodotto di una composizione trasparente dei diversi ruoli ed assicurino l'effettiva prevalenza finalistica della tutela dei diritti.

Emerge allora, in una certa misura, come l'assenza di una quantificazione

quanto già aveva statuito con la pronuncia 154/2017. In proposito L. ANTONINI, *Il diritto alla salute*, cit., p. 7; sulla sentenza P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche "in scienza e coscienza" e vincoli alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2018, p. 133 ss.

⁹⁸ E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 27 ss.; ID., *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, p. 285 ss.

⁹⁹ Corte cost. 169/2017, punto 9.3.1 del *Considerato in diritto*. Sul punto la Corte riprende l'art. 8, comma 1, della l. 42/2009. Sul punto A. CAROSI, *La Corte costituzionale*, cit., p. 20.

¹⁰⁰ Corte cost. 169/2017, punto 9.3.2 del *Considerato in diritto*.

dei livelli essenziali non sia semplicemente una mancanza del legislatore statale, ma sia il prodotto della mancata realizzazione, nella generalità delle istituzioni, di un approccio di condivisione degli elementi analitici che consentono di costruire in modo congiunto il percorso di consolidamento dei diritti. La Corte costituzionale, infatti, ha continuato a ribadire nella sua giurisprudenza come le Regioni possono far valere in giudizio la riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni soltanto se vi è un'adeguata presentazione di elementi probatori capaci di dimostrare l'impossibilità di garantire i livelli essenziali. Del pari la Corte ha poi anche ricordato come al legislatore statale, in qualità di soggetto preposto al coordinamento della finanza pubblica, sia legittimato a imporre alle autonomie territoriali riduzioni delle loro risorse, purché si tratti di riduzioni ragionevoli e non tali da pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale¹⁰¹.

Senza l'apporto di concreti strumenti analitici che dimostrino l'impatto delle decisioni sulle finalità oggettive di promozione indicate dalla Costituzione le posizioni delle Regioni si riducono a una mera doglianza, mentre il coordinamento finanziario dello Stato rischia di essere un'imposizione autoritaria e irragionevole che porta al deterioramento dei diritti invece che al loro rafforzamento.

Emerge allora chiaramente come gli elementi conoscitivi presenti nel processo decisionale consentano non solo alla Corte di verificare in concreto il rispetto del dettato costituzionale, ma anche di impostare *ab origine* il processo decisionale pubblico a partire dalla garanzia delle effettive finalità di servizio e utilizzando le diverse competenze territoriali non secondo una logica proprietaria, ma operando un completamento reciproco.

In questo modo la Corte ha dato una chiara indicazione metodologica che porta a vedere nei procedimenti istruttori lo strumento in cui sviluppare la leale collaborazione tra le istituzioni coinvolte e in cui analizzare i dati che consentono di identificare il nucleo costituzionale dei diritti sociali, per costruire attorno ad essi l'intervento pubblico¹⁰².

¹⁰¹ Corte cost. 169/2017, punto 9.3.1 del *Considerato in diritto*. In proposito F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 175 ss.; C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 giugno 2020; M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.

¹⁰² L. ANTONINI, *Il diritto alla salute*, cit., p. 9. Il punto è poi stato ripreso dalla giurisprudenza costituzionale nella successiva 192/2017 in cui la leale collaborazione tra Stato e Regioni sull'individuazione dei livelli essenziali è stata più chiaramente identifi-

Complessivamente l'insieme di queste pronunce sul condizionamento finanziario dei diritti sociali ha portato la Corte a delineare il funzionamento di un principio che rende la conoscenza del processo decisionale e l'analisi tecnica alla base della decisione politica gli elementi che consentono di dare unità dinamica al sistema istituzionale garantendo il rispetto dei diversi ruoli costituzionali, ma anche favorendo il perseguimento di effettive finalità valoriali di promozione della persona umana¹⁰³. Le relazioni tecniche che accompagnano le decisioni economico-finanziarie sono divenute uno strumento fondamentale per permettere al giudice costituzionale di operare in concreto il giudizio di ragionevolezza come elemento cardine attorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore in materia di diritti sociali¹⁰⁴. Inoltre, le garanzie di ordine procedimentale sono arrivate a gettare una nuova luce sugli atti normativi dello Stato, perché essi sono stati interpretati in modo sempre più nitido come i terminali di un complesso dinamismo che deve animare il pluralismo repubblicano, ma che non può pregiudicare il perseguimento degli interessi durevoli della comunità nazionale. Così nella sentenza 61/2018 la Corte è tornata a richiamare la sentenza 303/2003 per mettere in evidenza non tanto il noto strumento della «chiamata in sussidiarietà» quanto quello del vaglio di costituzionalità che può essere superato solo in presenza di un

ca come elemento realizzativo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

¹⁰³ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza*, cit.

¹⁰⁴ Così ad esempio in Corte cost. 250/2017, in cui la Corte è tornata ad occuparsi di rivalutazione automatica delle pensioni ed in cui è stata la dettagliata analisi tecnica delle misure che rimodulavano il blocco della perequazione a consentire alla Corte di escludere che il legislatore avesse operato in modo illegittimo. La «Relazione», la «Relazione tecnica» e la «Verifica delle quantificazioni» che avevano accompagnato il disegno di legge di conversione del d.l. 65/2015 («Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR»), avevano consentito di trasfondere nei lavori parlamentari i dati contabili a sostegno dell'impostazione seguita dal legislatore. In proposito G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale*, cit., p. 24; G. GRASSO, *Giudice costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Giur. cost.*, 6, 2017, p. 2647; I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018; A. MICHIELI, F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 201 ss.; S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2, 2019, p. 331 ss.

«iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale»¹⁰⁵. Si tratta del versante cooperativo della celebre sentenza Mezzanotte che era rimasto in ombra durante il periodo della crisi economica, in cui il tema giurisprudenziale rilevante era stata l'individuazione della materia prevalente¹⁰⁶. Con la sentenza 61/2018, invece, il carattere procedurale del pluralismo repubblicano è tornato al centro della scena consentendo alla Corte di articolare la nuova natura sostanziale della legge di bilancio come strumento che permette di chiarire il tipo di relazioni che sono compatibili con la tutela di «interessi economico-sociali di rilevanza nazionale»¹⁰⁷.

Il caso di specie, sottoposto alla Corte in via principale dalla Regione Campania, aveva ad oggetto una previsione della legge di stabilità 2015 con cui era stata autorizzata la costituzione, presso il Ministero delle politiche agricole, di un fondo a destinazione vincolata volto a promuovere prodotti agricoli e agro-alimentari *Made in Italy* sul mercato globale. La Corte ha inizialmente rilevato come il caso implicasse istanze di politica economica che richiedevano un approccio pragmatico e flessibile volto a tutelare le finalità unitarie senza snaturare l'impronta regionalista dell'ordinamento e di conseguenza ha collocato il *thema decidendum* non sul piano dell'esegesi del riparto di competenze, ma su quello delle politiche pubbliche, vale a dire sul corretto perseguimento delle finalità valoriali della Costituzione. E qui la Corte ha introdotto un elemento molto innovativo perché ha letto l. cost. 1/2012 e la l. 243/2012 come riforme che hanno reso la legge di bilancio e le altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica come forme di «regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare la sostenibilità economica e lo sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali»¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Corte cost. 61/2018, punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁶ R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, 518 ss.; C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni, Diritti regionali*, 1, 2018, p. 491 ss.; C. BERGONZINI, *Fondi vincolati*, cit.

¹⁰⁷ L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2018; C. BERGONZINI, *Fondi vincolati, interventi strutturali dello Stato e competenze delle Regioni: le conseguenze della natura sostanziale del bilancio e del «principio di anticiclicità»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

Alle leggi di bilancio dello Stato spetta quindi il compito di esprimere una visione d'insieme dello sviluppo e della crescita del Paese che deve essere portata a compimento coinvolgendo le competenze regionali che possono risultare implicate¹⁰⁹.

Se si mette a sistema il complesso di queste decisioni con l'indirizzo giurisprudenziale sul «bilancio come bene pubblico» di carattere intergenerazionale emerge in modo evidente come la Corte abbia contribuito a delineare i meccanismi di funzionamento di un'unità nazionale dinamica che si realizza in processi decisionali analitici, trasparenti, cooperativi e capaci di includere anche una chiara prospettiva verso il futuro¹¹⁰. I procedimenti decisionali dello Stato, in particolare, proprio perché sono chiamati a esprimere istanze unitarie che coinvolgono diverse scale politiche, territoriali e temporali devono riuscire a realizzare e palesare le attività concertative e di coordinamento orizzontali che consentono di superare la molteplicità di conflitti che si realizzano in un ordinamento repubblicano plurale.

Ormai il riferimento ai procedimenti istruttori è diventato per la giurisprudenza costituzionale uno strumento abituale: l'opacità o l'assenza della relazione tecnico-finanziaria sono considerati indici molto forti dell'irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore e anche le strategie difensive delle parti recano frequenti riferimenti alla presenza di un'istruttoria legislativa¹¹¹.

È possibile affermare come la Corte abbia riconosciuto agli approfondimenti istruttori un più chiaro rilievo costituzionale che li rende strumenti di difesa del sistema repubblicano e di realizzazione democratica del carattere promozionale che la Costituzione riconduce alla tutela della persona. È stato infatti definito un quadro metodologico che riesce a tutelare primari valori di ordine costituzionale attraverso la verifica analitica del percorso, sostanziale e procedurale, seguito dal decisore pubblico.

È un elemento che la Corte stessa ha deciso di consolidare anche nei propri procedimenti decisionali attraverso la delibera che, l'8 gennaio 2020, ha modificato le *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* con l'obiettivo di aumentare la trasparenza procedurale e la partecipa-

¹⁰⁹ Corte cost. 61/2018, punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁰ In proposito cfr. il cap. IV, par. 1, con riguardo alle sentenze 184/2016, 18/2019, 4/2020, 115/2020.

¹¹¹ In proposito, ad esempio, le pronunce 20/2018 e 227/2019. S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento*, cit.; G. BOGGERO (*La garanzia costituzionale*, cit., p. 10) fa riferimento espressamente a «indici sintomatici» dell'irragionevolezza.

zione sociale al processo costituzionale¹¹². Così la Corte ha provveduto a modificare le disposizioni sull'ammissibilità degli interventi in giudizio (art. 4, commi 6 e 7), l'accesso dei soggetti intervenienti agli atti processuali (art. 4-bis), la ricevibilità di opinioni scritte degli *amici della curia* (art. 4-ter) e la possibilità di svolgere in camera di consiglio audizioni di esperti di chiara fama (art. 14-bis).

Se le prime due modifiche hanno un significato innovativo limitato, essendo per lo più una traduzione formale di prassi che erano già consolidate, le altre modifiche assumono invece una grande rilevanza¹¹³.

Il disposto del nuovo art. 4-ter, rubricato *Amici curiae*, infatti stabilisce che «le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi e diffusi attinenti alla questione di costituzionalità» possano, entro venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, «presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta». Di conseguenza l'apertura procedurale della Corte è espressamente rivolta all'inclusione delle opinioni di soggetti che, pur non essendo portatori di un interesse specifico implicato nel giudizio, sono nella posizione di accrescere le conoscenze della Corte con memorie brevi¹¹⁴.

Altrettanto importante è poi la modifica contenuta nell'art. 14-bis che consente alla Corte di chiamare in audizione esperti di chiara fama. La di-

¹¹² P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *Federalismi.it*, 2, 2020.

¹¹³ In materia di ammissibilità degli interventi in giudizio, la modifica del gennaio 2020 ha esplicitato la possibilità di intervenire in giudizio per soggetti terzi titolari di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio. Si tratta di un tipo di intervento che era già stato ammesso in molti casi dalla Corte (ad es. sentenze 13/2019, 180 e 217/2018, ordinanze allegate alle sentenze 141/2019, 194/2018, 29/2017, 243 e 286/2016). In questo senso la Corte ha provveduto a formalizzare la prassi secondo quanto più volte suggerito dalla dottrina: P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 1, 2019; T. GROPPI, *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *Consulta online*, 1, 2019. Per quanto riguarda invece le modifiche dell'art. 4-bis in materia di accesso agli atti processuali da parte dei soggetti intervenienti vi è stato un sostanziale consolidamento di quanto la Corte aveva già stabilito con decreto presidenziale il 21 novembre 2018.

¹¹⁴ A questo proposito appare significativo che il secondo comma dell'art. 4-ter abbia provveduto a limitare le dimensioni degli scritti presentabili (venticinquemila caratteri spazi inclusi) e a definire le modalità di presentazione (mediante posta elettronica) in modo che non vi sia un aggravio del lavoro della Corte quanto soltanto una possibilità di arricchimento delle prospettive cognitive implicate dal giudizio.

sposizione stabilisce che «la Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, dispone con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite. Con l'autorizzazione del Presidente le parti possono formulare domande agli esperti». Si tratta di uno strumento particolarmente rilevante in tutti i casi in cui le decisioni della Corte possano implicare conoscenze disciplinari molto specifiche oppure richiedano una disamina analitica che può essere agevolata da un esperto.

Complessivamente le due disposizioni relative agli *amici curiae* e all'audizione degli esperti, se considerate insieme a quelle che, nella giurisprudenza, valorizzano il ruolo dell'istruttoria legislativa, denotano come la Corte stia sviluppando una riflessione sulla «solitudine» dei decisori che vengono chiamati a determinare le linee di sviluppo dell'ordinamento. La conoscenza dei dati serve non per controllare la conformità o meno di un'azione rispetto a una norma quanto per riuscire a dare senso concreto alla norma stessa, per poterla collocare in un flusso di esperienze in cui essa possa effettivamente svolgere la sua funzione prescrittiva¹¹⁵.

Di conseguenza, con le modifiche regolamentari del gennaio 2020 la Corte ha contribuito a dare un'indicazione su come la trasparenza dei processi decisionali e l'apertura a contributi conoscitivi di diversa provenienza possano favorire la legittimazione degli organi che sono chiamati ad assumere decisioni pubbliche. Tuttavia, continua ad essere vivo e presente un problema istituzionale di ordine generale, che diviene tanto più evidente quanto più la Corte ha consentito di evidenziare la capacità dei processi conoscitivi di favorire una composizione democratica della pluralità di esigenze, di posizioni, di istituzioni e di principi di cui si compone l'ordinamento repubblicano.

La Corte costituzionale ha potuto rafforzare la propria sorveglianza sul *modus operandi* del legislatore in materia di allocazione delle risorse collegate ai diritti sociali anche perché è stata in questo supportata dalla legge di contabilità che, all'art. 17, ha prescritto particolari obblighi di analisi tecnica e di proiezione temporale per le disposizioni che comportano rilevanti oneri

¹¹⁵ Si fa qui riferimento a quanto analizzato da V. MERCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, p. 393 ss. In proposito anche M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 39 ss.; G. SOBRINO, «Uscire dal Palazzo della Consulta»: ma a che scopo? E in che modo? La "rivoluzione comunicativa" della Corte nell'attuale fase della giustizia costituzionale, in *Federalismi.it*, 15, 2020.

finanziari, con specifico riferimento alle materie delle pensioni e del pubblico impiego¹¹⁶.

Il problema della conoscenza alla base del processo decisionale, però, riguarda un ambito molto più ampio dei soli, pur relevantissimi, elementi economico-finanziari e richiede di riuscire a rendere conoscibile e trasparente un nesso tra Stato e cittadini che è, ad un solo tempo, politico, fiscale-contributivo e sociale. Questo nesso può essere esplicitato solo nelle sedi della democrazia formalizzata dove le basi informative che sostengono la decisione politica possono essere oggetto di discussione e di completamento reciproco per poi innervarsi nella struttura organizzativa dello Stato¹¹⁷.

Non è un caso allora che parte della dottrina abbia letto nella giurisprudenza costituzionale sull'istruttoria dei procedimenti legislativi un invito alla motivazione delle leggi. Attraverso le sue pronunce la Corte ha effettivamente aperto una finestra sul processo decisionale che evidenzia una sete di conoscenza circa le ragioni che sostengono le scelte del legislatore¹¹⁸. Tuttavia, non sembra possibile ricondurre le questioni sollevate dalla giurisprudenza costituzionale alla sola categoria della motivazione delle leggi. Il tema posto dalla Corte appare infatti essere più ampio e sembra coinvolgere più l'organizzazione che gli atti. La richiesta di trasparenza e di conoscibilità non è soltanto una questione di enunciazione dei motivi alla base dell'adozione di un atto, ma è interpretazione del significato democratico delle istituzioni rappresentative e diviene, in concreto, uno strumento per assicurare che il funzionamento dell'organizzazione costituzionale prescindia dai dispositivi dell'autorità¹¹⁹.

Di conseguenza sembra possibile ravvisare nella giurisprudenza della

¹¹⁶ L. 196/2009 («Legge di contabilità e finanza pubblica») art. 17, commi 6 ss. Sul collegamento tra questa disposizione e la giurisprudenza costituzionale in materia di istruttoria legislativa A. CAROSI, *Il principio di trasparenza*, cit., p. 851.

¹¹⁷ P. DE IOANNA, *Tra diritto ed economia. La Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi ma riapre un nesso cruciale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2015, p. 362.

¹¹⁸ M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. FERRARO, S. ZORZETTO (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 13 ss.; G. PEPE, *Necessità di una adeguata motivazione della legge*, cit.

¹¹⁹ A. ROMANO TASSONE, *Sulla c.d. «funzione democratica» della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, p. 33 ss.; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Giappichelli, Torino, 1995.

Corte una valutazione dei procedimenti istruttori come intersezione democratica che consente non solo di evitare la collisione tra finanza restrittiva e garanzia costituzionale dei diritti sociali, ma che permette anche di realizzare un'oggettivazione procedimentale dell'insieme di conflitti che sono alla base di ogni possibile progressione sociale.

La Corte ha consentito di mettere in evidenza la capacità dei processi conoscitivi di favorire una composizione democratica della pluralità di esigenze, di posizioni, di istituzioni e di principi di cui si compone l'ordinamento repubblicano. In particolare, è emerso come la centralità dei diritti sociali debba essere costantemente verificata nel mutare dei rapporti politici ed economici attraverso procedimenti istituzionali di analisi, di motivazione e di rendicontazione dell'azione pubblica. L'eguaglianza sostanziale può allora essere letta come elemento organizzativo che costruisce l'omogeneità della comunità politica attraverso un piano procedimentale che non è volto all'affermazione dell'autorità, ma all'analisi dialettica dei ragionamenti giuridici che consentono al godimento dei diritti di consolidarsi e al vincolo politico di saldarsi stabilmente¹²⁰.

Considerando il numero e la portata dei moniti che la Corte costituzionale sta continuando a rivolgere al decisore politico, emerge in modo evidente come sulle attività valutative vi sia una grave carenza del sistema rappresentativo nazionale, carenza che è quantomai urgente cercare di sanare.

5. *La necessaria revisione dei regolamenti parlamentari dopo la l. cost. 1/2020. Appunti per un futuro attuale*

Decidere vuol dire conoscere: avere la possibilità di comprendere la realtà, di elaborare idee, di confrontare soluzioni alternative, di scegliere un percorso di promozione, per sé e per i propri figli.

Per un sistema democratico guardare verso il futuro vuol dire avere la capacità di immettere la conoscenza nel sistema istituzionale e renderla oggetto di un vero allargamento egualitario, costruendo su di essa procedimenti che consentano un serio confronto tra forze politiche. Nelle società contemporanee dall'accesso alla conoscenza dipende sempre più il miglioramento

¹²⁰ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, cit., p. 9; G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., pp. 125, 187.

delle condizioni economico-sociali e la riduzione delle diseguaglianze. Più si ritarda nel portare la conoscenza al centro del sistema democratico e più si assume il rischio che poteri privati si consolidino creando nuove forme di soggezione sottratte ai limiti propri del diritto pubblico¹²¹.

I partiti che hanno animato l'esperienza repubblicana erano pienamente consapevoli della centralità della conoscenza per le decisioni politiche dello Stato, tant'è vero che hanno voluto e saputo essere rilevantisissimi canali di elaborazione e diffusione del sapere. Attorno ai partiti e tramite i partiti sono fioriti centri studi, riviste, case editrici, seminari, dibattiti che avevano come obiettivo l'elaborazione di impostazioni ideologiche, certo, ma anche, ed è l'aspetto che qui interessa di più, la preparazione di coloro che, tramite i partiti, arrivavano ad impersonare le istituzioni e ad assumere le decisioni che dovevano rappresentare tutta la collettività nazionale¹²².

La crisi che ha colpito i partiti negli anni Novanta, tra le sue molte conseguenze, ha lasciato anche che i processi decisionali dello Stato venissero a poggiare su un grave vuoto conoscitivo. Essendosi affidate alla solidità che i partiti avevano in quest'ambito, le istituzioni non sono state in grado di avviare un processo di autoriforma che realizzasse quelle forme di democrazia cognitiva che consentono alla partecipazione politica di elevarsi oltre la dimensione individuale. Sarebbe stato necessario ripensare fin dalle fondamenta l'organizzazione parlamentare, partendo dalle strutture di supporto per poi arrivare ai procedimenti di interrogazione e discussione della conoscenza fino a rivedere molte ridondanze e separazioni proprietarie che caratterizzano da sempre il nostro bicameralismo. Che ciò fosse davvero praticabile in un clima politico che già era dominato dall'imperativo dello sfoltimento degli apparati pubblici e della «riduzione dei costi della politica» appare improbabile.

Non aver affrontato allora in termini istituzionali il problema della conoscenza alla base della decisione politica, però, rende oggi l'ordinamento italiano particolarmente vulnerabile. In un contesto economico-sociale di crescente dematerializzazione delle relazioni, dei lavori, delle ricchezze e delle aspirazioni esistenziali, la comprensione del contesto e la diffusione delle conoscenze sono in modo sempre più evidente, l'elemento da cui passa la realizzazione della persona, nonché la possibilità di consolidare e diffondere il godimento di un'esistenza libera e dignitosa. La conoscenza può essere lo

¹²¹ E. GIOVANNINI, *Misurare il benessere delle persone e della società: una sfida per la statistica e la politica*, Arel, 2 marzo, 2011, p. 8.

¹²² R. BIN, *Costituzione, partiti e costi della politica*, cit.

strumento che consente oggi di compiere scelte di miglioramento collettivo che possono dare all'impronta solidaristica e promozionale della Costituzione repubblicana il significato di un'unità nazionale capace di perpetuarsi attraverso le generazioni¹²³.

In termini di diritto positivo una rilevante opportunità è attualmente offerta dalla l. cost. 1/2020 («Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari») e dalle modifiche regolamentari che si rendono necessarie con la sua entrata in vigore.

Nel corso della presente trattazione si è avuto modo di evidenziare più volte come la mancata riforma dei regolamenti parlamentari abbia ampiamente contribuito a privare d'effetto alcune rilevanti spinte all'innovazione valutativa: il controllo parlamentare sulla finanza pubblica, le relazioni tra le Camere e l'Ufficio parlamentare di bilancio, l'attività delle Commissioni permanenti sull'attuazione dei programmi contenuti nella legge di bilancio, la stessa mancata integrazione della Commissione per gli affari regionali che era stata prevista dall'art. 11 della l. cost. 3/2001, sono tutti esempi di elementi che avrebbero dovuto aggiornare l'attività delle Camere e che sono invece rimasti inattuati¹²⁴.

Questa condizione di inadempimento di prescrizioni che, in molti casi, sono di rango costituzionale, è certamente molto grave ed è ormai priva di vere giustificazioni¹²⁵.

L'approvazione della l. cost. 1/2020, imponendo una necessaria revisione dei regolamenti parlamentari, ha il pregio di rendere una riorganizzazione delle Camere non più eludibile. Non è però indifferente il modo in cui si sceglie di impiegare quest'opportunità¹²⁶.

¹²³ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 123.

¹²⁴ Particolarmente rilevante appare quanto sostenuto da F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2004, p. 137 ss.

¹²⁵ Per diversi decenni le inerzie sulle modifiche regolamentari sono state giustificate con l'attesa delle grandi riforme istituzionali. In proposito N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare*, cit., p. 50: «l'innovazione dei procedimenti parlamentari, pur andando a beneficio della qualità della democrazia *tout court*, non può che partire dall'interno delle due Camere. E se questi processi innovativi non hanno luogo, neanche quando siano esplicitamente richiesti da una previsione costituzionale, è davvero difficile continuare a rimanere credibili tutte le volte in cui, sempre dall'interno delle Camere, si accusano gli altri poteri dello Stato di comprimere gli spazi dell'attività parlamentare o di ignorare i dibattiti o le decisioni che da esse vengono assunte».

¹²⁶ Per una serie di proposte che possono rivitalizzare il funzionamento del Parlamento a

Si è già visto nel capitolo III come il tema della riduzione del numero dei parlamentari sia stato fortemente collegato alla «riduzione dei costi della politica». Affrontare con una mente mediata da questa impostazione la fase che si è aperta a seguito dell'approvazione referendaria appare però essere molto rischioso. La sfida che l'ordinamento costituzionale deve riuscire a vincere va affrontata intervenendo su delicati equilibri giuridici: non si tratta di dare un segnale o un'indicazione politica, ma di realizzare un'architettura istituzionale capace di migliorare la funzionalità della massima istituzione rappresentativa e di porre rimedio al processo di costante svalutazione in cui è ormai coinvolto il Parlamento.

Le Camere devono riuscire a incorporare gli effetti della l. cost. 1/2020 entro la fine della XVIII Legislatura. L'unica disposizione immediatamente applicabile è l'art. 3 che fissa a cinque il numero massimo complessivo di senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica¹²⁷. Le restanti disposizioni, e in particolare gli artt. 1 e 2 che riducono il numero di deputati e senatori, invece, si applicheranno a decorrere dalla data di scioglimento o dalla data di cessazione delle Camere successiva all'entrata in vigore della legge¹²⁸.

I tempi per un intervento sui regolamenti parlamentari sono quindi relativamente distesi e in ogni caso le Camere si sono per ora attivate tempestivamente. Subito dopo la consultazione referendaria le Presidenze delle Camere hanno mosso i primi passi per avviare la discussione delle modifiche regolamentari. Finora le prime decisioni riguardano prevalentemente il metodo di lavoro. Entrambe le Camere hanno deciso di affidare a un comitato ristretto interno alle rispettive Giunte per il regolamento il compito di approfondire gli interventi necessari e di svolgere le attività istruttorie e consultive cor-

seguito della riduzione del numero dei parlamentari cfr. il *policy brief* di Astrid *Proposte per la ripresa. Il Parlamento*, agosto 2020.

¹²⁷ La l. cost. 1/2020 è stata promulgata dal Presidente della Repubblica in data 19 ottobre 2020, è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale il 21 ottobre ed è entrata in vigore, dopo il termine ordinario di *vacatio legis*, il 5 novembre 2020.

¹²⁸ L. cost. 1/2020, art. 4. L'articolo prevede però anche che debbano essere passati almeno sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale, in modo che si possa provvedere alla rideterminazione dei collegi elettorali prevista dalla l. 51/2019 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»). L'art. 3 della legge contiene infatti una delega al Governo perché provveda, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, a rideterminare i collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

relate. Al Senato il comitato è composto da tre senatori di maggioranza e tre di opposizione, mentre alla Camera è stato previsto che sia il Presidente della Camera ad assumere la presidenza del comitato e che esso sia composto da un esponente di ciascun gruppo parlamentare.

Si è deciso inoltre di far svolgere l'attività dei comitati in modo informale, anche se, in questo modo, i lavori diventeranno conoscibili solo quando i comitati riferiranno alla Giunta¹²⁹.

Da un punto di vista delle scelte di ordine sostanziale una qualche forma di approfondimento c'è stata solo alla Camera dei deputati, dove il Presidente ha individuato le principali aree di intervento affermando che è già la legge costituzionale a fornire indicazione dei temi che devono essere discussi e approfonditi. Sono così stati indicati: i *quorum* espressi dalle disposizioni regolamentari; le soglie per la formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti interne al gruppo misto; la composizione degli organi interni alla Camera (Ufficio di Presidenza, Giunte, Comitato per la legislazione, Commissioni permanenti) con la possibilità di accorpate alcuni organi, in particolare Commissioni e Giunte, e di riorganizzare, in accordo con il Senato, gli organismi bicamerali¹³⁰.

Complessivamente, per quanto sia possibile cogliere da questi primi passi, sembra emergere un orientamento di carattere minimale, volto a intervenire su quei soli elementi, prevalentemente soglie e requisiti numerici, che necessariamente sono coinvolti da una significativa riduzione dei componenti delle Camere¹³¹. Sembra finora invece poco considerata l'ipotesi di utilizzare l'occasione attuale per realizzare una riforma complessiva delle

¹²⁹ La Presidenza del Senato della Repubblica ha convocato la prima riunione della Giunta per il regolamento già in data 23 settembre; alla Camera dei deputati, invece, la Giunta per il regolamento si è riunita il 6 ottobre 2020 ed ha avviato il 15 ottobre la discussione sui punti essenziali da affrontare. SENATO DELLA REPUBBLICA-GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto della seduta del 23 settembre 2020*; CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Giunta per il regolamento*, 15 ottobre 2020. La scelta dell'informalità è stata fortemente voluta: al Senato è stata respinta la proposta della Presidente di far presiedere a lei i lavori del comitato proprio per non dare all'attività una forte ufficialità. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020.

¹³⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino*, cit., p. 8.

¹³¹ Per un'analisi delle disposizioni regolamentari che sono necessariamente coinvolte dalla riduzione dei componenti delle Camere L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020, p. 577 ss.

regole di funzionamento interno, dove gli obiettivi principali dovrebbero essere un ripensamento delle strutture, dei procedimenti e delle relazioni tra le Camere, in modo che la riduzione del numero dei rappresentanti non si traduca in una riduzione del ruolo del Parlamento nell'ordinamento complessivo¹³². In questo senso la riflessione sulle strutture tecniche appare essere centrale, perché la loro capacità di fornire supporto a politici che, essendo meno numerosi, dovranno anche sapere seguire e gestire un numero maggiore di compiti e di temi, diviene un nodo ineludibile per garantire il miglioramento dell'efficienza del sistema rappresentativo¹³³. Come si è visto nel capitolo terzo, le amministrazioni parlamentari hanno già avviato un processo di autoriforma che meriterebbe di essere sostenuto e completato, anche se le scelte che sono state compiute durante la XVIII Legislatura circa il rinvio dell'attuazione del ruolo unico e la sospensione dell'attività dell'UVI sembrano suggerire un'agenda politica che va in tutt'altra direzione.

In dottrina sono già state formulate proposte che suggeriscono di utilizzare la revisione dei regolamenti parlamentari per dare attuazione alle prescrizioni di rango costituzionale sinora rimaste prive di seguito, prime tra tutte il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, ma anche per affrontare temi che sono alla radice del dibattito istituzionale degli ultimi trent'anni. Così, ad esempio, alcuni nodi relativi al funzionamento del bicameralismo potrebbero essere affrontati attraverso un'opera di riforma congiunta dei due regolamenti che consenta di rendere la struttura bicamerale più efficiente e coordinata, priva delle molte ridondanze e incomunicabilità che oggi la caratterizzano¹³⁴.

Anche temi che sono stati considerati come preminenti da alcune forze politiche di maggioranza quali la valorizzazione dell'iniziativa legislativa popolare e della petizione potrebbero trovare importanti forme di rafforzamento in una revisione dei regolamenti parlamentari.

È ancora molto presto per dire se l'attuazione della l. cost. 1/2020 consentirà di migliorare il funzionamento della rappresentanza nazionale; è pos-

¹³² Particolarmente rilevanti in proposito appaiono le proposte formulate nel citato *policy brief* di Astrid coordinato da A. Manzella e C. Pinelli.

¹³³ In proposito cfr. quanto già affermava R. BIN in *Costituzione, partiti e costi della politica*, cit., p. 103 ss.

¹³⁴ N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare coi regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020, p. 10 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione*, cit. Il tema dell'efficienza del sistema bicamerale è stato affrontato negli ultimi anni anche dalla Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza 35/2017 e nell'ordinanza 60/2020.

sibile che si cerchino altre revisioni costituzionali di carattere puntuale che, sicuramente, sono in grado di suscitare un interesse mediatico maggiore delle riforme regolamentari, ma che, se non tradotte in un'estesa innovazione della dimensione organizzativa interna, rischiano solo di rendere instabile la struttura costituzionale della rappresentanza¹³⁵.

Appare quindi opportuno auspicare che l'azione di riforma della rappresentanza nazionale sia guidata dal progetto fondativo della Repubblica e cioè dalla creazione di nuove ed efficaci forme comunicative volte a perpetuare il carattere promozionale della Costituzione. Oggi le istituzioni rappresentative devono riuscire ad affrontare la pressione di nuovi poteri sociali emergenti attraverso dinamiche di sviluppo dell'organizzazione pubblica che passino dall'individuazione delle domande di conoscenza e che riescano a rinsaldare, attorno ad esse, un sistema di interdipendenze funzionali capaci di superare la crescente frammentazione della base sociale. La disintermediazione che autorevolmente la dottrina evidenzia come una caratteristica della società contemporanea può essere superata investendo sulla conoscenza come nuovo fattore di federazione della comunità politica¹³⁶. Perché però la conoscenza possa diventare anche una forma di espressione della democrazia sociale propria della Costituzione repubblicana è necessario che le istituzioni della rappresentanza nazionale si diano regole di funzionamento interno volte ad abbracciare un'idea di sviluppo collettivo che può essere colta soltanto nella dimensione del tempo e nelle forme di un processo democratico di discussione e di costante autorettifica¹³⁷.

¹³⁵ Sull'effetto di svalutazione normativa che deriva dall'uso frequente della revisione costituzionale K. HESSE, *La forza normativa della Costituzione*, trad. it., Seregno, Herrenhaus, 2009.

¹³⁶ Sulla disintermediazione e i suoi effetti attuali F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il Mulino, Bologna, 2019.

¹³⁷ J. HABERMAS, *Stato di diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori?*, in *Teoria politica*, 3, 2000, p. 3 ss. Cfr. anche L. ELIA, *Riforma dei partiti mediante le norme dei regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale*, 1, 2008, p. 205 ss.

CONCLUSIONI

Che la si esprima attraverso il «conoscere per deliberare» di Luigi Einaudi o il «dire la verità al potere» di Aaron Wildavsky¹, la valutazione delle politiche pubbliche continua a ricordarci che ci sono elementi che il decisore politico tende a non vedere, ma che, ciononostante, sono determinanti per costruire una democrazia su solide basi.

Soltanto un'azione combinata di istituzioni e conoscenza può rendere la sovranità popolare e le libertà individuali e sociali qualcosa di realmente diverso dalle vecchie immagini di istituti irrimediabilmente condizionati dal potere². In particolare, quando si pone all'ordinamento la questione di non abbandonare il portato della civiltà costituzionale a un futuro imprevedibile, diviene essenziale che le istituzioni sappiano essere strutture di conoscenza capaci di individuare le responsabilità, di misurare i risultati e di creare un senso di continuità volto a pacificare e coordinare le ragioni di oggi con quelle di domani.

La questione del rapporto tra istituzioni e conoscenza appare essere però, nel nostro sistema politico e giuridico, un nodo irrisolto. Nonostante un dibattito dottrinale di alto livello e moti di riforma che a più riprese hanno cercato di inserire il metodo della valutazione delle politiche pubbliche nell'attività delle istituzioni, non sembra ancora essersi radicata una vera consapevolezza di come la qualità delle politiche pubbliche sia un elemento fondamentale per dare risposta alle moderne esigenze del governare.

Per poter realizzare una vera unità nazionale tra società e istituzioni, oggi, occorre saper andare oltre le promesse generiche e gli slogan. Bisogna saper inquadrare gli obiettivi da perseguire scegliendo tra molte alternative percorribili. Bisogna sapere argomentare le decisioni che si prendono, dal punto di

¹ A. WILDASKY, *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, Routledge, Londra, 1979.

² G. BERTI, *Riflessioni su cultura ed esperienza del giurista*, in *Jus*, 1983, p. 359.

vista tecnico, giuridico e politico. Bisogna garantire che le decisioni prese si traducano in forme di reale attuazione, sorvegliando da vicino l'amministrazione e cercando di risolvere i problemi a cui va incontro. Bisogna infine avere degli strumenti di riscontro *ex post* che consentano di capire se si è sbagliato e dove, se si sono verificati degli imprevisti, se le politiche adottate sono ormai obsolete, se ci sono stratificazioni e sovrapposizioni che impediscono l'efficacia dell'intervento pubblico, ecc.

Non è possibile realizzare nessuno di questi passaggi senza una piena sinergia tra istituzioni a carattere politico e strumenti di conoscenza scientifica: la democrazia rappresentativa oggi non è solo questione di voti e di elezioni, è anche capacità di interrogare, di consultare, di discutere pubblicamente, di sorvegliare e correggere³.

Nel corso della trattazione si è avuto modo di analizzare come il Parlamento italiano sia afflitto da un «difetto di conoscenza»⁴ il cui carattere anormale è in buona misura determinato dall'incapacità di fondare il processo decisionale su una funzione relazionale tra strutture di analisi tecnica e organi di decisione politica. Si è visto come ormai venga messa a disposizione delle Camere una notevole quantità di informazioni elaborate da strutture di conoscenza indipendenti o comunque poste in una relazione di esclusività con il Parlamento. Amministrazioni parlamentari, Ufficio parlamentare di bilancio, Corte dei conti producono ogni anno un patrimonio informativo da cui è possibile trarre un quadro estremamente approfondito sulle politiche pubbliche e sui loro effetti per la comunità politica, anche in riferimento alle prospettive di durata.

Eppure, il notevole ampliamento della base conoscitiva non si è tradotto in una migliore capacità rappresentativa del Parlamento. Si è visto come questa condizione si radichi in un'evoluzione della rappresentanza politica che ha portato ad attribuire crescente rilevanza a una capacità responsiva della politica, svalutando invece il significato di forme rappresentative volte a suscitare una relazione e costruire un dialogo. Sembra esserne derivata un'esaltazione delle durezze del diritto pubblico: la capacità di decidere, di imporre decisioni, di rispettare tempi precostituiti, di separare poteri e competenze, ha sopravanzato la ricerca di un principio unitario che considera la democrazia e la promozione della condizione umana come costruzione di

³ S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del metodo di governare*, in *Il Mulino*, 3, 2013, p. 411 ss.

⁴ Così L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, cit., p. 13.

processi giusti, plurali e controllabili. Per raggiungere questo genere di rinnovamento della democrazia rappresentativa occorrerebbe una struttura parlamentare particolarmente forte capace di utilizzare la sua essenza di rappresentanza politica per riuscire a creare attraverso la conoscenza un nuovo progetto comune⁵.

L'inattività delle forze politiche nei confronti dei regolamenti parlamentari denota una colpevole mancanza di progettualità sulle forme procedurali della democrazia rappresentativa: si è visto come le numerose inattuazioni dei rinvii ai regolamenti parlamentari siano tra le cause di un fenomeno di progressiva emarginazione dell'istituzione parlamentare. In particolare, si è visto come il fattore "tempo" stia giocando, in riferimento alle procedure parlamentari, un ruolo contrastante con il fattore "durata". Il dato è emerso soprattutto analizzando l'ambito delle politiche di bilancio, ambito in cui sta diventando sempre più evidente, anche grazie all'apporto della Corte costituzionale, l'esigenza di costruire un nesso tra rappresentanza politica, *accountability* di carattere intergenerazionale e ruolo dei procedimenti istruttori.

È come se il Parlamento, abbandonandosi a un suo specifico formalismo giuridico, avesse rinunciato alla possibilità di conoscere la comunità statale e a stabilire le regole ordinanti che possono dare ad essa un'unità intertemporale. Eppure, il costituzionalismo è nato con la consapevolezza che la molteplicità dei bisogni e la complessità della società debbano trovare un momento di unificazione, procedurale e sostanziale, attraverso la politica e l'organizzazione costituzionale.

I concetti di Nazione e di rappresentanza nazionale sono stati concepiti dalla Rivoluzione francese con questo obiettivo. La Costituzione repubblicana, poi, ha fatto della costruzione dell'unità attraverso la pluralità una delle sue cifre caratteristiche e non certo perché intendesse agevolare la capacità totale di una parte di affermarsi su di un'altra, tanto meno della generazione di oggi su quelle di domani. Gli stessi partiti che hanno costruito e attuato la Repubblica, pur essendo portatori di forti contrapposizioni ideologiche, sono sempre stati pienamente consapevoli che la costruzione di un orizzonte comune fosse una precisa funzione della politica.

Oggi questa consapevolezza deve riuscire a tradursi in una rigorosa interpretazione del Parlamento come organo della rappresentanza nazionale e rivolgere l'attenzione delle aule e delle procedure parlamentari alla questione di interrogare le strutture tecniche e di rendere la conoscenza un elemento

⁵ N. BOBBIO, *La funzione promozionale del diritto*, cit.

strutturale del sistema democratico. Nella società contemporanea la linea che separa chi sa e chi non sa si sta rivelando essere sempre di più la linea da cui dipende il benessere della persona e da cui passa la possibilità di costruire e realizzare una progettualità di vita⁶. Senza una specifica azione delle istituzioni rappresentative nel rendere la conoscenza una delle forme attraverso cui si esercita la sovranità popolare e si realizzano i diritti e le libertà è inevitabile che il futuro della comunità sociale divenga sempre più elitario e diseguale.

⁶ E. GIOVANNINI, *Misurare il benessere delle persone e della società*, cit., p. 8.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il Secondo Risorgimento. Nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia, 1945-1955*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1955.
- AA.VV., *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Cheltenham-Northampton, 2020.
- ABERBACH J.D., ROCKMAN B.A., *The Overlapping World of American Federal Executives and Congressmen*, in *British Journal of Political Science*, 1, 1977, p. 23 ss.
- AINIS M., *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 4 aprile 2020.
- ALBANESI E., *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.
- AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968.
- AMATO G., *Aspetti vecchi e nuovi del «politico» e del «sociale» nell'Italia repubblicana*, in *Il sistema delle autonomie: rapporti tra stato e società civile*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 91 ss.
- AMEDRO J.F., *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 5, 2013, p. 1137 ss.
- ANDREONI A., *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2, 2017, p. 207 ss.
- ANGIOLINI V., *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 3, 1998, p. 67 ss.
- ANTONINI L., *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 13 ss.
- ANTONINI L., *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *Federalismi.it*, 22, 2017.
- ANTONINI L., BERGO M., *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2018.

- ANZON DEMMIG A., *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2015.
- APOSTOLI A., *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017.
- ARCONZO G., *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018.
- ARRISCHI D., *L'analisi di impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione Europea e l'Italia*, in www.osservatorioair.it, 2011.
- ARTER D., *Conclusion. Questioning the 'Mezey question': an interrogatory framework for the comparative study of legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3-4, 2006, p. 467 ss.
- ARTER D., *Introduction: comparing the legislative performance of legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3-4, 2006, p. 246 ss.
- AULARD A., *Histoire politique de la Révolution française. Origines et développement de la Démocratie et de la République (1789-1804)*, Librairie Armand Colin, Paris, 1913.
- AVRIL P., *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, 6, 2011, p. 1 ss.
- AYLETT P., *Reform and Consolidation: a new Perspective on Commons Select Committees 1960-1980*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 2019, p. 742 ss.
- AZZARITI G., *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- AZZARITI G., *I rischi dell'"antipolitica" tra legge elettorale e referendum*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2007.
- AZZARITI G., *Diritto e conflitti*, Laterza, Roma-Bari, 2010.
- AZZARITI G., *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, p. 425 ss.
- BACHELET V., *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, X.
- BACOT G., *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Parigi, 1985.
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, Oxford University Press, London, 1867.
- BAILO F., *L'analisi tecnico-normativa alla luce delle più recenti direttive governative*, in P. COSTANZO (a cura di) *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI Legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 25 ss.
- BAILO F., *Capacità elettorale e Costituzione*, Jovene, Napoli, 2015.

- BALBONI E., *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, p. 285 ss.
- BALBONI E., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 27 ss.
- BALBONI E., *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 713 ss.
- BALDI B., *Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2016, p. 399 ss.
- BALLADORE PALLIERI G., *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1, 1953, p. 3 ss.
- BARBAGALLO F., *Nazione, Stato, Costituzione in Italia dall'Unità alla Repubblica*, in *Studi storici*, 1, 2011, p. 5 ss.
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 153 ss.
- BARBERA A., *Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato*, in *Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato. Primo bilancio della esperienza Emiliana*, Seusi, Roma, 1975.
- BARBERA A., *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2006, pp. 759 ss.
- BARBERA A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 563 ss.
- BARBERA A., *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.
- BARCA F., *European Union Evaluation between Myth and Reality: Reflections on the Italian Experience*, in *Regional Studies*, 2, 2006, p. 273 ss.
- BARCA F., *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, aprile 2009.
- BARILE P., *La revisione della Costituzione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, vol. II, p. 465 ss.
- BARKER E., *The discredited State*, in *The political quarterly*, 5, 1915, p. 101 ss.
- BARTOLE S., *Art. 117*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zannichelli, Bologna, 1990, artt. 114-120, p. 157 ss.
- BARTOLE S., *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamento 2000, p. 406 ss.
- BARTOLE S., *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, p. 565 ss.

- BARTOLUCCI L., *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio emergenza Covid-19 di Federalismi.it*.
- BARTOLUCCI L., *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico. Responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, Pioda Imaging Edizioni, Roma, 2018.
- BARTOLUCCI L., *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the future del Parlamento finlandese e la situazione italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, 2019, p. 45 ss.
- BASSANINI F., CERNIGLIA F., PIZZOLATO F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il Mulino, Bologna, 2019.
- BASSOT E., HILLER W., *The Juncker Commission's ten priorities. An end-of-term assessment*, European Parliament Research Service, maggio 2019.
- BASTID P., *Les grands procès politiques de l'histoire*, Fayard, Parigi, 1962.
- BAUMAN Z., *Modernità e globalizzazione*, intervista di G. Battiston, Edizioni dell'Asino, Roma, 2009.
- BEAUD O., *La souveraineté dans la «Contribution à la théorie générale de l'État» de Carré de Malberg*, in *Revue du droit public*, 1994, p. 1254 ss.
- BELLETTI M., *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, 903 ss.
- BELLETTI M., *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2020.
- BENELLI F., *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BENTON M., RUSSELL M., *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs*, 66, 2013, p. 772 ss.
- BENVENUTI F., *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, 1975.
- BENVENUTI F., *La Costituzione fra attuazione e revisione: lo stato in una società pluralista*, Giuffrè, Milano, 1983.
- BERGMAN T., MÜLLER W., STØRM K. (a cura di), *Delegation and accountability in Parliamentary democracies*, Oxford University, Oxford, 2003.
- BERGO M., *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.
- BERGONZINI C., *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2011, p. 39 ss.
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014.
- BERGONZINI C., *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere equo e sostenibile: il punto sulla situazione italiana*, in *Amministrazione in cammino*, 23 novembre 2017.

- BERGONZINI C., *Fondi vincolati, interventi strutturali dello Stato e competenze delle Regioni: le conseguenze della natura sostanziale del bilancio e del «principio di anticiclicità»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018.
- BERGONZINI C., *Gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) come strumento di coordinamento delle politiche nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 281 ss.
- BERGONZINI C., RIVOSECCHI G., *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, p. 239 ss.
- BERTI G., *Ordinamento amministrativo e ristrutturazione comunale*, in *Le Regioni*, 4, 1979, p. 623 ss.
- BERTI G., *Pluralismo sociale e pluralismo e pluralismo politico nello Stato democratico*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico. Atti del I corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica*, Milano, Vita&Pensiero, 1980, p. 217 ss.
- BERTI G., *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1981.
- BERTI G., *Il modello di stato nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Stato e senso dello stato oggi in Italia*, Vita&Pensiero, Milano, 1981, p. 87 ss.
- BERTI G., *La parabola della persona Stato (e dei suoi organi)*, in *Quaderni fiorentini*, 1982, p. 1001 ss.
- BERTI G., *Normatività, leggi dello Stato e diritti della persona*, in *Jus*, 1983, p. 320 ss.
- BERTI G., *Riflessioni su cultura ed esperienza del giurista*, in *Jus*, 1983, p. 359 ss.
- BERTI G., *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986.
- BERTI G., *Manuale di interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1994.
- BERTI G., *Governo tra autonomie territoriali e Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1, 2002, p. 9 ss.
- BERTI G., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2, 2004, p. 173 ss.
- BERTI G., *Sguardo critico sugli odierni rapporti tra diritto e Stato*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di) *Poteri, garanzie e diritti a sessant'anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli de' Santi*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 27 ss.
- BIANCHI M., *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 89 ss.
- BIANES P., *History and Rationale of the 1979 Reforms*, in G. DREWRY (a cura di), *The New Select Committees*, Clarendon Press, Oxford, 1989, p. 13 ss.
- BIFULCO R., *In attesa della seconda Camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 214 ss.
- BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- BIFULCO R., D'ALOIA A., *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO R., A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futu-*

- ro. *Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, p. IX ss.
- BIFULCO R., *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011.
- BIFULCO R., *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2012.
- BILANCIA F., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2004, p. 137 ss.
- BILANCIA F., *I diritti sociali nel sistema europeo dei vincoli finanziari: da diritti individuali a parametro macroeconomico*, in www.eticaeconomia.it, 15 maggio 2014.
- BILANCIA F., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014, p. 45 ss.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.
- BIN R., *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Utet, Torino, 1994, p. 174 ss.
- BIN R., *Reinventare i Consigli*, in *Il Mulino*, 3, 2000, p. 456 ss.
- BIN R., *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 924 ss.
- BIN R., *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, p. 297 ss.
- BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 5, 2006, 889 ss.
- BIN R., *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2009, p. 439 ss.
- BIN R., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2009, p. 203 ss.
- BIN R., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, p. 254 ss.
- BIN R., *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 3, 2012, p. 447 ss.
- BIN R., *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3, 2013, p. 518 ss.
- BIN R., *Parola-chiave: Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. Pugiotto (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 97 ss.

- BIN R., *Il problema non sono le Regioni (e il Titolo V) ma il governo e la sua burocrazia*. Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014, in *Forum-costituzionale.it*.
- BIN R., *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 marzo 2015.
- BIN R., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 84 ss.
- BIN R., *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, 7/2016, p. 1 ss.
- BIN R., *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della legge 56/2014 alla riforma costituzionale*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia: fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bonomia University Press, Bologna, 2016, 97 ss.
- BIN R., *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017.
- BIN R., *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un acre sapore*, in *LaCostituzione.info*, 16 aprile 2018.
- BIN R., *Il Governo non deve discutere con l'opposizione se non in Parlamento*, in *LaCostituzione.info*, 5 giugno 2020.
- BIONDI F., VILLASCHI P., *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi.it*, 18/2020.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1965.
- BLANDO F., *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, 10/2017.
- BOBBIO N., *Are There Alternatives to Representative Democracy?*, in *Telos*, 1978, p. 17 ss.
- BOBBIO N., *Società chiusa e società aperta*, in ID., *Tra due repubbliche: alle origini della democrazia italiana*, Donzelli, Roma, 1996, p. 87 ss.
- BOBBIO N., *La funzione promozionale del diritto*, in ID., *Dalla struttura alla funzione*, Laterza, Bari, 2007, p. 3 ss.
- BOGGERO G., *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2015, p. 1461 ss.
- BOGGERO G., *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritti comparati*, 1° aprile 2019.
- BOGGERO G., *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4, 2019.

- BOGNETTI G., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983.
- BOGNETTI G., *La Costituzione economica italiana*, Giappichelli, Torino, 1995.
- BOGNETTI G., *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° giugno 2010.
- BORDIGNON M., *Next generation EU. Ecco il Piano dell'Italia*, in *Lavoce.info*, 8 dicembre 2020.
- BOTTINO G., *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2014, p. 691 ss.
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985.
- BRANCASI A., *La contabilità come fonte di conoscibilità dei dati e precondizione di trasparenza*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 71 ss.
- BRANCASI A., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, 2014, p. 167 ss.
- BRISSON J.F., *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales*, in *Actualité juridique droit administratif*, 2003, p. 531 ss.
- BROOKE GRAVES W., *Legislative Reference Service for the Congress of the United States*, in *The American Political Science Review*, 2, 1947, p. 289 ss.
- BUFFONI L., *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007.
- BUFFONI L., *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, p. 243 ss.
- BURDEAU G., *La démocratie*, Off. De Publicité, Bruxelles, 1956.
- BURDEAU G., *Traité de science politique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1976, vol. IX.
- BURDEAU G., *Le libéralisme*, Seuil, Paris, 1979.
- BURDEAU G., *L'allégorie nationale. Essai sur la notion de peuple dans la démocratie classique*, 1952, ora in ID., *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 175 ss.
- BURDEAU G., *La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958*, 1959, ora in ID., *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, a cura di J.M. Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 271 ss.
- BURDEAU G., *La démocratie en chantier*, 1962, ora in *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 345 ss.

- BURDEAU G., *Destin de l'idée démocratique*, 1963, ora in *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 390 ss.
- BURDEAU G., *La restauration du pouvoir d'état dans la Constitution française de 1958*, 1960, ora in *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Editions Panthéon Assas, Paris, 2011, p. 281 ss.
- BURKE E., *Discorso agli elettori di Bristol*, 1774, trad. it. in L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di "Interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 313 ss.
- BURNS T.R., *Evoluzione di Parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive*, in *Giornate in memoria di Aldo Moro*, Camera dei deputati, 8 maggio 1998.
- BUSCEMA S., *Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1960.
- BUZZACCHI C., *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale*, Giuffrè, Milano, 2005.
- BUZZACCHI C., *I nuovi controlli sugli apparati amministrativi: la valutazione delle politiche pubbliche*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 256.
- BUZZACCHI C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015.
- BUZZACCHI C., *Spesa pubblica e indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2016, p. 421 ss.
- BUZZACCHI C., *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in C. CARUSO, F. CORTESE, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente. 70 anni dell'Assemblea Costituente e della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 214 ss.
- BUZZACCHI C., *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni, Diritti regionali*, 1, 2018, p. 491 ss.
- BUZZACCHI C., *La valutazione delle manovre di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica. Il contributo della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 233 ss.
- BUZZACCHI C., *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 18 ss.
- BUZZACCHI C., *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020.
- BUZZACCHI C., *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 giugno 2020.

- CABAZZI R., *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017.
- CALAMANDREI P., *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, vol. I, p. XCIII ss.
- CALAMANDREI P., *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo. 1945-1955*, Laterza, Roma-Bari, 1955, p. 211 ss.
- CALAMO SPECCHIA M., *Le asimmetrie funzionali e istituzionali del decentramento francese e l'orbita europea: una forza gravitazionale ancora troppo debole?*, in *Federalismi.it*, 3, 2007.
- CALVANO R., *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- CALVANO R., *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, 21, 2020.
- CAMPIGLIO L., *Prima le donne e i bambini. Chi rappresenta i minorenni?*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- CAPOGRASSI G., *Il problema della scienza del diritto*, Società editrice del Foro italiano, Roma, 1937.
- CAPOGRASSI G., *La nuova democrazia diretta*, 1925, in ID., *Opere*, Giuffrè, Milano, vol. I, 1959, p. 445 ss.
- CAPONE D., *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 117 ss.
- CAPUANO D. A., GRIGLIO E., *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 227 ss.
- CARABBA M., *Intervento di Saluto*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2, 2018, p. 375 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 2020.
- CARBONE G., *Corte dei conti*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, 2000.
- CARDONE A., *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in *Osservatoriosullefonti*, 2, 2012.
- CARDONE A. (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli, 2014.
- CARDONE A., *La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro. Brevi considerazioni conclusive*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2019.
- CARDUCCI M., *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.

- CARETTI P., *Ripensare il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?*, in *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, p. 15 ss.
- CARETTI P., *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2019.
- CARETTI P., MORISI M., *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2001, p. 492 ss.
- CARETTI P., MORISI M. (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016.
- CARLASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in F. BIONDI, N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 21 ss.
- CARLASSARE L., *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, p. 2339 ss.
- CARLI M., *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino Università, Soveria Mannelli, 2007, p. 179 ss.
- CARLONI E., *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2021.
- CAROLI CASAVOLA H., *La disciplina della politica. Il finanziamento della politica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, p. 293 ss.
- CAROSI A., *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, in *Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, 7 ottobre 2016.
- CAROSI A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.
- CAROSI A., *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.
- CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1922, trad. it. in ID., *Della sovranità*, Herrenhaus, Seregno, 2009.
- CARROZZA P., *Nazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995, p. 195 ss.
- CARTABIA M., *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività?*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1997, p. 45 ss.
- CARTABIA M., *Il Governo "Signore delle fonti"?*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZANELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2012, p. IX ss.
- CARTABIA M., SIMONCINI A., *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002.
- CASSESE S., *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo di governare*, in *Il Mulino*, 3, 2013, p. 411 ss.

- CASTELLI L., *Il Senato delle autonomie, Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova 2010.
- CATTERALL P., *Departmental select committees*, in *Contemporary British History*, 3, 2008, p. 77 ss.
- CECCANTI S., *Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 luglio 2008.
- CECCANTI S., *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *Federalismi.it*, 10/2015.
- CECCANTI S., *Il Parlamento italiano durante la crisi Coronavirus*, in *Il Mulino*, 24 aprile 2020.
- CECCANTI S., CURRERI S., *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2015, p. 799 ss.
- CECCHETTI M., *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. I, p. 220 ss.
- CERRI A., *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018.
- CERRI A., *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- CERRINA FERONI G., *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, 20/2016.
- CHABOT F., *L'idea di Nazione*, Laterza, Bari, 1974.
- CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961.
- CHELI E., *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019: molte novità ed un dubbio*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, p. 429 ss.
- CHESSA O., *Sul taglio dei parlamentari*, in *LaCostituzione.info*, 10 ottobre 2019.
- CHIAPPINELLI C., *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle Regioni*, in *Rivista della Corte dei conti*, 3-4, 2016, p. 505 ss.
- CHIARULLI P., *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.
- CHIESA F., *Corte dei conti (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del diritto*, X, 1962.
- CHITI E., *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 784 ss.
- CHITI M.P., *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 1997, p. 1177 ss.
- CHITI M.P., *L'Ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2014.
- CIARALLI C.A., *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio condizionato del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2018, p. 126 ss.

- CIAURRO L., *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Cedam, Padova, 2004, p. 99 ss.
- CIAURRO L., *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Milano, 2006, vol. I, p. 1287 ss.
- CINELLI M., *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2, 2017, p. 347 ss.
- CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010.
- CIOLLI I., *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2012.
- CIOLLI I., *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 75 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 702 ss.
- CIOLLI I., *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2017, p. 353 ss.
- CITRIGNO A.M., MOSCHELLA G., *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018.
- CLAES M., *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2005, p. 283 ss.
- CLEMENTI F., *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC-Forum Emergenza Covid-19*, 3, 2020.
- CLEMENTI F., *La democrazia rappresentativa si difende pure con il voto a distanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2020, p. 379 ss.
- CODACCI PISANELLI A., *Il dogma della sovranità popolare*, Nistri, Pisa, 1891.
- COGLIANDRO G., *Modelli di controllo e attività di referto della Corte dei conti*, in *Riv. Corte dei conti*, 5, 1996, p. 246 ss.
- COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996.
- COLLEVECCHIO M., *Il completamento della riforma del bilancio dello Stato*, in www.astrid-online.it.
- COLOMBINI G., *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Rivista della Corte dei conti*, 3-4, 2015, p. 588.
- COLOMBO P., *Governo e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Giuffrè, Milano, 1993.
- COMBRADE B. L., *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, in *Revue française d'administration publique*, 1, 2014, p. 195 ss.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Congressional Oversight Manual*, aggiornamento del gennaio 2020.

- CONTI G.L., *Verso una democrazia rappresentativa a trazione diretta?*, in *Astrid Rassegna*, 16, 2018.
- CONTIERI A., *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018.
- CORDOVA C., *La valutazione quale elemento essenziale delle politiche europee in materia di better regulation*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 29 ss.
- CORPACI A., *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 1995, p. 325 ss.
- CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 697 ss.
- COSTA P., *Cittadinanza e "simboli di fondazione": una lettura del processo costituente in Italia (1946-7)*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Annale VIII, Carocci, Roma, 1999, p. 106 ss.
- COSTANZO P., *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 1, 2019.
- COTTA M., *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 21 ss.
- CREWE E., SARRA N., *Charing UK Select Committees: Walking Between Friends and Foes*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 2019, p. 841 ss.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1957, ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 153 ss.
- CRISAFULLI V., *La continuità dello Stato*, in ID., *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 1 ss., 91 ss.
- CRISAFULLI V., NOCILLA D., *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, p. 815 ss.
- CRISMANI A., *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Editore Scientifico, Napoli, 2005.
- CRO P., *Anche i ricchi piangono. Per le pensioni di importo più elevato la perequazione annuale non è costituzionalmente necessitata*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2011, p. 438 ss.
- CUOCOLO F., *Parlamento nazionale e «Parlamenti regionali»*, in *Giur. cost.*, 2, 2002, p. 873 ss.
- CUOCOLO L., *Presentazione*, in *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza COVID-19*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2020.

- CUOCOLO L., SGUEO G. (a cura di), *Lobby. La rappresentanza di interessi*, Università Commerciale Luigi Bocconi, RULES Research Unit Law and Economics Studies, paper n. 2014-13.
- CURRERI S., *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008, p. 763 ss.
- CURRERI S., *Le nuove regole del Senato: un argine al trasformismo*, in *LaCostituzione.info*, 18 dicembre 2017.
- CURRERI S., *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- CURRERI S., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 181 ss.
- CURRERI S., *Ancora sulla democrazia all'interno del Movimento 5 Stelle: il caso De Falco*, in *LaCostituzione.info*, 12 ottobre 2019.
- CURRERI S., *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.
- CURRERI S., *Del fare le riforme senza badare alle conseguenze*, in *LaCostituzione.info*, 6 febbraio 2020.
- CURRERI S., *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020.
- D'ALOIA A., voce *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, annali IX, p. 331 ss.
- D'ALOIA A., *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 13 ss.
- D'ALOIA A., *La sentenza della Corte sulla rivalutazione delle pensioni: un'attuazione a rime (non) obbligate?*, in www.confrontocostituzionali.eu, 2015.
- D'AMATO M., GALASSO V., *Assessing the political sustainability of parametric social security reforms: the case of Italy*, CEPR Discussion Paper n. 3439, giugno 2002.
- D'AMICO M., *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 686 ss.
- D'AMICO M., *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 39 ss.
- D'AURIA G., *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Il foro italiano*, 4, 1996, p. 1156 ss.
- D'ORTA C., *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, in C. D'ORTA, F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Editori Laterza, Bari, 1997, p. 93 ss.

- DAL CANTO F., *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 70 ss.
- DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- DECARO M., *Il nuovo ruolo dei Parlamenti e il rafforzamento della legittimità democratica*, in M. DECARO (a cura di) *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, p. 101 ss.
- DE FIORES C., *Nazione e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- DE FIORES C., *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019.
- DE IOANNA P., *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della "legge finanziaria"*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1989, p. 205 ss.
- DE IOANNA P., *Parlamento e spesa pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- DE IOANNA P., *Il sistema dei controlli in Italia: elementi di riflessione*, in FABRIZIO PEZZANI (a cura di), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, p. 121 ss.
- DE IOANNA P., *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 20/2009, p. 31 ss.
- DE IOANNA P., *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2013, p. 393 ss.
- DE IOANNA P., *Democrazia cognitiva e governance della finanza pubblica*, SVIMEZ, 2014.
- DE IOANNA P., *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2015, p. 69 ss.
- DE IOANNA P., *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, special issue, 2015, p. 81 ss.
- DE IOANNA P., *Tra diritto ed economia. La Corte costituzionale fissa alcuni fermi ma riapre un nesso cruciale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, 2015.
- DE IOANNA P., *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, 3, 2016, p. 3.
- DE IOANNA P., *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 15 ss.
- DE IOANNA P., DEGNI M., *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, Castelvevchi, Roma, 2019.
- DE IOANNA P., GORETTI C., *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008.

- DE IOANNA P., LANDI L., *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, in *Econpubblica*, short notes series, 3, 2012, p. 3 ss.
- DEGNI M., *Forma di governo e decisione di bilancio*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2003, p. 196 ss.
- DEGNI M., *La politica economica del centrodestra: un bilancio a metà legislatura*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2004, p. 120 ss.
- DEGNI M., *Riforma costituzionale e finanza pubblica: elusioni e confusioni*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2004, p. 75 ss.
- DEGNI M., *Democrazia cognitiva e decisione di bilancio*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2, 2020, p. 61 ss.
- DEGNI M., DE IOANNA P., *Il bilancio è un bene pubblico: potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelveccchi, Roma, 2017.
- DEGRASSI L., *Le relazioni al Parlamento. Verso nuove forme di collaborazione*, Vita&Pensiero, Milano, 1993.
- DEL CORONA L., *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *Bio-Law Journal – Rivista di BioDiritto*, special issue, 1, 2020.
- DELLA CANANEA G., *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La comunità internazionale*, 2012, p. 3 ss.
- DELLA LUNA MAGGIO L., *Le lobbies nell'ordinamento italiano: quale regolamentazione possibile?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 aprile 2015.
- DE MARCO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del "Governo del cambiamento"*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2018.
- DE MARTIN G.C., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2014, p. 1 ss.
- DE MICHELI C., VERZICHELLI L., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- DEMURRO G., *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- DENOLLE A.S., *Les études d'impact: une révision manquée?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 3, 2011, p. 499 ss.
- DENTE B., *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 101 ss.
- DENTE B., REGONINI G., *Politics and policies in Italy*, in P. LANGE, M. REGINI (a cura di) *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, Cambridge University Press, New York, 2010, p. 51 ss.
- DE ROSA M., MATTARELLA B.G., *Art. 100*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, vol. II, p. 1949 ss.
- DE RUGGIERO G., *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Bari, 1959.
- DE SIERVO U., *Prime considerazioni sulla legge istitutiva dei consigli di quartiere*, in *Le Regioni*, 3, 1976, p. 412 ss.

- DE SIERVO U., *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, p. XV ss.
- DESPLACES H., *Senats et chambres hautes*, Hachette, Paris, 1893.
- DIAMANTI I., LAZAR M., *Poplocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-Bari, 2018.
- DI ANDREA C., *L'attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 249 ss.
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2015.
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale*, in *Diritti regionali*, 1, 2018.
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, p. 877 ss.
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 234 ss.
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *La disintermediazione tra generazioni. Sindacati ed erosione delle potenzialità di vita*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 115 ss.
- DI COSIMO G., *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016.
- DI COSIMO G., *Uno sguardo ai percorsi del principio d'eguaglianza: il contributo della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 15 giugno 2017, p. 3 ss.
- DI COSIMO G., *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze ma non le procedure*, in *LaCostituzione.info*, 27 dicembre 2019.
- DI COSIMO G., *La decisione fiscale tra Parlamento e Governo*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il sistema tributario ai tempi della flat tax*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 19 ss.
- DICKMANN R., *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema di bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *Federalismi.it*, 20 gennaio 2010.
- DICKMANN R., *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 1° aprile 2020.
- DICKMANN R., STAIANO S. (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, 2009.
- DICKMANN R., STAIANO S. (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, a cura di, Giuffrè, Milano, 2009.
- DI GASPARE G., *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011.

- DI GASPARE G., *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?*, in *Amministrazione in cammino*, 29 dicembre 2014.
- DI MARIA R., *Una "clausola vessatoria" in bilico tra democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- DI PLINIO G., *Un adeguamento della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 7/2019.
- D'IPPOLITO G., *La valutazione ex post: i Select Committees e la Audit Commission*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 289 ss.
- DOGLIANI M., *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2008.
- DOGLIANI M., *La riforma costituzionale all'esame del Senato: rilievi critici*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2015.
- DONATELLI L., *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *Amministrazione in cammino*, 28 maggio 2013.
- DROR Y., *Design for Policy Sciences*, American Elsevier, New York, 1971.
- DUGUIT L., *Les transformations du droit public*, Librairie Armand Colin, Paris, 1913.
- DUGUIT L., *L'Etat, le droit objective et la loi positive*, 1901, riedizione Dalloz, Paris, 2003, p. 320 ss.
- DUPRAT J.P., *Le Parlement évaluateur*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2, 1998, p. 551 ss.
- EASTON D., *The political System: an Inquiry into the State of political science*, 1953, trad. it. *Il sistema politico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1973.
- EINAUDI L., *Prediche inutili*, dispensa prima *Conoscere per deliberare e Scuola e libertà*, Einaudi, Torino, 1956.
- ELIA L., *Riforma dei partiti mediante le norme dei regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale*, 1, 2008, p. 205 ss.
- ESMEIN A., *Eléments de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1914.
- ESPOSITO C., *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1937, p. 409 ss.
- ESPOSITO C., *La rappresentanza istituzionale*, in *Studi in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1940, vol. I, p. 303 ss.
- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 1 ss.
- ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 236 ss.

- ESPOSITO M., *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2015, p. 568 ss.
- ESPOSITO M., *Considerazioni sugli effetti (ri)organizzativi della l. cost. 1/2012*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2019.
- EULAU H., MCCLUGGAGE V., *Standing Committees in Legislature: Three Decades of Research*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1984, p. 195 ss.
- FABRIZZI F., PICCIRILLI G., *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020.
- FACCIANO V., BUCCI E., *La valutazione ex post: il Public Accounts Committees ed il National Audit Office*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 251 ss.
- FALCON G., *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1, 2012, p. 9 ss.
- FASONE C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012.
- FASONE C., GRIGLIO E., *Can fiscal councils enhance the role of national Parliaments in the European Union? A comparative analysis*, in B. DE WITTE, A. HÉRITIER, A.H. TRECHSEL (a cura di), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, 2013.
- FATTA C., *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 51 ss.
- FEARON J.D., *Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*, in A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES, B. MANIN (a cura di), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 55 ss.
- FERRAIUOLO G., *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- FERRAJOLI L., *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2015, p. 7 ss.
- FERRARA A., *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, 8/ 2014.
- FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973.
- FERRARI G., *L'inchiesta parlamentare*, in *Annuario dell'Università degli studi di Parma*, 1958-1959, p. 17 ss.
- FERRO G.A., *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa*, in *Ambientediritto.it*, 3, 2018.

- FICHERA F., *Bilancio e politica in condizioni di stress fiscale*, in *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 21 ss.
- FILIPPETTA G., *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, giugno 2014, p. 5.
- FILIPPI S., IBRIDO R., *La funzione di indirizzo (e il rapporto con il tempo)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2019, p. 49 ss.
- FORTE C., *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, ESI, Napoli, 1992.
- FOURASTIE J., *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris, 1979.
- FRACANZANI M., *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Cedam, Padova, 2000.
- FRANZESE L., *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Cedam, Padova, 2006.
- FROSINI T.E., *È giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 febbraio 2015.
- FURLONG P., *Parliament in Italian politics*, in *West European Politics*, 3, 1990, p. 52 ss.
- FURNO E., *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, 1, 2017.
- FUSARO C., *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 21 novembre 2018.
- GALEOTTI S., voce *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, X, p. 339 ss.
- GALEOTTI S., PEZZINI B., *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Utet, Torino, 1996, p. 451 ss.
- GALIZIA M., *Il «positivisme juridique» di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini*, 1994, p. 341 ss.
- GALLAS T., *Interventi dell'OCSE e dell'UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione Europea*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 277 ss.
- GALLOWAY G.B., *The operation of the Legislative Reorganization Act of 1946*, in *The American Political Science Review*, 1, 1951, p. 41 ss.
- GAMBALE P., PERROTTA D., *I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia: il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di «controlimiti» parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2005, p. 482 ss.

- GAMBALE P., PERROTTA D., *Procedure di bilancio e forma di governo: brevi notazioni a margine di un decreto-legge 'particolare'*, in *Amministrazione in cammino*, 2015.
- GAMBARDELLA F., *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1, 2017.
- GAMBINO S., *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Giuffrè, Milano, 2007.
- GARDINI G., *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2013, p. 5 ss.
- GARRI F., CHIAPPINELLI C., *Parificazione del rendiconto generale dello Stato e copertura finanziaria delle leggi. Commento*, in F. GARRI (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 568 ss.
- GENTILE F., *Ordinamento giuridico – Tra virtualità e realtà*, Cedam, Padova, 2001.
- GHIRIBELLI G., *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 19 novembre 2009, n. 212, recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*, in *Codice di drafting*, libro II, p. 74 ss., in tecnichennormative.it, 2009.
- GIDDENS A., *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- GIDDINGS P., *Select Committees and Parliamentary Scrutiny: Plus Ça Change*, in *Parliamentary affairs*, 4, 1994, p. 669 ss.
- GIANFRANCESCO E., *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in federalismi.it, 1, 2018
- GIANGASPERO P., *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la insufficienza dei trasferimenti alle Province*, in *Le Regioni*, 3, 2016, p. 553 ss.
- GIANGASPERO P., *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche "in scienza e coscienza" e vincoli alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1, 2018, p. 133 ss.
- GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957, p. 11 ss.
- GIANNINI M. S., *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 1275 ss.
- GIANNINI M.S., *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 7 ss.
- GIANNITI L., *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 77 ss.
- GIANNITI L., GORETTI C., *Prime note sull'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2, 2013, p. 81 ss.

- GIANNITI L., LUPO N., *Il Governo in Parlamento: le fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 225 ss.
- GIANNITI L., LUPO N., *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020, p. 577 ss.
- GICQUEL J., *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 3, 2008, p. 47 ss.
- GIOVANNINI E., *Misurare il benessere delle persone e della società: una sfida per la statistica e la politica*, Arel, 2 marzo, 2011.
- GIUPPONI T.F., *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, p. 291 ss.
- GOMETZ G., *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Region pratica*, 1, 2019, p. 233 ss.
- GORETTI C., *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 198 ss.
- GORETTI C., RIZZUTO L., *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio*, in www.astrid-online.it.
- GORI L., MARCHETTI A., *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, p. 284 ss.
- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- GRASSO G., *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2016.
- GRASSO G., *Giudice costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Giur. cost.*, 6, 2017, p. 2647 ss.
- GRASSO G., *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2017.
- GRASSO G., *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- GRECO A., *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *Federalismi.it*, 15 giugno 2009.
- GREGORIO M., *Declinazioni della Nazione nella giuspubblicistica italiana*, in G. CAZZETTA (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 231 ss.
- GREGORIO M., *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013.

- GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2005, p. 824 ss.
- GRIGLIO E., *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2013.
- GRIGLIO E., *Il protocollo sull’Ufficio parlamentare di bilancio: una fuga dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 116 ss.
- GRIGLIO E., *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2014.
- GRIGLIO E., *La (auto) riforma in senso territoriale della Seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in *Federalismi.it*, 1, 2016.
- GRIGLIO E., *La funzione di controllo (e il rapporto con le pubbliche amministrazioni)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2019, p. 31 ss.
- GRIGLIO E., *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull’esperienza del Senato*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019.
- GRIGLIO E., *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2020.
- GRIGLIO E., LUPO N., *Parliaments in Europe engaging in post-legislative scrutiny: comparing the French, Italian and Swiss experiences*, in *Journal of southeast Asian human rights*, 1, 2020, p. 100 ss.
- GROPPI T., *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016, p. 43 ss.
- GROPPI T., *Interventi di terzi e amici curiae: dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla giustizia costituzionale in Italia*, in *Consulta online*, 1, 2019.
- GROSSBACK L.J., PETERSON D.A.M., *Understanding institutional change. Legislative staff development and the State policymaking environment*, in *American Politics Research*, 1, 2004, p. 26 ss.
- GROSSI P., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1998.
- GROSSI P., *Il diritto tra potere e ordinamento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005.
- GROSSI P., *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2011, p. 1 ss.
- GROSSI P., *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 607 ss.
- GUALMINI E., *Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle idee e della conoscenza*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 1995, p. 343 ss.
- GUARINO G., *Pubblico e privato nell’economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997, p. 46 ss.

- GUCCIONE V., *Il rapporto Corte dei conti – Parlamento. Contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, in *Scritti in memoria di Antonio De Stefano*, Giuffrè, Milano, p. 386 ss.
- GUELLA F., *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 175 ss.
- GUIGLIA G., *La Corte costituzionale e l'adeguatezza delle pensioni al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, 18/2016.
- HABERMAS J., *Stato di diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori?*, in *Teoria politica*, 3, 2000, p. 3 ss.
- HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, 1992, trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2013.
- HABERMAS J., *Teoria dell'agire comunicativo*, 1981, trad. it. Il Mulino, Bologna, 2017.
- HALCHIN L.E., KAISER F.M., *Congressional Oversight*, CRS Report for Congress, 17 ottobre 2012.
- HAMMOND S.W., *Legislative Staff*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2, 1984, p. 217 ss.
- HEIDENHEIMER A.J., *Comparative public policy at the crossroads*, in *Journal of public policy*, 4, 1985, p. 441 ss.
- HESSE K., *La forza normativa della Costituzione*, trad. it., Seregno, Herrenhaus, 2009.
- HIRD J.A., *Policy analysis for what? The effectiveness of nonpartisan policy research organisations*, in *The Policy Studies Journal*, 1, 2005, p. 83 ss.
- HOOD C., *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *Western European Politics*, 33, 2010, p. 989 ss.
- IBRIDO R., *Una clausola “salva” o “taglia-Regolamento parlamentare”? Le disposizioni transitorie della riforma costituzionale e il nodo della ultrattività del Regolamento del Senato*, in *Osservatoriosullefonti*, 1, 2016.
- IBRIDO R., *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1, 2020, p. 114 ss.
- JELLINEK G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, trad. it in *Il concetto di “Interesse”*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 477 ss.
- VON JHERING R., *Der Kampf um's Recht*, 1891, trad. it. in *La lotta per il diritto e altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1989.
- VON JHERING R., *Der Zweck im Recht*, trad. it. Einaudi, Torino, 1972.
- JONAS H., *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, 1979, trad. it. Einaudi, Torino, 2002.

- JORIO E., *Il piano c.d. Colao, gli «stati generali» e il rischio di flop*, in *Astrid Rassegna*, 10/2020.
- KAISER J.H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, 1956, trad. it. Giuffrè, Milano, 1993.
- KEADING M., *Better regulation in the European Union: lost in translation or full steam ahead? The transposition of EU transport directives across member states*, Leiden University Press, Leiden, 2008.
- KRASNER M.A., CHABERSKI S.G., *Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America. Profili istituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 99 ss.
- LABRIOLA S., *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Diritto e società*, 1983, p. 723 ss.
- LAMBERT A., *Vers un modèle français de contrôle budgétaire?*, in *Pouvoirs*, 3, 2010, p. 47 ss.
- LANCHESTER F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000.
- LANZALACO L., *Il nuovo regolamento della Camera: una risorsa dopo la Bicamerale*, in *Il Mulino*, 5, 1998, p. 882 ss.
- LANZALACO L., *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. MESSINA (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Cleup, Padova, 2009, p. 185 ss.
- LA PORTA S., *Per un ritorno alla normalità (anche) "istituzionale", ovvero dell'abuso del potere di ordinanza*, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2020.
- LA SPINA A., *Politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 96 ss.
- LAVAGNA C., *Per un'impostazione dommatica del problema della rappresentanza politica*, 1942, ora in ID., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 97 ss.
- LAURI G., *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2017.
- LAUVAUX P., *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel*, in *Pouvoirs*, 3, 2010, p. 24 ss.
- LE DIVELLEC A., *Parliament in constitutional law*, in *Handbook of Parliamentary Studies*, cit., p. 102 ss.
- LEIBHOLZ G., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, intervista a cura di F. Lanchester, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1981, p. 473 ss.
- LEYLAND P., *The Constitution of the United Kingdom. A contextual analysis*, Hart Pub. Ltd, Oxford and Portland, 2012.
- LIBERTINI R., *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2002, p. 323 ss.

- LIETO S., *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza 70/2015*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015.
- LIOTTI M.P., *Valutazione delle politiche pubbliche e forma di Governo USA*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 587 ss.
- LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- LIPPOLIS V., *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Federalismi.it*, 10 giugno 2009.
- LO CONTE G., *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2012, p. 938 ss.
- LÖFSTED R., *The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, in *The Journal of Risk and Uncertainty*, 28:3, 2004, p. 237 ss.
- LOIERO R., *Il Rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali: riflessioni sulle questioni aperte*, in *Amministrazione in cammino*, 30 maggio 2010.
- LOIERO R., *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi.it*, 31 luglio 2013.
- LOIERO R., *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2, 2018, p. 401 ss.
- LONGLEY L.D., DAVIDSON R.H., *Parliamentary committees: changing perspectives on changing institutions*, in *The journal of legislative studies*, 16 novembre 2007.
- LONGO A., *Tempo, interpretazione, Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
- LONGO A., *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017.
- LONGO E., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- LORD C., POLLAK J., *Representation and Accountability: Communicating Tubes?*, in *West European Politics*, 5, 2010, p. 968 ss.
- LO SCHIAVO L., *Le politiche regolatorie e la valutazione che non c'è. Dall'analisi di impatto della regolazione alla valutazione degli effetti delle politiche di regolazione dei servizi pubblici*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 49 ss.
- LUCARELLI A., *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, p. 2343 ss.
- LUCHENA G., *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica (Equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)*, Bari, Cacucci Editore, 2017.
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 99 ss.

- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109 ss.
- LUCIANI M., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, p. 145 ss.
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 2012, p. 22 ss.
- LUCIANI M., *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1, 2013.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016.
- LUCIANI M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1, 2016.
- LUCIANI M., *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019.
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consultaonline*, 11 aprile 2020.
- LUPIA A., MCCUBBINS M.D., *Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 291 ss.
- LUPO N., *Tendenze contraddittorie in tema di razionalizzazione del procedimento legislativo*, in *Gazzetta giuridica*, 20/1997, p. 5 ss.
- LUPO N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1999, p. 523 ss.
- LUPO N., *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. SIERVO DE (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 69 ss.
- LUPO N., *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, in *Cahiers européens*, 2001.
- LUPO N., *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 101 ss.
- LUPO N., *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2001, p. 375 ss.
- LUPO N., *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 959 ss.
- LUPO N., *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 103 ss.
- LUPO N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2006.

- LUPO N., *Quale regolazione del lobbying?*, in *Amministrazione in cammino*, 2006.
- LUPO N., *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007 p. 53 ss.
- LUPO N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008.
- LUPO N., *I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.
- LUPO N., *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2009.
- LUPO N., *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2011.
- LUPO N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, 2012, p. 89 ss.
- LUPO N., *'Codificazione' dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2014.
- LUPO N., *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 105 ss.
- LUPO N., *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva" ma opportuna*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, Jovene, Napoli, 2015, p. 103 ss.
- LUPO N., *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Filangieri*, 2015-2016, p. 37 ss.
- LUPO N., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 4, 2016.
- LUPO N., *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian papers on federalism*, 2016.
- LUPO N., *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, 5 gennaio 2018.
- LUPO N., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 178 ss.
- LUPO N., *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019.
- LUPO N., *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2019.

- LUPO N., «Populismo legislativo?»: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana, in *Ragion pratica*, 1, 2019, p. 251 ss.
- LUPO N., *Tutelare le generazioni future senza intaccare il diritto di voto*, in *Il sole 24 ore*, 21 ottobre 2019.
- LUPO N., *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.
- LUPO N., *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 aprile 2020.
- LUPO N., *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2020.
- LUPO N., *Quali modalità per l'esercizio delle prerogative parlamentari nell'emergenza attuale?*, audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, 5 novembre 2020.
- LUPO N., *Tutto ciò che si può (e si deve) fare coi regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020, p. 10 ss.
- LUPO N., RIVOSECCHI G., *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, 1, 2016, p. 333 ss.
- LUPÒ AVAGLIANO M.V., *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, in *Giur. cost.*, 1, 1999, p. 321 ss.
- MADAU L., «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017.
- MAGARÒ P., *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 55 ss.
- MALVICINI M., *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.
- MANDATO M., STEGHER G., *Il tormentato avvio della XVIII Legislatura e la perdurante crisi di regime: salus rei publicae suprema lex esto*, in *Nomos*, 1, 2018.
- MANGANIELLO F., *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 1, 2012, 57 ss.
- MANGIA A., *I Consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, *Giur. cost.*, 2, 2002, p. 885 ss.
- MANGIA A., *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in www.gruppo.dipisa.it, 3 settembre 2012.
- MANGIA A., *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3 gennaio 2013.
- MANGIAMELI S., *La nuova parabola del regionalismo italiano* in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012.

- MANGIAMELI S., *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni del territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- MANZELLA A., *Trasformazione della sovranità e della rappresentanza politica nello Stato parlamentare italiano*, in *Lo stato delle istituzioni italiane – Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 121 ss.
- MANZELLA A., *La funzione di controllo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, atti del XV convegno annuale, Cedam, Padova, 2001, p. 212 ss.
- MANZELLA A., *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss.
- MANZELLA A., *Il «nuovo» Senato*, in G. GAMBETTA (a cura di), *Proposte di riforma per le Istituzioni e la cultura*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 47 ss.
- MANZETTI V., *L'originale modello italiano: l'organismo indipendente di bilancio "presso" il Parlamento*, in *Federalismi.it*, 26, 2016.
- MARELLO E., *Uno sguardo d'insieme a cinquant'anni di finanza pubblica*, in M. DOGLIANI E S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- MARSOCCI P., *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Medialaws*, 1° maggio 2020.
- MARTINELLI C., *Liberato mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957.
- MARTINES T., *Interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in AA.VV., *Problemi della regione e del governo locale*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 184 ss.
- MARTINES T., *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, 1978, in ID., *Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, I, p. 477 ss.
- MARTINI A., ROSA F., SISTI M., *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2001, p. 173 ss.
- MARZANATI A., *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, 2007, p. 127 ss.
- MASCI F., *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, 1, 2020.
- MASSA PINTO I., *Principio di solidarietà, abuso del diritto e indefettibile necessità di un ordinamento coercitivo: appunti per una riconsiderazione della dottrina pura del diritto al tempo nell'anomia*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016.
- MASSA PINTO I., *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto*

- essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018.
- MATTIONI A., *Profili costituzionali della partecipazione politica. Prime considerazioni*, 1978, ora in ID., *Società e istituzioni*, Jovene, Napoli, 2005, p. 159 ss.
- MATTIONI A., *Sovranità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, aggiornamenti, Utet, Torino, 2012, vol. V, p. 710 ss.
- MATTIONI A., *Legge e sovranità*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- MATTIONI A., FARDELLA F., *Teoria generale dello Stato e della Costituzione. Un'antologia ragionata*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 98 ss.
- MAYNTZ R., *Intergovernmental implementation of environmental policy*, in K. HANF, F.W. SCHARPF (a cura di), *Interorganizational policy making*, Sage publications, Beverly Hills, 1978, p. 201 ss.
- MEINECKE F., *Cosmopolitismo e Stato nazionale*, trad. it. La Nuova Italia, Perugia-Venezia, 1930.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- MÉNY Y., SUREL Y., *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- MERCENÒ V., *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, p. 393 ss.
- MEZZAPESA G.M., *Il bilancio dello Stato e la nuova "governance" europea*, in *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità e controllo*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 561 ss.
- MICELI V., *Lo Stato e la nazione nei rapporti tra il diritto costituzionale e il diritto internazionale*, Cellini, Firenze, 1890.
- MICHELIELI A., PIZZOLATO F., *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2018, p. 201 ss.
- MICHOUD L., *La notion de personnalité morale*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1, 1899, p. 6 ss.
- MIGLIO G., *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale*, 1984, poi in ID., *Le regolarità della politica. Scritti scelti e pubblicati dagli allievi*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. II, p. 954 ss.
- MIGLIO G., *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza*, 1984, poi in ID., *Le regolarità della politica. Scritti scelti e pubblicati dagli allievi*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. II, p. 979 ss.
- MILANI G., *La valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito: un inquadramento costituzionale, storico, normativo*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 209 ss.

- MINGARDO G., *Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico in Italia e in Francia nell'emergenza Covid-19*, in *BioLaw Journal*, 27 marzo 2020.
- MINNI F., MORRONE A., *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2013.
- MYRDAL G., *L'elemento politico nello sviluppo della teoria economica*, trad. it., Sansoni Editore, Firenze, 1981.
- MODUGNO F., NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 1989, p. 411 ss.
- MOLLI CA POETA L., *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2016.
- MORANA D., *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2018.
- MORANDO E., *La sentenza n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, 10/2015.
- MORELLI A., *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 707 ss.
- MORELLI A., *Mandato parlamentare alla portoghese? Il "contratto di governo" non è chiaro*, in *LaCostituzione.info*, 17 maggio 2018.
- MORELLI A., *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Diritto costituzionale*, 1, 2018, p. 95 ss.
- MORELLI A., *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
- MORETTI R., *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 335 ss.
- MORISI M., *Come studiare il Parlamento italiano ... e perché*, in *Associazione per le ricerche e gli studi parlamentari*, Quaderno, 2004, p. 14.
- MORRONE A., *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, *Federalismi.it*, 10/2015.
- MORRONE A., *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi.it*, 23, 2018.
- MORRONE A., *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *Federalismi.it*, 3, 2019.
- MORTATI C., *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, vol. II, p. 1277 ss.
- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 29 ss.
- MORTATI C., *Il controllo parlamentare sulla pubblica amministrazione*, 1965, in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, IV, p. 143 ss.
- MORTATI C., *La rilevanza giuridica del concetto di Nazione*, 1943, in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, IV, p. 558 ss.

- MORTATI C., *Parlamento e democrazia*, 1948, in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, IV, p. 5 ss.
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, artt.1-12, p. 21 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975.
- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Giuffrè, Milano, 1978, vol. III, p. 1565 ss.
- MOSCHELLA G., *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Giurcost.it*, 20 maggio 2019.
- MOSHER F., *A tale of two agencies. A comparative analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Baton Rouge, Louisiana University Press, 1984.
- MÜLLER W., *Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 309 ss.
- NABLI B., *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in *Pouvoirs*, 2010, p. 125 ss.
- NANIA R., *Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo*, in *Nomos*, 1, 2020.
- NATALINI A., SARPI F., *L'insostenibile leggerezza dell' AIR*, in www.astrid-online.it.
- NOCILLA D., *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, 4, 1985, p. 373 ss.
- NORTON P., *Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 4, 1998, p. 143 ss.
- OCCHIOCUPO N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità dei valori nella pluralità delle posizioni*, Giuffrè, Milano, 1995.
- OFFIDANI A.M., *La capacità elettorale politica. Studi preliminari*, Giappichelli, Torino, 1953.
- OGUL M.S., ROCKMAN B.A., *Overseeing Oversight: new Departures and Old Problems*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1, 1990, p. 5 ss.
- OLIVETTI M., *Le sessioni di bilancio*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1999, p. 12 ss.
- OLIVITO E., *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013, p. 142 ss.
- ONIDA V., *La Costituzione nella storia della Repubblica*, in AA.VV., *1945-1975 Italia. Fascismo, Antifascismo, Resistenza, Rinnovamento*, Feltrinelli, Milano, 1975, p. 381 ss.
- ONIDA V., *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 4, 2012, p. 791 ss.
- ONIDA V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019.

- ORESTANO R., *Diritti soggettivi e diritti senza soggetti*, in *Jus*, 1960, p. 150 ss.
- ORLANDO V.E., *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit publique et de la science politique en France et à l'étranger*, 2, 1895, p. 1 ss.
- ORNAGHI L., *Introduzione* a L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di "Interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 3 ss.
- ORNAGHI L., *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'inattualità odierna della rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 3 ss.
- ORWELL G., *Notes on nationalism*, 1945, ora Penguin Books, London, 2018.
- OUTLAND G.E., *Congress still needs reorganization*, in *Political Research Quarterly*, 1948.
- PACINI F., *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
- PAJNO S., *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, 24, 2014, p. 6 ss.
- PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, p. 3 ss.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1979, p. 27 ss.
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- PALANZA A., *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1998, p. 753 ss.
- PALANZA A., *Il funzionario come esperto di legislazione*, in A. CASU (a cura di), *La formazione della classe dirigente per l'Europa*, Associazione dei consiglieri parlamentari della Camera dei deputati, Roma, 1999, p. 119 ss.
- PALERMO M., *Un esempio di valutazione delle politiche pubbliche europee: un'agenda per la riforma della politica di coesione*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, a cura di P. Caretti e M. Morisi, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 147 ss.
- PALLANTE F., *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6, 2016, p. 2500 ss.
- PALLANTE F., *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino, 2020.
- PASCAL B., *Pansées*, edizione curata da L. Brunschvicg, Librairie Hachette, Paris, 1904.
- PASCARELLI A., *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2017.
- PASSALACQUA M., *«Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 2012.

- PASTORI G., *Linee ricostruttive della figura dei consigli circoscrizionali*, in *Le Regioni*, 1-2, 1977, p. 84 ss.
- PASTORI G., *Il pluralismo sociale dalla costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Vita&Pensiero, Milano, 1980, p. 89 ss.
- PASTORI G., *Società e stato in Italia dal 1948 ad oggi*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Vita&Pensiero, Milano, 1981, p. 105 ss.
- PASTORI G., *Il controllo di gestione della Corte dei conti tra controllo e collaborazione*, in *Le Regioni*, 6, 1995, p. 1095 ss.
- PEPE G., *Necessità di una adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini?*, in *Contabilità pubblica*, 2015.
- PERNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 novembre 2008.
- PERNA R., *La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana*, in *La Costituzione economica*, oggi, 3, 2009, p. 135 ss.
- PERROTTA D., *Prime riflessioni sul disegno di legge di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica approvato dalla Commissione bilancio del Senato*, in *Amministrazione in cammino*, 12 giugno 2009.
- PESSI R., *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2016, p. 513 ss.
- PETRILLO P.L., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies*, in *Il diritto amministrativo*, 2011.
- PICCHI M., *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.
- PICCHI M., *L'obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. FERRARO, S. ZORZETTO (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 13 ss.
- PICCIONE S., *Organi e strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche nell'Unione europea*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 67 ss.
- PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008.
- PICCIRILLI G., ZUDDAS P., *Assisting Italian MPs in pre-legislative scrutiny: the role played by Chambers' counsellors and legislative advisors in enhancing the knowledge and skills development of Italian MPs: the assistance offered to an autonomous collection of information*, in *Parliamentary affairs*, 3, 2012, p. 673 ss.
- PICIACCHIA P., *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3, 2019.

- PIOVANI P., *L'intuizione del diritto come attività*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1956, p. 583 ss.
- PINELLI C., *Le modifiche del Titolo V della parte seconda della Costituzione. II. I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, IV-V, p. 194 ss.
- PINELLI C., *Dalle "grandi riforme" alle "manutenzioni costituzionali". Ma di cosa parliamo?*, in *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, p. 7 ss.
- PINELLI C., *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016.
- PISANESCHI A., MITROTTI A., ROSSIN M., *La valutazione delle politiche pubbliche in Francia*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 415 ss.
- PISICCHIO P., *Pandemia da Covid-19 e Assemblee parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020.
- PITKIN H.F., *The concept of representation*, University of California Press, Berkley and Los Angeles, 1967.
- PITRUZZELLA G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 1, p. 9 ss.
- PIZZANELLI G., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè, Milano, 2010.
- PIZZOLATO F., *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MATTIONI, A. MARZANATI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 45 ss.
- PIZZOLATO F., *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in G. DUSO, A. SCALONE (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Polimetrica, Monza, 2010, p. 187 ss.
- PIZZOLATO F., *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2, 2014, p. 281 ss.
- PIZZOLATO F., *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2015.
- PIZZOLATO F., *Le nuove forme di partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *JusOnline*, 2, 2018, p. 40 ss.
- PIZZOLATO F., *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019.
- PONTIER J.M., *L'expérimentation et les collectivités locales*, in *La Revue administrative*, 2001, p. 169 ss.
- POPPER C., *La società aperta e i suoi nemici*, vol. II *Hegel e Marx, falsi profeti*, trad. it., Armando Editore, Roma, 1974, p. 366, 367.

- PORENA D., *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività della legge. Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, in *Federalismi.it*, 10/2015.
- PORENA D., *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017.
- PRETEROSSO G., *Ciò che resta della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- PRISCO S., *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- PRISCO S., ABBONDANTE F., *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 24 marzo 2020.
- RADAELLI C., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.
- RADAELLI C.M., *The diffusion of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing?*, in *European Journal of Political Research*, 2004, p. 723 ss.
- RAIMONDI C., *La riforma del bilancio e la riforma costituzionale in Francia: l'evoluzione del concetto di accountability e la sperimentazione di nuovi strumenti di programmazione "strategica"*, in F. PEZZANI (a cura di), *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, p. 68 ss.
- RAIMONDI C., *Bilancio dello Stato e politiche pubbliche*, in *Amministrazione in cammino*, 2008.
- RAIMONDI C., *La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme*, in *Amministrazione in cammino*, 2009.
- RAIMONDI C., *Il bilancio dello Stato nella valutazione delle politiche pubbliche. Presupposti teorici ed esperienze applicative*, Giappichelli, Torino, 2010.
- REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- REGONINI G., *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in *Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici*, 3, 2004.
- REGONINI G., *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 45 ss.
- REGONINI G., *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 25 ss.
- REGONINI G., *Istituzioni e problemi della gente. Una proposta ambiziosa*, in *Il Mulino*, 5, 2013, p. 806 ss.
- RENAN E., *Qu'est-ce qu'une nation*, conferenza pronunciata alla Sorbona l'11 marzo 1882, e poi pubblicata in *Discours et conférences*, Calmann Lévy, Paris, 1887.

- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.
- RESCIGNO G.U., *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, artt. 83-87, p. 187 ss.
- RESCIGNO G.U., *Questioni procedurali sottovalutate o ignorate in materia di tecnica legislativa*, in E. PATTARO, F. ZANNOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 157 ss.
- RESCIGNO G. U., *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, in *Ragion pratica*, 1, 2019, p. 273 ss.
- RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 3 ss.
- RIDOLA P., *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?* in F. LANCHESTER E V. LIPPOLIS (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 237 ss.
- RIDOLA P., *Il principio di libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Giappichelli, Torino, 2018.
- RIDOLA P., *Esperienza, Costituzioni, Storia. Pagine di storia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2019.
- RIDOLA P., *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *Federalismi.it*, 2, 2020.
- RIHAL H., *Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003: entre innovation et complexité*, in *Revue française d'administration publique*, 1, 2003, p. 219 ss.
- RINALDI E., *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019.
- RISTUCCIA S., *Sulla possibilità di nuovi rapporti tra Parlamento e Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 4, 1978, p. 930 ss.
- RIVOSECCHI G., *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Esi, Napoli, 2003, p. 291 ss.
- RIVOSECCHI G., *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2003, p. 499 ss.
- RIVOSECCHI G., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri. Quaderno*, 2007, p. 201 ss.
- RIVOSECCHI G., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, 2006, in E. GIANFRANCESCO E N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 155 ss.
- RIVOSECCHI G., *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.

- RIVOSECCHI G., *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, 1, 2012.
- RIZZONI G., *I procedimenti legislativi complessi: come cambia la domanda di documentazione*, in *Iter legis*, 1999, p. 279 ss.
- RIZZONI G., *Parliamentarism and encyclopaedism: how Parliaments produce and elaborate knowledge*, in *SOG Working Papers Series*, February 2021.
- ROCKMAN B.A., *Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight*, in *Legislative Studies Quarterly*, 3, 1984, p. 387 ss.
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- ROMANO R., *Poteri-potestà*, 1946, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 172 ss.
- ROMANO S., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Tipografia fratelli Marsala, Palermo, 1898.
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Vannucchi, Pisa, 1909.
- ROMANO TASSONE A., *Sulla c.d. «funzione democratica» della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, p. 33 ss.
- RONGE V., *The Politicization of Administration in Advanced Capitalist Societies*, in *Political Studies*, 1, 1974, p. 86 ss.
- ROSA F., *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Giuffrè, Milano, 2012.
- ROSELLI O., *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa: una relazione che muta con il mutare del sistema politico*, 2, 2019.
- ROSSI E., *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019, p. 165 ss.
- ROSSI M.G., *Un diciotto aprile lungo quarant'anni*, in *Passato e presente*, 1, 1988, p. 3 ss.
- ROTELLI E., *Riforme istituzionali e sistema politico*, Edizioni lavoro, Roma, 1983.
- ROTELLI E., *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in *Amministrazione*, 1, 2009, p. 145 ss.
- ROVERO M., *Esperienze e progetti del Consiglio regionale del Piemonte per la razionalizzazione delle procedure decisionali e la verifica dei risultati. Suggestioni per il nuovo Statuto?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 1041 ss.
- ROZENBERG O., *On the concepts of parliament, parliamentarism and parliamentary democracy*, in *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Cheltenham-Northampton, 2020, p. 14 ss.
- RUGGERI A., *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 172 ss.
- RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 4, 2002, p. 699 ss.

- RUGGERI A., *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo ... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consulta online*, 1, 2019.
- RUGGERI A., *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica del sistema delle fonti*, in *Consulta on line*, 1, 2020.
- RUGGERI A., *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *Consultaonline*, 3, 2020, p. 675 ss.
- RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni*, Jovene, Napoli, 2006.
- RUINI M., *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953.
- RUOTOLO M., *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, p. 140 ss.
- RUSSO A., *Politiche pubbliche tra globalizzazione e spazio locale*, Carocci Editore, Roma, 2012.
- RYLE M., *Introduction: An investigation into select committees*, in *Contemporary British History*, 3, 1997, p. 66 ss.
- SAAFELD T., *United Kingdom*, in K. STRØM (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 620 ss.
- SAITTA A., *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, 2, 2016.
- SAITTA A., *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2019, p. 216 ss.
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4, 2013.
- SALERNO G.M., *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, 10/2015.
- SALERNO G.M., *La legge di bilancio per il 2019 tra vincoli europei e rivendicazioni sovraniste: una questione di metodo*, in *Federalismi.it*, 1, 2019.
- SALERNO G.M., MALAIS B., *Art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. I, p. 1689 ss.
- SALERNO M., *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 1, p. 81 ss.
- SALVEMINI M.T., *Il bilancio pluriennale: appunti per una discussione sulle tecniche e sulle procedure*, in *Il bilancio pluriennale nell'esperienza italiana (problemi e possibili soluzioni)*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1985, p. 3 ss.

- SALVEMINI M.T., *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano*, in *astrid-online*, 21 settembre 2012.
- SANDRI A., *Il Vorbehalt des Möglichen nella giurisprudenza delle Corti tedesche*, in *www.gruppodipisa.it*, 3 settembre 2012.
- SANDULLI P., *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2015, p. 559 ss.
- SARTORI G., *Dove va il Parlamento?*, in *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963, p. 350 ss.
- SAVINI G., *La "messa a regime" dell'AIR: il d.p.c.m. 11 settembre 2008, recante disciplina attuativa dell'impatto dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in *Amministrazione in cammino*, 19 dicembre 2008.
- SBAILÒ C., *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire "no"*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.
- SCACCIA G., *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio comunità persona*, 1, 2020.
- SCAGLIARINI S., *La valutazione degli effetti economici e finanziari nell'AIR*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 101 ss.
- SCAGLIARINI S., *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2016, p. 1589 ss.
- SCAGLIARINI S., *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2, 2019, p. 331 ss.
- SCARLATO I., *La partecipazione del Parlamento Europeo alla fase di valutazione ex post*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 132 ss.
- SCHMITT C., *Teologia politica*, trad. it. in *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 33 ss.
- SCHMITT C., *Etica di Stato e Stato pluralistico*, 1930, in ID., *Posizioni e concetti. In lotta con Weimar-Ginevra-Versailles, 1923-1939*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 217 ss.
- SCHMITT C., *Amleto o Ecuba. L'irrompere del tempo nel gioco del dramma*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 2012.
- SCHUMPETER J.A., *Capitalismo, socialismo, democrazia*, trad.it. Edizioni di Comunità, Milano, 1964, p. 257 ss.
- SCIORTINO A., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2002.
- SCUTO F., *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13, 2018.

- SEPE O., *Controlli (profili generali)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1993, vol. IX, p. 5 ss.
- SGROI A., *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Giurcost.org*, 2, 2015.
- SICARDI S., *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2002, p. 961 ss.
- SIEYES E., *Qu'est-ce que le Tiers état?*, 1789, trad. it. L. ORNAGHI (in a cura di), *Il concetto di "Interesse"*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 361 ss.
- SIMON H. A., *Administrative Behavior*, 1947, trad. it. in *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1967.
- SISTI M., *Fare leggi o valutare politiche?*, in *Federalismi.it*, 27 giugno 2007.
- SOBRINO G., «Uscire dal Palazzo della Consulta»: ma a che scopo? E in che modo? La "rivoluzione comunicativa" della Corte nell'attuale fase della giustizia costituzionale, in *Federalismi.it*, 15, 2020.
- SORRENTINO F., *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 4, 2019.
- SORRENTINO F., *A proposito dell'emergenza Coronavirus*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Consultaonline*, 11 aprile 2020.
- SORRENTINO P., *I controlli ex post della Corte dei conti all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista amministrativa*, 3, 1996, p. 257 ss.
- SPADACINI L., *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2018.
- SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, p. 23 ss.
- SPADARO A., *I diritti sociali davanti alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011.
- STAIANO S., *Decentramento infracomunale e promozione della partecipazione popolare: declino di un'idea e di una strategia istituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1983, p. 247 ss.
- STAME N., *Valutazione come apprendimento*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, p. 13 ss.
- STELLA RIGHETTINI M., *L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia*, in M. MORISI E A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 53 ss.
- STERPA A., *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, 10/2015.
- STRØM K., *Delegation and accountability in Parliamentary Democracies*, in *European Journal of Political Research*, 3, 2000, p. 261 ss.
- STRØM K., *Parliamentary committees in European democracies*, in *The Journal of Legislative studies*, 4, 2010, p. 21 ss.

- SUCAMELI F., *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost. sent. n. 62, 2020*, in *Diritto&Conti*, 17 aprile 2020.
- TARCHI M., *Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del «complesso di Cenerentola»*, in *Filosofia politica*, 3, 2004, p. 411 ss.
- TARLI BARBIERI G., *La revisione costituzionale “Renzi-Boschi”: note sparse sul procedimento di approvazione e sul Capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016.
- TARLI BARBIERI G., *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089 («Disposizioni in materia di iniziativa popolare e di referendum»)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019.
- THOMPSON D., *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, 1, 2007, p. 13.
- TONIATO F.S., *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in P. CARETTI E M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, p. 16 ss.
- TORRE A., *Rileggendo Bagehot: la espressive function del Parlamento di Westminster nel quadro della forma di governo “a primo ministro”*, in R. DICKMANN E S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. Studi di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 265 ss.
- TORRETTA P., *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in R. BIFULCO A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, p. 699 ss.
- TOSATO E., *Rapporti fra persona, società intermedie e Stato*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 223 ss.
- TOSATO E., *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 25 ss.
- TOSATO G.L., *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Astrid Rassegna*, 2013.
- TOUZET A., *Droit et développement durable*, in *Revue du droit public*, 2, 2008, p. 453 ss.
- TRANIELLO F., *Concezioni cristiane del pluralismo sociale*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico. Atti del L corso di aggiornamento culturale dell’Università Cattolica*, Vita & Pensiero, Milano, 1980, p. 105 ss.

- TRANIELLO F., *Sulla definizione della Resistenza come «Secondo Risorgimento»*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI E G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1996, p. 17 ss.
- TRECHSEL A.H., *Reflexive Accountability and Direct Democracy*, in *West European Politics*, 5, 2010, p. 1050 ss.
- TREMMEL J., *Parliaments and future generations. The four-power-model*, in *The Politics of Sustainability*, D. BIRNBACHER, M. THORSETH (a cura di), Routledge, Londra, 2015, p. 212 ss.
- TRENTIN S., *Stato, nazione, federalismo*, La Fiaccola, Milano, 1945.
- TRIPODINA C., *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p. 83 ss.
- TRUCCO L., *Il drafting comunitario dal “prima” al “dopo” Lisbona*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI Legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 113 ss.
- TUCCIARELLI C., *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1994, p. 145 ss.
- TURPIN C., TOMKINS A., *British Government and the Constitution*, Cambridge, 2011.
- VALASTRO A., *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento: strumenti e tecniche della XVI Legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 137 ss.
- VANDELLI L., *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2002, p. 917 ss.
- VECCHI G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, a cura di M. Morisi e A. Lippi, Giappichelli, Torino, 2001, p. 232 ss.
- VEDEL G., *Droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1949.
- VEGAS G., *I documenti di bilancio*, in D. DA EMPOLI E P. DE IOANNA (a cura di), *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, Il Sole24ore, Milano, p. 58 ss.
- VENTURA L., *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Giappichelli, Torino, 1995.
- VENTURA S., *Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2016, p. 303 ss.
- VERDE G., *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi.it*.

- VERNATA A., *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017, p. 469 ss.
- VERNATA A., *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2019.
- VERONESI P., *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'"equilibrio di bilancio") dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 692 ss.
- VICECONTE N., *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le istituzioni del federalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2013, p. 29 ss.
- VIGILANTI C., *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento"*, in *forumcostituzionale.it*, 18 maggio 2014.
- VIOLANTE L., *Assemblee legislative regionali. Nuove regole, nuovi poteri*, in *Atti del convegno nazionale promosso dalla Conferenza dei Presidenti dell'assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome*, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 9 ss.
- VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, p. 1961 ss.
- WALKER S., *Accounting in History*, in *Accounting Historians Journal*, 2, 2005, p. 233 ss.
- WEIMER D.L., *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, in *The Policy Studies Journal*, 2, 2005, p. 131 ss.
- WEINGAST B.W., *The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with application to SEC)*, in *Public Choice*, 44, 9184, p. 147 ss.
- WEST W., *Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship*, in *The Policy Studies Journal*, 2, 2005, p. 147 ss.
- WEYR F., *La notion de "processus juridique" dans la théorie pure du droit*, in *Studi filosofico-giuridici dedicati a Giorgio Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento (1904-1929)*, Modena, Società tipografica modenese, 1930-1931, p. 414 ss.
- WHU C.L., *Government and Information: Scientific Research and Policy Agenda in Congress*, in *Parliamanetary Affairs*, 2, 2008, p. 356 ss.
- WILDASKY A., *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, Routledge, Londra, 1979.
- WILSON W., *Congressional Government. A Study in American Politics*, The Riverside Press Cambridge, Boston and New York, 1885.
- WRIGHT V., *Politics and administration under the Fifth French Republic*, in *Political Studies*, 1, 1974, p. 44 ss.

- ZAGREBELSKY G., *Coalizioni di governo e regime "transitorio"*, in *Democrazia e diritto*, 4, 1973, p. 201 ss.
- ZANON N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in F. BIONDI, N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 131 ss.
- ZANON N., *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2, 2002, p. 884 ss.
- ZAMBONI M., *L'utilizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative regionali italiane*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 2012, p. 133 ss.
- ZATTI F., *La governance dell'intervento nell'economia per l'utilizzo del recovery fund*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pacini Giuridica, Pisa, p. 451 ss.
- ZUCHELLI C., *Corte costituzionale 10 marzo 2015, n. 70. Illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25 del decreto-legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, in *Federalismi.it*, 21, 2015.
- ZUDDAS P., *La regolamentazione giuridica della rappresentanza di interessi nel Parlamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 9 aprile 2003.

Finito di stampare nel mese di luglio 2021
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220



Università degli Studi di Milano-Bicocca
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

Studi di Diritto dell'Economia

1. DI CARPEGNA BRIVIO ELENA *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, 2021.

