

re in maniera più attiva e responsabile alla definizione ed implementazione delle politiche pubbliche europee occorre, infatti, che l'attività di valutazione funzioni a tutti i livelli di governo. Pertanto, l'implementazione delle politiche pubbliche dell'Unione europea è possibile non solo attraverso una maggiore collaborazione tra le istituzioni europee ma anche, e soprattutto, attraverso una maggiore sinergia tra le istituzioni nazionali, che hanno, in tal senso, le chiavi della qualità e del successo di una politica.

In conclusione, una buona gestione delle politiche pubbliche all'interno dell'Unione europea, in un sistema di *multilevel governance*, non può che dispiegarsi a vari livelli: da una parte, favorendo la sempre maggiore partecipazione dei parlamenti e dei governi nazionali ai procedimenti adottati in sede sovranazionale, dall'altro potenziando le attività interne di valutazione e monitoraggio, affinché gli Stati nazionali possano scegliere, nel pieno della loro discrezionalità, i mezzi migliori per orientare le politiche verso un disegno europeo comune, in un sistema complessivamente coerente ed integrato.



## Bibliografia

ACCARDI P. e altri, (tesi), *Dalla centralità del Parlamento alla centralità del Governo: l'evoluzione della forma di Governo a Costituzione invariata*, Ministero dell'interno, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, XXV Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto

ALEMANNO A., *How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on European Union – A Research Agenda*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, vol. 6, pp. 344-356

ARRISCHI D., *L'analisi di impatto della regolamentazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia*, 2011, in [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

BALDWIN R., *Better Regulation: Is it Better for Business?*, in <http://www.fsb.org.uk/LegacySitePath/policy/assets/0952%20Better%20Regulation.pdf>

BALDWIN R. et al., *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 2012

BARCA F., *European Union Evaluation between Mith and Reality: Reflection on the Italian Experience*, in *Regional studies*, Vol. 40.2, pp. 273-276, Aprile 2006

BARCA F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Aprile 2009, in [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf)

BARCA F., *Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione Territoriale*, 6 Dicembre 2011, in [www.camera.it](http://www.camera.it)

BUSETTI S., *Quale spazio per i metodi qualitativi nella valutazione delle politiche? Il metodo del process tracing per la ricostruzione e il test di meccanismi causali*, in [http://www.sisp.it/docs/convegno2015/114\\_sisp2015\\_ammministrazione-politiche-pubbliche.pdf](http://www.sisp.it/docs/convegno2015/114_sisp2015_ammministrazione-politiche-pubbliche.pdf)

CARNELUTTI F., *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Il diritto dell'economia*, 1956, pp. 1190-1191

CASSESE S., *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012-2013 di "Italiadecide", Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013, pag. 8

COLLOVÀ C., *How does ex ante Impact Assessment work in the EU?*, febbraio 2015, in <https://epthinktank.eu/tag/impact-assessment/>

- DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011
- DE LUCA P., *Il Parlamento europeo e i nuovi poteri dopo Lisbona*, in <http://www.babelpress.it/una-guida-per-capire-leuropa/parlamento-europeo/>
- DE VINCENZI R., *La valutazione delle politiche pubbliche: tra precetto normativo, cultura e pratica mancata*, 17 gennaio 2012, [www.adapt.it](http://www.adapt.it)
- DEBYSER A., *The ten priorities of the Juncker Commission: one year on*, 2015, in [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2015\)565912](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2015)565912)
- DECARO M. (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, pag. 102
- DENTE B., *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino, 2011
- D'ETTORRE L., *Il Consiglio Affari generali approva l'accordo interistituzionale sulla better law-making*, aprile 2016, in [www.europeiunite.eu](http://www.europeiunite.eu)
- DUNNE J., HILLER W., *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report for July 2014-December 2015*, in <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>
- FUSCO L., *L'implementazione delle politiche pubbliche in un sistema di governo multilivello*, <https://www.unipa.it/persone/docenti/c/salvatore.constantino/.content/documenti/--LIMPLEMENTAZIONE-DELLE-POLITICHE-PUBBLICHE.pdf>;
- HASS P.M., *Epistemic communities and international policy coordination*, in *International Organization*, v. 46, n.1, 1992
- HOWLETT - RAMESH, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2013
- IAN B., STEPHEN G., *Cohesion policy and european integration. Building multilevel governance*, Oxford University Press, 1996
- JANCIC D., *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its National Impact*, in *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, Max Weber Programme (MWP 2015/18), a cura di C. FASONE, D. FROAGE, Z. LEFKOFRIDI, 2015
- KARPEN, *Law Drafting and the Legislative training course for law drafters*, in *The Learning Legislator*, a cura di MADER e MOLL, Baden-Baden, 2009
- LANE P. R., *Financial Globalisation and the Crisis*, presentato nel luglio 2012 presso la Annual Conference on the Future of Financial Globalisation, <http://www.bis.org/events/conf120621/lane.pdf>
- LA SPINA A., ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011

- LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 51 e ss.
- LIPPI A., MORISI M., (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli Editore, 2001
- LÖFSTEDT R., *The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, in *The Journal of Risk and Uncertainty*, 2004, 28 (3)
- LUPU N., *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*. Rivista elettronica Amministrazione in cammino, diretta dal prof. G. Di Gaspare, ISSN 2038 - 3711
- MAINARDI E., *Unione europea. REFIT: semplificare per crescere*, 2013, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- MARCHESI G., TAGLE L., BEFANI B., *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Collana Materiali Uval, Febbraio 2011, in [http://www.agenziacoese.gov.it/it/servizi/pubblicazioni/pubblicazioni\\_dps/materiali\\_uval/index.html](http://www.agenziacoese.gov.it/it/servizi/pubblicazioni/pubblicazioni_dps/materiali_uval/index.html)
- MARGHERI A., *Valutare le politiche pubbliche nelle assemblee legislative*, in *Studi economici e sociali*, n. 4, 2010
- MARTINI A. (a cura di), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Roma, Formez, 2006
- MARTINI A., MO COSTABELLA L., SISTI M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2009
- MARTINI A., SISTI M., *A Ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, Informaires, n. 33, dicembre 2007, [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)
- MORO G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, 2005
- NATALI D., STAMATI F., *Reassessing South European pensions after the crisis: Evidence from two decades of reforms*, in *South European Society and Politics*, Vol. 19, 2014
- PALUMBO M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, 2002
- PEROTTI R., TEOLDI F., *Il disastro dei Fondi Strutturali Europei*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), luglio 2014
- PURNHAGEN K., FEINDT P., *Special Issue on the Better Regulation Package · Better Regulatory Impact Assessment*, in *European Journal of Risk Regulation*, 3/2015, pp. 361-368
- READELLI C. M., SCHREFLER L. S., *Contribution to the Better Regulation Debate*, in *European Journal of Risk Regulation*, 6/2015, pp. 357-358

- REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001
- REDA A., *European Union and Better Law-Making: Best Practice and Gaps*, in *Policy Department C Study*, 2015, pp. 8 ss.
- REDA A., *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package*, CEPS Report, n. 108, maggio 2015
- RIGANTI P., *La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione europea*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, a cura di MORISI M., LIPPI A. Torino, Giappichelli, 2001
- SALVI S., SARPI F., *Prima l'uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2014, p. 982 ss.
- SARPI F., *Better For Whom?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, vol. 6, pp. 372-374
- TRIVELLATO U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in *Politica economica, Rivista di studi e ricerche per la politica economica*, XXVI, 1, 2010, pp. 5-54
- TILINDYTE L., *Accordo Interistituzionale "Legiferare meglio"*, marzo 2016, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)
- TOVO C., *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, aprile 2016, in <http://rivista.eurojus.it/i-nuovi-equilibri-tra-potere-esecutivo-e-legislativo-nel-lunione-europea-laccordo-interistituzionale-legiferare-meglio/>
- VAN DEN ABEELE E., *The "variable geometry" approach to "better legislation"*, in <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs>, n. 15/2015
- VIESTI G., LUONGO P., *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, in *StrumentiRES*, anno IV, n. 1, febbraio 2014, [www.strumentires.com](http://www.strumentires.com)
- WEATHERILL S., *Better Regulation*, Hart Publishing, 2007
- WEGRICH K., *Which Results? Better Regulation and Institutional Politics*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, vol. 6, pp. 369-371
- WEIMER D. L., *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, in *Policy Studies Journal*, May 2005
- WILLERMAIN F., CIORICIU A., *The Better Regulation Package: Creating better regulation, but for what kind of EU politics*, in <http://www.egmontinstitute.be/>, n. 39/2015

## *Sitografia*

<http://epthinktank.eu>  
<http://www.coe.int>  
<http://www.dt.tesoro.it>  
<http://www.ec.europa.eu>  
<http://www.egmontinstitute.be>  
<http://www.europarl.europa.eu>  
<http://www.oecd.org>  
<http://www.opencoesion.gov.it>  
<http://www.politicheeuropee.it>  
<https://www.etui.org>  
<http://www.senato.it>  
<http://www.federalismi.it>  
<http://www.osservatorioair.it>  
<http://www.eur-lex.europa.eu>  
<http://www.confindustria.eu>  
<http://www.strumentires.com>  
<http://www.egmontinstitute.be>  
<http://www.etui.org>  
<http://www.lavoce.info>  
<http://www.csfederalismo.it>  
<http://www.bis.org>  
<http://www.unipa.it>  
<http://www.europeiunite.eu>  
<http://www.sisp.it>  
<http://www.camera.it>  
<http://ec.europa.eu>  
<http://www.consilium.europa.eu>  
<http://www.europarl.europa.eu>  
<http://asbl.unioncamere.net>  
<http://www.consilium.europa.eu>  
<http://eur-lex.europa.eu>  
<http://register.consilium.europa.eu>



# IL REGNO UNITO

*La valutazione delle politiche pubbliche:  
l'esperienza del Regno Unito*

---

Elisabetta BUCCI, Tommaso CAVALETTO, Guido  
D'IPPOLITO, Valentina FACCIANO, Giammaria MILANI,  
Francesco OLIA



## *Capitolo I*

### *La valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito: un inquadramento costituzionale, storico e normativo*

Giammaria MILANI

1. PARLAMENTO LEGISLATORE O PARLAMENTO CONTROLLORE? LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL SISTEMA PARLAMENTARE DEL REGNO UNITO - 1.1. L'EVOLUZIONE DELLE FUNZIONI PARLAMENTARI NEL REGNO UNITO - 1.2. LE FUNZIONI PARLAMENTARI E LE COMPETENZE DELL'ASSEMBLEA E DELLE COMMISSIONI - 2. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: UN QUADRO STORICO - 3. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: UN QUADRO NORMATIVO

#### *1. Parlamento legislatore o Parlamento controllore? La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare del Regno Unito*

L'indagine sulla funzione di valutazione delle politiche pubbliche da parte del Parlamento del Regno Unito invita a riflettere, in via preliminare e pregiudiziale rispetto all'analisi delle modalità mediante le quali tale funzione viene svolta, intorno a diverse questioni che caratterizzano l'assetto costituzionale britannico.

In primo luogo, occorre inquadrare tale attività parlamentare nell'alveo delle funzioni del Parlamento di Westminster; nondimeno, ma le due questioni sono strettamente connesse, è necessario porre mente alle modalità di funzionamento del Parlamento inglese e del suo rapporto con il Governo, dacché in questa relazione si inserisce ed incide, com'è evidente, la funzione di valutazione delle politiche pubbliche.

##### *1.1. L'evoluzione delle funzioni parlamentari nel Regno Unito*

La riflessione sulle funzioni del Parlamento inglese ha sempre costituito uno dei temi principali della riflessione dottrinale inglese. Il punto di partenza imprescindibile è qui costituito dall'opera di Walter Bagehot che, nel suo classico scritto sulla Costituzione inglese-

se<sup>1</sup>, si sofferma a lungo sulla descrizione delle funzioni della *House of Commons*.

La prima e principale funzione della Camera dei Comuni è, secondo lo studioso britannico, quella elettorale<sup>2</sup>; diversamente da altri sistemi costituzionali, e segnatamente secondo Bagehot da quello statunitense, dove la scelta dell'Esecutivo è rimessa a una decisione puntuale di un collegio elettorale, nell'ordinamento inglese la Camera dei Comuni è libera di «elegge[re] le persone che gradisce (...) e le costringe anche a dimettersi»<sup>3</sup>.

La seconda funzione della *House of Commons* è quella espressiva, ovvero quella di esprimere l'opinione del popolo sugli argomenti discussi nel dibattito pubblico. Seguono una funzione pedagogica, ovvero il compito di guidare e migliorare la nazione, e quella informativa, vale a dire la necessità di informare il popolo inglese<sup>4</sup>.

Soltanto alla fine, Bagehot rammenta la presenza, tra le funzioni della Camera dei Comuni, di quella legislativa, riconoscendo ad essa un ruolo rilevante ma non altrettanto importante qual è quello rivestito dalle altre funzioni parlamentari, specialmente quella elettorale<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Bagehot, *La Costituzione inglese*. Bologna, Il Mulino, 1995 [edizione originale: W. Bagehot, *The English Constitution*. London, Oxford University Press, 1867].

<sup>2</sup> Ivi, p. 142, afferma con chiarezza che «Quella di eleggere il *premier* è oggi la funzione più importante della Camera dei Comuni».

<sup>3</sup> Ivi, p. 141.

<sup>4</sup> Ivi, pp. 143-144: queste tre funzioni sono caratterizzate, come rileva 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 Gaspare, Milano, Giuffrè, 2001, p. 103, dal fatto di mettere in relazione il Parlamento con l'opinione pubblica.

<sup>5</sup> W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 144, così si esprime sul potere del Parlamento di approvare le leggi: «Vi è infine la funzione legislativa, della quale sarebbe ovviamente ridicolo negare la grande importanza. Contesto soltanto che essa sia tanto importante quanto l'elezione dell'esecutivo o quanto l'educazione politica impartita dal parlamento alla nazione».

L'impostazione di Bagehot, definita da parte della dottrina di carattere politico-istituzionale<sup>6</sup>, sconta senz'altro il fatto di essere riferita a un particolare organo, il Parlamento inglese, osservato in un momento storico definito, ovvero l'Inghilterra del periodo vittoriano<sup>7</sup>. Tuttavia, al di là dei profili di attualità rinvenibili nel pensiero di Bagehot<sup>8</sup>, ciò che emerge in maniera significativa dall'analisi delle funzioni della Camera dei Comuni proposta dallo studioso inglese è la «relativizzazione, se non [la] marginalizzazione, della funzione legislativa»<sup>9</sup>. Una siffatta impostazione, a prima vista contraria alla comune concezione della funzione legislativa come «potestà per eccellenza di ogni Parlamento»<sup>10</sup> e già dirompente e controcorrente all'epoca in cui è stata sostenuta da Bagehot<sup>11</sup>, è tuttavia maggiormente comprensibile se si pone mente alla storia del Parlamento britannico e alla sua plurisecolare evoluzione.

Riunitosi per la prima volta già nel XIII secolo<sup>12</sup>, il Parlamento inglese si è di fatto appropriato della funzione legislativa soltanto in

---

<sup>6</sup> V. S. Sicardi, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1989, p. 101.

<sup>7</sup> V. N. Lupo, *La classificazione delle funzioni del Parlamento*, cit., p. 106, che sottolinea «la necessità di storicizzare il pensiero di Bagehot».

<sup>8</sup> Ivi, p. 109 ss.

<sup>9</sup> Ivi, p. 118.

<sup>10</sup> Cfr., sempre in relazione alla classificazione di Bagehot, A. Torre, *Regno Unito*. Bologna, Il Mulino, 2005, p. 70.

<sup>11</sup> Dalle riflessioni dello stesso autore emerge la consapevolezza della novità della sua impostazione, ad esempio in W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 141, dove afferma che «conosciamo abbastanza bene la funzione principale della Camera dei Comuni, anche se i discorsi abituali sulla Costituzione non ne accennano», e p. 142, dove ribadisce che «è inutile insistere con noia su questo punto [della preminenza della funzione elettorale della Camera dei Comuni], perché la nostra tradizione dottrinale la ignora». Si osserva, nondimeno, che lo scritto di Bagehot giunge a più di un secolo di distanza dall'opera di Montesquieu, il classico *L'esprit des lois*, grazie al quale, con chiarezza, per mezzo dell'enunciazione del principio della separazione dei poteri è stata anche postulata l'assimilazione tra Parlamento e potere legislativo.

<sup>12</sup> L'istituzione della Camera dei Comuni si fa risalire al 1265, quando Simone di Montfort, un feudatario d'origine normanna, riunì il Parlamento contro la volontà

tempi più recenti<sup>13</sup>. È tra la fine del Seicento e l'inizio del Settecento che, con una serie limitata ma significativa di atti<sup>14</sup>, Westminster è diventato il principale centro di produzione della legge scritta, attività fino a quel momento appannaggio della Corona<sup>15</sup>. Pur sorvolando sulla natura meramente consultiva delle origini dell'istituzione parlamentare<sup>16</sup>, per secoli la funzione principale, assolutamente preponderante del Parlamento inglese è stata quella della rappresentanza degli interessi locali e del conseguente potere di decisione in materia finanziaria<sup>17</sup>: le due attività, strettamente connesse, costitu-

del Re Enrico III e, contrariamente alla prassi dell'epoca, quella di convocare gli alti feudatari laici ed ecclesiastici per assistere il Sovrano nell'assunzione delle sue decisioni, chiamò in riunione pure due cavalieri per ogni Contea e due borghesi per ogni Borgo. Vedi P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*. Milano, Giuffrè, 1988, VI edizione, p. 175.

<sup>13</sup> Così A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 70.

<sup>14</sup> Ivi, pp. 70-71, sostiene che si possa dire che il Parlamento inglese «abbia acquisito, assieme alla coscienza o alla volontà di esserlo, la concreta possibilità di esercitare questo potere in età avanzata, ovvero con la svolta di fine Seicento e con quei primi atti che, risultando costituzionalmente vincolanti per il monarca, inauguravano la fase legislativo-parlamentare di produzione di una *statute law*. [...] Il *Bill of Rights* del 1689, l'*Act of Settlement* del 1701 e i pochi ma autoritativi atti di legge della prima metà del Settecento [...] hanno contribuito alla graduale costruzione della mitologia della sovranità parlamentare». Cfr. anche P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., p. 176 e F. Cuocolo, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, IV edizione, pp. 281-282, che si soffermano sulla «creazione» della funzione legislativa, già nel XV e XVI secolo, come evoluzione del diritto di petizione.

<sup>15</sup> Ancora P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., p. 176 e F. Cuocolo, *Lezioni di diritto pubblico*, cit., pp. 281-282, che sottolineano in particolare l'evoluzione dell'istituto della sanzione regia.

<sup>16</sup> Cfr. P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, Giapichelli, 2005, p. 66: «il Parlamento era un mero organo consultivo del Re, [...] funzionava come una sorta di organo di consulenza rappresentativo di interessi locali»; A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 71: «All'origine, ovvero al cuore dell'intera struttura storica del ruolo parlamentare a Westminster, è la funzione consultiva».

<sup>17</sup> A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 73, fa risalire al 1297, con l'emanazione dello *Statutum de tallagio non concedendo* di Edoardo I, l'assunzione di questa funzione da parte del Parlamento.

iscono congiuntamente il cardine attorno al quale si è sviluppata la forma di governo britannica e il rapporto tra Parlamento e potere esecutivo<sup>18</sup>.

### *1.2. Le funzioni parlamentari e le competenze dell'Assemblea e delle Commissioni*

L'evoluzione delle attività del Parlamento permette di delineare due macro-funzioni: da una parte, il Parlamento come legislatore; dall'altra, il Parlamento come controllore<sup>19</sup>. Peraltro, si osserva nel vigente sistema parlamentare britannico una sorta di ripartizione di fatto delle competenze, con l'Assemblea che è il *dominus* della funzione legislativa, mentre il sistema delle commissioni parlamentari si è sviluppato al fine di rendere maggiormente organica ed efficace l'azione di controllo nei confronti dell'Esecutivo<sup>20</sup>.

Il sistema parlamentare britannico, ripreso anche da altri Parlamenti ispirati all'esempio di Westminster<sup>21</sup>, prevede infatti una netta prevalenza dell'aula sulle commissioni nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi. Diversi sono i fattori che determinano la debolezza delle commissioni nell'esercizio di tale funzione.

<sup>18</sup> Ivi, p. 75.

<sup>19</sup> Vedi la significativa distinzione operata da P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2012, che parla di «Parliament as Legislator» e di «Parliament as Watchdog».

<sup>20</sup> Pur essendo da sempre caratterizzato dal fatto di essere un Parlamento *chamber-oriented*, come rilevato da C. Norton, *Nascent institutionalization: Committee in the British Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1998, p. 143, in tempi recenti l'Assemblea non si è dimostrata il luogo adatto per operare un controllo sufficientemente incisivo sul governo. Così C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, p. 158, che si sofferma peraltro sull'evoluzione di questa ripartizione di competenze.

<sup>21</sup> E segnatamente i Paesi del Commonwealth britannico, come il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda. Vedi G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, IX edizione, p. 666.

In primo luogo, il sistema delle “tre letture” consente l’intervento delle commissioni soltanto in una fase già relativamente avanzata dell’istruttoria parlamentare: al momento dell’esame in commissione, infatti, il testo ha già affrontato una prima lettura, che rappresenta essenzialmente l’annuncio della pubblicazione del progetto di legge, e una seconda lettura, che costituisce la fase di dibattito sui principi generali dell’atto proposto<sup>22</sup>.

In secondo luogo, avviene di frequente che l’esame in commissione sia svolto dal *Committee of the Whole House*, almeno per quanto riguarda i progetti di legge più significativi, tra cui quelli di rilievo costituzionali ovvero in materia finanziaria<sup>23</sup>. Tale tipo di procedimento consente a tutti i membri del Parlamento di partecipare al dibattito, sebbene con procedure più semplici rispetto alla riunione in Assemblea<sup>24</sup>.

Soltanto se non viene rimesso al *Committee of the Whole House*, l’esame del progetto di legge al termine della seconda lettura è assegnato a una delle *Standing Committees* che tuttavia, e siamo al terzo fattore di debolezza delle commissioni parlamentari nel procedimento legislativo, presentano elementi intrinseci che ne limitano l’incidenza nell’approvazione delle leggi: l’assoluta sottomissione dei membri alle decisioni di partito, la mancanza di una specializzazione per materia e l’assoluta insufficienza dello staff tecnico di supporto alla commissione nell’istruttoria legislativa<sup>25</sup>.

Al contrario, come già si è anticipato, le commissioni parlamentari sono l’attore principale dell’attività di controllo sul Governo. Non appare superfluo rilevare, peraltro, che il sistema di commissioni deputate allo svolgimento di queste attività, conosciute come commissioni ministeriali o *Departmental Select Committees*, si articola in maniera distinta e autonoma rispetto alle commissioni che invece sono impegnate nel procedimento legislativo, ovvero le *Standing Committees*.

---

<sup>22</sup> V. P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 86.

<sup>23</sup> V. C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., p. 313.

<sup>24</sup> Sul ruolo del *Committee of the Whole House* e sul rapporto tra questa, l’Assemblea e le *Standing Committees*, vedi, in maniera approfondita, *ibid.*, pp. 311-316.

<sup>25</sup> V. P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 87.

Si è visto che la funzione di controllo sull'Esecutivo ha da sempre caratterizzato l'attività del Parlamento inglese. È soltanto negli anni Settanta che, tuttavia, si decide di devolvere la funzione ad organi più ristretti, in grado, grazie alle loro caratteristiche, di svolgere un controllo più stringente ed efficace sull'amministrazione pubblica<sup>26</sup>.

Innanzitutto, le commissioni ministeriali sembrano godere di una maggiore autonomia rispetto ai partiti, osservabile anche dalla cooperazione che si instaura tra i deputati membri nel perseguire con efficacia l'obiettivo di vigilare sull'operato del Governo; nondimeno, le *Departmental Select Committees* non soltanto sono specializzate per materia, ma la loro specializzazione, perlomeno nella *House of Commons*, riflette in maniera quasi perfetta l'articolazione della pubblica amministrazione e l'organizzazione dei Ministeri; infine, nell'esercizio delle loro funzioni le commissioni godono di ampi poteri e sono altresì supportati da staff tecnici di dimensioni rilevanti<sup>27</sup>.

## 2. *La valutazione delle politiche pubbliche: un quadro storico*

Si è già detto, ma si tornerà in seguito in maniera approfondita su questo punto<sup>28</sup>, che il sistema delle commissioni ministeriali si è sviluppato in tempi relativamente recenti, in conseguenza di un dibattito che ha preso il via dopo la seconda guerra mondiale e si è concretizzato con l'istituzione dei primi *Departmental Select Committees* negli anni

---

<sup>26</sup> V. F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 130, che collega la necessità di revisione degli strumenti del controllo parlamentare sul Governo al progressivo ampliamento dei poteri dell'esecutivo e alla perdita di influenza del Parlamento sull'elaborazione delle politiche pubbliche, a seguito della seconda guerra mondiale e della conseguente attribuzione all'Esecutivo di poteri maggiori sul piano interno e internazionale.

<sup>27</sup> V. P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 93-99.

<sup>28</sup> Per una ricostruzione storica della nascita e dell'evoluzione delle *Departmental Select Committees* vedi *infra*.

Settanta. Prima nella *House of Commons*<sup>29</sup>, e poi nella *House of Lords*<sup>30</sup>, la costituzione di questi organi interni ha permesso una rivisitazione della funzione del controllo parlamentare che da secoli caratterizza l'attività di Westminster.

Al momento della creazione di queste commissioni, tuttavia, un organo interno alla Camera dei Comuni, di dimensioni ristrette rispetto all'Assemblea e con un più elevato livello di specializzazione, era già deputato al controllo sull'Esecutivo: si tratta del *Public Accounts Committee*, una delle più antiche e prestigiose commissioni parlamentari in funzione a Westminster<sup>31</sup>. Ripercorrere l'evoluzione storica di questo organo appare a questo punto necessario<sup>32</sup>, non soltanto per la centralità ad esso riconosciuta nell'ambito del sistema delle commissioni parlamentari britanniche ma anche, e soprattutto, perché il PAC, come si avrà modo di vedere in maniera più approfondita successivamente<sup>33</sup>, è il cuore pulsante del processo di valutazione delle politiche pubbliche da parte del Parlamento del Regno Unito.

<sup>29</sup> Attualmente operano nella *House of Commons* 20 *Departmental Select Committees*: *Business, Innovation and Skills Select Committee*; *Communities and Local Government Select Committee*; *Culture, Media and Sport Select Committee*; *Defence Select Committee*; *Education Select Committee*; *Energy and Climate Change Select Committee*; *Environment, Food and Rural Affairs Select Committee*; *Foreign Affairs Select Committee*; *Health Select Committee*; *Home Affairs Select Committee*; *International Development Select Committee*; *Justice Select Committee*; *Northern Ireland Affairs Committee*; *Political and Constitutional Reform Committee*; *Science and Technology Select Committee*; *Scottish Affairs Committee*; *Transport Select Committee*; *Treasury Select Committee*; *Welsh Affairs Select Committee*; *Work and Pensions Select Committee*.

<sup>30</sup> Le commissioni che operano in maniera permanente alla *House of Lords* sono cinque: *Communications Select Committee*; *Constitution Committee*; *Economic Affairs Committee*; *European Union Committee*; *Science and Technology Committee*.

<sup>31</sup> Lord Hennessy descrive il *Public Accounts Committee* come «the queen of the select committees...[which]...by its very existence exerted a cleansing effect in all government departments». V. *Public Accounts Committee, Holding Government to Account. 150 Years of the Committee of the Public Accounts*, disponibile su <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf>

<sup>32</sup> Per una ricostruzione approfondita si rimanda, in maniera estesa, a *ibid.*

<sup>33</sup> V. *infra*.

La necessità di istituire un organo per controllare in maniera più efficace le politiche e le spese del Governo affonda le sue radici tra la fine del Settecento e l'inizio dell'Ottocento. Pur detenendo ormai da secoli il potere di autorizzare le spese e l'imposizione delle tasse, il ruolo del Parlamento nel processo di controllo era sostanzialmente limitato. Ciò che rendeva debole e inefficace questo controllo era soprattutto la mancanza di informazioni dal Governo; per tentare di ovviare a questo problema, in quegli anni vedono la luce una serie di comitati finanziari, che tuttavia non apportano significativi miglioramenti alla capacità del Parlamento di incidere sulle politiche pubbliche.

Soltanto nel 1857, con la creazione del *Select Committee on Public Monies* presieduto da Sir Francis Baring, il controllo sulle politiche pubbliche del governo inizia ad essere operato in maniera organica: oltre a istituire un processo più stringente di controllo sulla spesa pubblica, il comitato raccomanda la creazione di una commissione permanente, nominata dallo Speaker con il compito di controllare con cadenza annuale le spese di tutti i settori della pubblica amministrazione. Il progetto riceve, nel 1859, l'appoggio dell'allora Ministro del Tesoro, William Gladstone, e due anni dopo, nel 1861 viene istituito il *Public Accounts Committee* (PAC)<sup>34</sup>.

Nel 1966, con l'approvazione del *Exchequer and Audit Departments Act*, l'evoluzione verso un controllo più organico dell'attività governativa conosce un altro significativo passo in avanti. La legge richiede a tutti i ministeri, per la prima volta, di produrre annualmente rapporti sulle loro spese, detti *appropriation accounts*. Inoltre, istituisce il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) e l'*Exchequer and Audit Department* (E&AD). Il primo aveva la funzione di autorizzare l'emissione di denaro pubblico al governo da parte della Banca d'Inghilterra.

---

<sup>34</sup> Nello stesso anno la Camera dei Comuni approva uno *Standing Order* (una sorta di regolamento), con il quale si dispone che «That there shall be a Standing Committee of Public Accounts; for the examination of the Accounts showing the appropriation of sums granted by Parliament to meet the Public Expenditure, to consist of nine members, who shall be nominated at the commencement of every Session, and of whom five shall be a quorum».

ra, dopo aver verificato che la somma rientrava nei limiti imposti dal Parlamento, nonché di verificare i conti di tutti i dipartimenti governativi e di riferire al Parlamento di conseguenza. Il secondo era invece costituito dallo staff tecnico incaricato di svolgere le funzioni di *auditing* nei confronti del Governo.

Già dopo pochi anni dall'istituzione del *Public Accounts Committee*, dunque, le strutture deputate alla valutazione delle politiche e delle spese pubbliche erano state istituite e iniziavano a elaborare quei metodi di lavoro e di raccordo che ancora oggi ne informano l'attività<sup>35</sup>. Parallelamente si assiste a un lento ma progressivo sforzo degli organi del circuito di valutazione delle politiche pubbliche di allargare l'oggetto e il parametro del proprio controllo.

Già negli anni Ottanta e Novanta del XIX secolo e nei primi anni del XX secolo, per esempio, il *Public Accounts Committee* inizia a basare il proprio giudizio non soltanto sulla formale regolarità delle spese del Governo e sul rispetto dei limiti approvati dal Parlamento, ma anche sul rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, comportando quindi una valutazione più penetrante nel merito delle decisioni di finanza pubblica da parte dell'Esecutivo. Nonostante le iniziali resistenze del Governo, dunque, il *Public Accounts Committee* riesce ad allargare rapidamente il suo raggio d'azione, andando ben oltre il mandato disegnato nel 1861 dallo *Standing Order* che aveva istituito tale organo.

Le due guerre mondiali pongono sfide importanti all'attività del *Public Accounts Committee*. A seguito del primo conflitto, la commissione è costretta ad affrontare un deciso allargamento della pubblica amministrazione britannica, con la creazione di nuovi ministeri e la moltiplicazione dei centri di spesa pubblici, situazione resa ancora più complicata dal fatto che spesso il personale tecnico assegnato ai nuovi dipartimenti era inadeguato, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, ciò che ha comportato l'aumento dei casi di gestione inefficiente del denaro pubblico. È, tuttavia, a seguito del secondo conflitto che si rende necessario un controllo ancora più incisivo sulle politiche pub-

---

<sup>35</sup> V. P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 99.

bliche dell'Esecutivo, in grado di sostenere il significativo incremento di spesa pubblica derivato dalla creazione del *welfare state*.

Se, da una parte, queste sfide consentono di allargare l'ambito di azione del *Public Accounts Committee*, estendendo il controllo a un numero crescente di politiche e di attività del Governo, dall'altra parte, i cambiamenti dell'economia, della società e della pubblica amministrazione che il Regno Unito conosce a partire dalla metà del XX secolo impongono un rafforzamento degli organi incaricati di valutare le politiche pubbliche e un ripensamento degli strumenti a disposizione per svolgere tale compito.

Le esigenze di riforma trovano espressione nell'approvazione, nel 1983, del *National Audit Act*, una legge che dispone una profonda revisione degli organi e delle attività implicate nel processo di valutazione<sup>36</sup>. L'atto modifica il ruolo del *Comptroller and Auditor General*, che diventa il capo di un nuovo organo, il *National Audit Office* (NAO), un imponente staff incaricato del controllo dei conti pubblici e della preparazione dei rapporti destinati al *Public Accounts Committee*. Viene inoltre creata una *Public Accounts Commission*, formata dal Presidente della *Public Accounts Committee*, dallo *Speaker* della Camera dei Comuni e da sette membri della Camera, scelti dalla Camera stessa.

La stessa legge contribuisce a rendere centrali, nell'ambito dell'attività svolta dagli organi summenzionati, i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che diventano i parametri fondamentali del procedimento di valutazione.

Questi cambiamenti permettono, di fatto, un controllo migliore e maggiormente incisivo sulle scelte del Governo, nonostante le ulteriori sfide sorte tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo. In quegli anni, la creazione delle *executive agencies*<sup>37</sup>, l'istituzione delle *arm's length organisations*<sup>38</sup> e la privatizzazione di molti beni e servizi pubblici hanno

---

<sup>36</sup> V. *infra*.

<sup>37</sup> Le *executive agencies* sono agenzie governative dotate di un certo grado di autonomia dal ministero al quale sono sottoposte.

<sup>38</sup> Le *arm's length organisations* sono organizzazioni che forniscono servizi pubblici, operando soltanto in parte sotto il controllo della pubblica amministrazione.

comportato un'ulteriore moltiplicazione e articolazione dei centri di spesa del denaro pubblico, contribuendo alla complicazione del processo di valutazione delle politiche pubbliche<sup>39</sup> e rendendo meno agevole l'attività di raccolta di dati e informazioni, imprescindibile per lo svolgimento dell'attività valutativa.

Sull'operato del *Public Accounts Committee* e degli altri organi impegnati nel procedimento di valutazione ha avuto una forte incidenza anche il processo di *devolution* che, con il trasferimento di competenze alla Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord, ha senza dubbio messo fine al controllo centrale sulla spesa in questi territori, favorendo altresì la concentrazione e l'allargamento della valutazione verso nuovi centri di spesa.

### 3. *La valutazione delle politiche pubbliche: un quadro normativo*

Il circuito della valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito vede dunque impegnato, oggi, una serie di organi con composizioni e funzioni regolate da una pluralità di fonti normative.

Quanto al *Public Accounts Committee*, l'atto che disciplina il funzionamento dell'organo è, fin dall'anno della sua approvazione, uno *Standing Order*, un atto che, in maniera simile ai regolamenti parlamentari italiani, disciplina le procedure e gli organi delle Camere e degli organi interni. Lo *Standing Order* n. 148, rubricato *Committee of Public Accounts*, nel testo vigente stabilisce che:

«(1) There shall be a select committee to be called the Committee of Public Accounts for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure, and of such other accounts laid before Parliament as the committee may think fit, to consist of not more than sixteen members. The committee shall have power to send for persons, papers and records, to report from time to time, and to adjourn from place to place.  
(2) Unless the House otherwise orders, each Member nominated to

---

<sup>39</sup> V. Public Accounts Committee, *Holding Government to Account*, cit., p. 27.

the committee shall continue to be a member of it for the remainder of the Parliament»<sup>40</sup>.

Gli altri organi che coadiuvano il *Public Accounts Committee* nello svolgimento della sua funzione di valutazione delle politiche pubbliche sono invece regolati nel *National Audit Act*, approvato dal Parlamento inglese nel 1983.

Si è visto in precedenza che uno staff di supporto al PAC è stato istituito già nel 1866. L'*Exchequer and Audit Departments Act* 1866, infatti, veniva approvato, a cinque anni di distanza dal *Public Account Committee*, per perseguire una serie di obiettivi dichiarati nel preambolo della legge: consolidare i compiti degli *Exchequer and Audit Departments*, regolare il deposito, la custodia e l'emissione di denaro pubblico, fornire un controllo sui conti pubblici, rafforzare i poteri del *Comptroller of Her Majesty's Exchequer* e del *Commissioner for Auditing the Public Accounts*, con il fine di unificare e armonizzare le funzioni di questi organi e rendere più completo ed efficace il controllo dei conti pubblici del Regno Unito<sup>41</sup>.

Fin dal 1866 il tentativo è stato dunque quello di creare un circuito impegnato nel controllo delle spese e delle politiche dell'Esecutivo britannico, una serie di organi con funzioni e competenze differenziate in modo da poter svolgere una valutazione quanto più possibile incisiva sulle scelte del Governo. La stessa finalità ha animato il legislatore che, nel corso del XX secolo, è intervenuto più volte per regolare gli organi e i procedimenti della valutazione, segnatamente con l'*Exchequer and Audit Departments Act* 1921 e l'*Exchequer And Audit Departments Act* 1957.

Si è già visto come i cambiamenti nella società, nell'economia e nella pubblica amministrazione conosciuti dal Regno Unito a partire dalla metà del XX secolo hanno posto una serie di sfide agli organi impegnati nella valutazione delle politiche pubbliche, che hanno imposto la necessità di una revisione significativa degli organi e degli

---

<sup>40</sup> V., per il testo dello *Standing Order* approvato nel 1861 per istituire il *Public Account Committee*, *supra*.

<sup>41</sup> Dalla fusione di questi due organi è nato il già citato *Comptroller and Auditor General*.

strumenti utilizzati. Dal punto di vista normativo, questa evoluzione ha trovato espressione con l'approvazione del *National Audit Act 1893* che ha inciso profondamente sia sugli attori sia sui procedimenti della valutazione<sup>42</sup>.

Quanto agli organi, oggetto della prima parte, rubricata *National Audit Authorities*, della legge approvata nel 1983, viene profondamente modificato il ruolo del *Comptroller and Auditor General* (art. 1); vengono, inoltre, istituiti due nuovi organi, la *Public Accounts Commission* (art. 2) e il *National Audit Office* (art. 3).

Altrettanto significative le modifiche apportate al funzionamento degli organi disciplinati dalla legge. Già il titolo della seconda parte del *National Audit Act 1893*, intitolato *Economy, Efficiency and Effectiveness Examinations*, sembra sancire il completamento di quella parabola che ha portato ad allargare il parametro utilizzato dalle *Audit Authorities* per incidere in maniera più profonda sulle politiche pubbliche del Governo. Dopo aver disciplinato le modalità di svolgimento dell'attività di *auditing* nei confronti dei ministeri (art. 6) e delle altre istituzioni finanziate con denaro pubblico (art. 7), la legge regola nel dettaglio gli strumenti utilizzabili dagli organi di valutazione, come la possibilità di ottenere documenti e informazioni (art. 8) e la facoltà di presentare rapporti alla *House of Commons* (art. 9).

La legge è stata soltanto limitatamente rivista nel corso degli ultimi decenni<sup>43</sup>, che hanno visto quindi consolidarsi lo schema disegnato dal legislatore nel 1983. Lo *Standing Order* n. 148 e il *National Audit Act 1983* costituiscono, dunque, la cornice normativa entro il quale oggi, nel Regno Unito, viene svolta la funzione di valutazione delle politiche pubbliche.

---

<sup>42</sup> L'art. 14 della legge del 1983 elenca gli articoli dell'*Exchequer and Audit Departments Act 1866*, *Exchequer and Audit Departments Act 1921* e l'*Exchequer and Audit Departments Act 1957* che si intendono abrogati con l'approvazione della legge del 1983.

<sup>43</sup> V. soprattutto il *Local Audit and Accountability Act 2014* che, con il suo art. 35, ha introdotto un nuovo art. 7A nel *National Audit Act 1983*: in base a tale revisione, il *Comptroller and Auditor General* è ora incaricato anche di svolgere funzioni di *auditing* nei confronti delle *relevant authorities* (soprattutto enti locali) elencate nello *Schedule 2* del *Local Audit and Accountability Act 2014*.

## Capitolo II

### *Il controllo ex ante e in itinere sulla regolazione*

Francesco OLIA

1. INTRODUZIONE – 2. ANALISI DEI COSTI DI ADEGUAMENTO – 2.1. ELEMENTI METODOLOGICI – 2.2. PERFEZIONAMENTO DEGLI STRUMENTI VALUTATIVI – 3. AMBITO DI APPLICAZIONE – 4. ATTORI COINVOLTI NEL PROCESSO VALUTATIVO – 5. RIFORMA DEL SISTEMA ISTITUZIONALE – 6. PROCESSO DI AIR – 7. RUOLO DEL PARLAMENTO NELLA VALUTAZIONE – 8. CONCLUSIONI

#### *1. Introduzione*

Nell'esperienza britannica si è ormai consolidata da anni sia la pratica dell'analisi preventiva di impatto della regolamentazione, sia la valutazione dell'impatto post-legislativo le quali costituiscono la struttura portante della valutazione delle politiche pubbliche.<sup>44</sup>

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è stata introdotta nel Regno Unito nella prima metà degli anni Ottanta dal governo conservatore guidato da Margaret Thatcher, inserendosi nel più ampio disegno politico della *deregulation*, che ha poi trovato il suo culmine nella *Deregulation Initiative* la quale ha avuto come oggetto principale la regolazione sociale e amministrativa<sup>45</sup>.

L'analisi di impatto della regolazione rappresenta l'espressione di quello che dovrebbe essere il nuovo modo di regolare, fondato sui criteri di necessità e di residualità e, più in generale, sul principio di proporzionalità.

L'AIR consente di confrontare diverse opzioni rilevanti riguardanti uno specifico intervento regolativo, per poi scegliere quella più oppor-

---

<sup>44</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito*, Senato della Repubblica. Servizio per la Qualità degli Atti normativi. Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere*, 2015, p.5.

<sup>45</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, a cura di C. Radaelli. Soveria Mannelli, Rubettino, 2001, p. 163.

tuna sulla base di un'analisi dei costi e dei benefici, ponderata anche dalle consultazioni con i diversi attori direttamente interessati.

Già dal 1980 la *Regulatory Impact Analysis* (RIA) ha assunto una dimensione globale nel procedimento regolativo del Regno Unito, in seguito a numerose pressioni che spingevano verso una *governance* più efficace ed efficiente<sup>46</sup>.

Negli anni Ottanta, il governo Thatcher perseguì una politica economica di stampo fortemente liberale, volta a ridurre al minimo l'intervento dello Stato nei processi economici. Questa scelta, oltre che per motivi ideologici, fu dettata da diverse contingenze particolarmente urgenti nel paese e potevano essere ricondotte a:

1. un ciclo congiunturale negativo;
2. relazioni industriali fuori controllo;
3. la diffidenza dell'opinione pubblica riguardo il finanziamento della pubblica amministrazione;
4. la formazione a livello internazionale di una nuova modalità di gestione della pubblica amministrazione, basata su tecniche e metodologie di *management* direttamente importate dal settore privato con il fine di accrescere l'efficienza della burocrazia<sup>47</sup>.

In quest'ottica, l'obiettivo dichiarato della *Deregulation Initiative* divenne quello di abbattere il più possibile i costi della regolazione amministrativa e sociale.

Svolsero un ruolo fondamentale le teorie economiche della *public choice*, inclini a evidenziare i fallimenti della regolazione, che venivano ricondotti alla propensione dei regolatori stessi a perseguire i propri interessi personali, costituendo in questo modo il caposaldo della riforma della regolazione.

Di conseguenza, il controllo del processo regolativo divenne l'obiettivo principale perseguito dai Governi conservatori per:

---

<sup>46</sup> N. Rangone, *La qualità della regolazione indipendente*, 2009, disponibile su [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

<sup>47</sup> Ivi, p. 167.

1. deregolare, intendendo con ciò la riduzione della quantità delle norme;
2. minimizzare i costi di adempimento a carico delle imprese;
3. modificare la cultura della pubblica amministrazione<sup>48</sup>.

Si riteneva che l'applicazione di tecniche economiche e contabili, nelle procedure di formulazione della regolazione, fosse l'unica soluzione per razionalizzare le decisioni amministrative. Per queste ragioni le nuove proposte regolative sarebbero dovute essere sottoposte a un'analisi precisa e strutturata, eseguita dalle amministrazioni proponenti, in modo da valutare l'impatto della nuova regolazione sulle imprese.

Nel 1986, attraverso un *Concordat*, tutte le amministrazioni furono invitate a fissare degli obiettivi specifici di riduzione del numero e della quantità della regolazione relativa alla propria competenza, nonché ad utilizzare un sistema di analisi dei costi di adeguamento, il *Compliance Cost Assessment (CCA)*<sup>49</sup>.

## 2. *Analisi dei costi di adeguamento*

Inizialmente l'analisi dei costi di adeguamento fu impiegata soltanto per valutare gli *Statutory Instruments* che avrebbero comportato un prevedibile impatto negativo sulle imprese. Successivamente l'oggetto delle analisi si estese, facendovi rientrare dapprima anche i *Private Members' bills* e in seguito, dal 1993, anche tutta la legislazione primaria.

In questo modo l'analisi dei costi di adeguamento divenne parte integrante dell'*Explanatory and Financial Memorandum*, documento che accompagna ogni proposta legislativa che il Governo presenta al Parlamento<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> J. Froud, *Controlling the Regulators*, Macmillan, 1998, p. 4.

<sup>49</sup> F. de Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p.169.

<sup>50</sup> R. Boden, J. Froud, *Obeying the rules: Accounting for regulatory compliance costs in the United Kingdom*, in *Accounting, Organisation and Society*, 1996, p. 334.

Storicamente si sono susseguite tre diverse versioni dell'analisi dei costi di adeguamento: la prima metodologia, quella originaria, risale al 1986, ed è stata in seguito modificata nel 1992 e successivamente nel 1996.

La prima guida richiedeva una valutazione in termini monetari dei benefici che la proposta regolativa avrebbe apportato al contesto economico generale, specificando in maniera puntuale i vantaggi per i consumatori, le imprese e le autorità pubbliche responsabili dell'attuazione e dell'osservanza della legge<sup>51</sup>.

La guida del 1992 richiedeva invece soltanto una breve descrizione dei benefici regolativi, presentandosi come uno strumento molto più generale e approssimativo. Questa diversità di approccio nelle prime due fasi della *Compliance Cost Assessment* riflette l'incertezza vissuta dal Governo nel momento in cui doveva scegliere il modello metodologico da utilizzare<sup>52</sup>.

Le possibili soluzioni e metodologie per ridurre gli oneri complessivi della regolazione sostenuti dalle imprese furono chiaramente influenzate dal modello americano, il quale si presentava completamente imperniato sull'analisi dei costi e dei benefici. Tuttavia, la pubblica amministrazione britannica, a differenza del modello americano, si orientò verso una mera descrizione dei benefici che si sarebbero avuti in seguito alla nuova regolazione<sup>53</sup>.

Il perfezionamento della metodologia utilizzata è facilmente comprensibile analizzando gli strumenti utilizzati e le tecniche indicate per la quantificazione dei costi di adeguamento, che dimostrarono essere sempre più precise e puntuali, introducendo inoltre il fondamentale concetto di "prezzo ombra" che veniva inserito qualora i valori contabili e monetari non fossero disponibili<sup>54</sup>. In questo modo si facilitò la quantificazione dei costi regolativi in maniera più precisa e puntuale, a

---

<sup>51</sup> Ad esempio, il regolatore era tenuto a quantificare i risparmi per il servizio sanitario nazionale ottenibili da una determinata proposta regolativa.

<sup>52</sup> J. Froud, *Controlling the Regulators*, cit., p. 11.

<sup>53</sup> Ivi, p.12.

<sup>54</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 172.

discapito però del rigore dell'analisi, in quanto si faceva riferimento a dei prezzi verosimili ma ipotetici<sup>55</sup>.

Il miglioramento dei processi di consultazione è stata una delle innovazioni più pregevoli dell'analisi dei costi di adeguamento. Grazie alla *Compliance Cost Assessment*, la consultazione è diventata una parte essenziale del processo di valutazione. Nonostante questi notevoli perfezionamenti, avvenuti in maniera graduale nel tempo, le prime esperienze di consultazione furono caratterizzate da rilevanti problemi e difficoltà nell'ottenere stime e commenti da parte delle imprese che venivano coinvolte<sup>56</sup>.

La sezione *Monitoring and Review*, inclusa nella terza versione dell'analisi dei costi di adeguamento, quella del 1996, ha indotto le amministrazioni proponenti a predisporre dei piani che fossero in grado di monitorare i costi reali della regolazione nella maniera più precisa e specifica possibile, in modo da essere poi comparati con le stime effettuate *ex ante*<sup>57</sup>.

Inoltre, per una maggiore responsabilizzazione individuale e personale è stata aggiunta la sezione *enquiry*, che indicava il nome del responsabile per la redazione della *Compliance Cost Assessment*, il quale avrebbe dovuto fornire commenti e informazioni sulla proposta regolativa, rendendo l'intero processo di valutazione più aperto e trasparente<sup>58</sup>.

### 2.1. Elementi metodologici

Il processo di analisi dei costi di adeguamento si basava fin da subito su concetti e principi che ricoprono tuttora un ruolo fondamentale nel processo di valutazione.

<sup>55</sup> J. Froud, *Controlling the Regulators*, cit., p. 46.

<sup>56</sup> R. Boden, J. Froud, *Obeying the rules*, cit., p. 231.

<sup>57</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 173.

<sup>58</sup> J. Froud, *Controlling the Regulators*, cit., p. 37.

Fra questi troviamo senza dubbio il fattore tempo che è sempre stato considerato essenziale per un'analisi efficace tanto che, recentemente, tale principio è stato rafforzato dalla predisposizione del *Regulatory Impact Assessment*, che ha consolidato la procedura di analisi richiedendo la relazione di tre diversi documenti che precedono il documento definitivo da presentare in Parlamento<sup>59</sup>.

Un altro principio di fondamentale importanza che è stato perseguito e rafforzato nell'analisi dei costi di adeguamento è la pubblicità della *Compliance Cost Assessment*. Rendendo di pubblico dominio i dati sui costi di adempimento delle imprese, non solo si è voluto rendere più trasparente l'intero processo di valutazione, ma si è voluta anche esporre la pubblica amministrazione al giudizio della società civile, incrementando la sua imparzialità e la sua responsabilità<sup>60</sup>.

Le tecniche utilizzate nel produrre la CCA furono mantenute volontariamente semplici ed elementari, tenendo in considerazione le effettive capacità dell'amministrazione pubblica, in quanto molti dei *civil servants* erano completamente digiuni rispetto ai concetti e alle metodologie economiche e di valutazione.

A questo modello di CCA non mancarono le critiche, soprattutto da parte del mondo accademico inglese, il quale lo considerava focalizzato esclusivamente sull'analisi dei costi di adempimento connessi all'acquisto dei fattori produttivi necessari alle imprese per conformarsi alle nuove disposizioni regolative, escludendo completamente dall'analisi i costi secondari e indiretti, ritenuti molto rilevanti<sup>61</sup>.

Un'ulteriore critica mossa alla *Compliance Cost Assessment* riguarda il meccanismo delle consultazioni; infatti le imprese erano la principale fonte di informazione riguardo i dati sui costi di adempimento, e in assenza di un organo terzo e indipendente, tendevano a sovrastimare i costi che avrebbero dovuto sostenere per l'adempimento. Con questa situazione di forte asimmetria informativa, non si rendeva possibile

---

<sup>59</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 175.

<sup>60</sup> R. Boden, J. Froud, *Obeying the rules*, cit., pp. 16-17.

<sup>61</sup> J. Froud, *Controlling the Regulators*, cit.

ai regolatori verificare l'attendibilità delle stime dei costi fornite dalle imprese<sup>62</sup>.

È opportuno considerare che per una corretta e precisa analisi è necessario fare riferimento al concetto di "effetto netto della regolazione", ovvero l'impatto che si avrebbe con l'emanazione della proposta regolativa senza tenere in considerazione le conseguenze correlate alla situazione attuale. Si deve dunque fare riferimento alla differenza tra i costi stimati per conformarsi alle nuove disposizioni regolative e i costi di adempimento che già sostengono le imprese, in quanto sono molto rari i casi in cui ci sia una completa assenza di regolazione<sup>63</sup>.

Considerando tutti i limiti nella tecnica e nella metodologia di analisi riscontrabili in questa prima fase, risulta evidente come l'obiettivo principale del Governo dei conservatori fu quello di far assimilare alla pubblica amministrazione in maniera graduale uno strumento di valutazione della regolazione pensato soprattutto come meccanismo di cambiamento culturale e di controllo della pubblica amministrazione stessa<sup>64</sup>.

Uno dei punti salienti della valutazione odierna consiste nella comparazione di diverse alternative di regolazione. Tuttavia, le versioni iniziali della CCA (del 1986 e del 1992) non imponevano ai regolatori un confronto tra le varie opzioni regolative, ma aveva come unico obiettivo quello di una mera misurazione dei costi di adeguamento delle imprese, discostandosi anche da un'analisi costi-benefici in senso stretto.

Il fine di questa scelta era quello di perseguire una strategia più realistica e realizzabile, adottando un modello metodologico meno ambizioso infatti si voleva rimanere coerenti con lo scopo di dar voce alle imprese durante il processo regolativo<sup>65</sup>.

Considerando questi elementi la CCA è riuscita a promuovere un notevole cambiamento nella cultura della pubblica amministrazione

---

<sup>62</sup> J. Froud, A. Ogus, *Controlling the regulators: Compliance Cost Assessment in UK central government*, Paper prepared for the Political Studies Association Annual Conference, Glasgow, 1996, p. 231.

<sup>63</sup> J. Froud, *Controlling the Regulators*, cit., p. 46.

<sup>64</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 175.

<sup>65</sup> J. Froud, A. Ogus, *Controlling the regulators*, cit., p. 233.

britannica, ma nonostante ciò rimase il problema fondamentale di far coincidere gli obiettivi politici di una determinata amministrazione con l'esigenza tangibile di ridurre i costi di adempimento delle imprese.

Senza alcun dubbio la *Compliance Cost Assessment* presenta dei grossi limiti, soprattutto se valutati con il senno del poi, ma considerando l'interno processo di apprendimento e evoluzione, questa tecnica ha rappresentato un meccanismo realistico e commisurato agli obiettivi politici dei governi degli anni Ottanta, mediante il quale iniziare ad affrontare il tema complesso della valutazione delle politiche pubbliche<sup>66</sup>.

## 2.2. *Perfezionamento degli strumenti valutativi*

Nella seconda metà degli anni Novanta si assistette nel Regno Unito a un vero e proprio cambiamento di marcia per quanto riguarda la valutazione delle politiche pubbliche, che può essere ricondotto a due momenti fondamentali.

Il primo è collocabile al maggio del 1996, con l'introduzione del *Regulatory Appraisal*, un documento ulteriore che doveva essere allegato ad ogni bozza di proposta di nuova regolazione, unitamente all'analisi dei costi di adeguamento per le imprese.

Questa riforma della metodologia di valutazione coincise con il rilancio della *Deregulation Initiative*, sempre con l'intento di conciliare il perseguimento degli obiettivi politici dell'amministrazione proponente con la necessità di diminuire al minimo possibile gli oneri per le imprese e per tutti gli altri soggetti interessati dalle misure regolative<sup>67</sup>.

Allo stesso tempo si pose sempre maggiore attenzione ai benefici che potevano derivare dalla regolazione riconducibili alla tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza del lavoro, riequili-

---

<sup>66</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 176.

<sup>67</sup> L. Neville-Rolfe, *Good Regulation: Weighing-up the Risks*, in E. Kellermann et al. (a cura di), *Improving the Quality of Legislation*, Leiden, Brill, 1998, p. 245.

brando in questo modo le precedenti analisi che si focalizzavano solamente sui costi di adempimento per le imprese<sup>68</sup>.

Il secondo momento fondamentale di questo processo di apprendimento è collocabile invece nel 1998 con la presentazione della guida *Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment* la quale completava l'evoluzione del processo di analisi della regolazione.

Con il *Regulatory Impact Assessment* si convogliano tutti i costi e tutti i benefici in un'unica analisi, evitando in questo modo la stesura di due documenti distinti e rendendo così l'analisi molto più comprensiva, in quanto include tutti gli oneri regolativi non afferenti alle imprese e tutti i possibili benefici che la regolazione può apportare alla collettività. In altri termini si è posto al centro del sistema di valutazione l'analisi costi-benefici<sup>69</sup>.

Il progressivo impegno ad utilizzare tecniche sempre più sofisticate, il perfezionamento delle procedure connesse all'analisi e la relativa estensione dell'oggetto delle analisi stesse ha permesso al Regno Unito di raggiungere una posizione di eccellenza tra i paesi OCSE, presentando il più elevato grado di maturità in tema di applicazione sistematica di metodologie di valutazione, costituendo un punto di riferimento per tutti gli altri Paesi<sup>70</sup>.

### 3. *Ambito di applicazione*

L'ambito di applicazione della procedura della valutazione della regolazione è mutato contestualmente all'evoluzione degli strumenti di valutazione della regolazione stessa. La valutazione, infatti, originariamente adottata soltanto in riferimento alla legislazione secondaria (*Statutory Instruments*), è stata estesa a tutte le normative, sia di ori-

---

<sup>68</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 177.

<sup>69</sup> Better Regulation Unit, *The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*, Cabinet Office, London, 2000, p. 31.

<sup>70</sup> C. Belella, *L'Air nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito*, 2010, disponibile su [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

gine governativa, sia di origine parlamentare, che abbiano un prevedibile impatto sulle imprese e sulle organizzazioni di terzo settore<sup>71</sup>. Passando in questo modo da procedimenti valutativi semplici (come la *Compliance Cost Assessment*) a procedimenti più complessi e strutturati come la redazione di analisi di impatto (AIR).

Non vi è alcuna espressa previsione normativa testuale che regoli e indichi i casi nei quali si debba applicare l'analisi valutativa, ma è generalmente richiesta per tutti gli interventi governativi di natura regolativa che generano effetti sul settore privato, sulle imprese, sulle organizzazioni della società civile e sui servizi pubblici<sup>72</sup>.

L'analisi di impatto viene eseguita se la nuova proposta di regolazione:

1. impone costi aggiuntivi o riduce costi esistenti per le imprese e per le organizzazioni della società civile, del terzo settore nonché per i consumatori;
2. impone nuovi oneri informativi o elimina quelli esistenti per il settore pubblico o per enti che forniscono servizi pubblici;
3. introduce costi amministrativi superiori ai cinque milioni di sterline per il settore pubblico o per enti che forniscono servizi pubblici, oppure è probabile che sia di grande interesse politico o mediatico;
4. produce una redistribuzione di costi o benefici da un gruppo a un altro;
5. comporta l'abrogazione o la modifica di legislazione esistente in relazione alla regola della "one-in, one-out", volta a raggiungere un migliore equilibrio fra oneri dovuti alla emanazione di nuove leggi e la semplificazione di quelli dovuti a norme già esistenti<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 178.

<sup>72</sup> Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, 2010, disponibile su [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/450239/Guide\\_to\\_Making\\_Legislation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/450239/Guide_to_Making_Legislation.pdf), pp.110-114.

<sup>73</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 6.

A tal proposito, nel 2000, su un totale di quasi 500 proposte regolative aventi impatto economico rilevante, sono state ritenute meritevoli di essere sottoposte all'analisi dell'AIR solo 170<sup>74</sup>. Nell'analisi, oltre ai costi e ai benefici, deve essere stimato l'impatto economico, sociale e ambientale, attraverso un'analisi che tiene conto di diversi criteri variegati e interconnessi tra loro, che prende il nome di *multi-criteria analysis* (MCA).

Nella fase preparatoria della valutazione sono inoltre possibili delle consultazioni informali con gli *stakeholder*, soggetti portatori di interessi specifici che riguardano l'oggetto della nuova regolazione, in modo da ampliare e diversificare le opzioni disponibili fra le quali scegliere<sup>75</sup>.

È fondamentale sottolineare che l'AIR non si applica solamente alle iniziative di nuova regolazione, ma secondo quanto previsto dal *Regulatory Reform Act*, anche la procedura per abolire una norma di fonte primaria che comporti oneri ingiustificati per le imprese o per le organizzazioni di volontariato, deve comprendere la pubblicazione dell'AIR.

Quest'ultima risulta infatti fondamentale per il controllo parlamentare sull'utilizzo da parte dell'esecutivo del potere di deregolare, verificando che tutte le disposizioni siano rispettate e appurando, in particolare, che sia stata svolta un'adeguata consultazione<sup>76</sup>.

#### 4. Attori coinvolti nel processo valutativo

L'ordinamento del Regno Unito ha previsto per lungo tempo un sistema diffuso di controllo, che affidava tale funzione a una pluralità di strutture, collocate su diversi livelli amministrativi. Tuttavia, questa architettura composita e frammentata è stata oggetto di una corposa riforma che a partire dal 2006 ne ha ridisegnato l'assetto<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 178.

<sup>75</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 6.

<sup>76</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 178.

<sup>77</sup> P. Hampton, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*,

Le amministrazioni che intendono proporre una nuova regolazione svolgono un ruolo preminente nel processo di valutazione e di analisi, in quanto hanno il compito sia di redigere l’AIR sia di pubblicare un *report* annuale che contiene i risultati conseguiti dall’amministrazione stessa con le sue diverse politiche regolative. Presso ogni amministrazione sono state costituite le *Departmental Regulatory Impact Units* (DRIU), unità amministrative che svolgono la funzione di coadiuvare i responsabili nella redazione delle schede dell’AIR.

Inoltre, al fine di rafforzare il controllo interno all’amministrazione sono stati nominati dei “ministri junior” che svolgono il compito di attuare la politica regolativa del governo<sup>78</sup>.

Tuttavia se si vogliono comprendere i meccanismi odierni che costituiscono e regolano il processo dell’AIR è necessario ripercorrere le varie tappe evolutive e le varie trasformazioni che nel tempo hanno interessato la *Regulatory Impact Unit* (RIU) organo fondamentale nel processo valutativo.

Inizialmente istituita nel 1996 all’interno del *Cabinet Office* del Primo Ministro, con il nome di *Better Regulation Unit* (BRU), divenne in seguito, nel 2000, *Regulatory Impact Unit* (RIU)<sup>79</sup>, con il compito di coadiuvare le amministrazioni proponenti nella formulazione di un’efficiente ed efficace regolazione per la tutela degli interessi dei cittadini e delle imprese<sup>80</sup>, esercitando in questo modo una forma di controllo *ex ante*<sup>81</sup>.

Gli obiettivi che venivano perseguiti dalla RIU possono essere sintetizzati in quattro punti fondamentali, per la cui realizzazione disponeva di un *budget* annuale di 2,3 milioni di sterline:

1. promuovere i principi della buona regolazione;

2005, disponibile su [http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton\\_150305\\_640.pdf](http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf)

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> C. Belella, *L’Air nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito*, 2010, disponibile su [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), pp. 7-8.

<sup>80</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

<sup>81</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull’analisi di impatto della regolazione: l’esperienza degli Oversight Bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, p. 1070.

2. supportare l'attività della *Better Regulation Task Force*;
3. individuare e abrogare le normative non necessarie, obsolete o troppo onerose con l'ausilio del *Regulatory Reform Act*;
4. migliorare la qualità della valutazione dell'impatto, della progettazione e dell'applicazione della regolazione, prestando particolare attenzione alle esigenze e alle necessità delle piccole imprese<sup>82</sup>.

Per svolgere tali attività valutative, la RIU ha emanato diverse linee guida contenenti sia la metodologia sia le tecniche di base per adottare strumenti in grado di misurare qualità della regolazione. Per prestare supporto agli uffici periferici, invece, sono stati presentati parallelamente ulteriori guide e manuali dal *Departmental Regulatory Impact Unit* nell'ottica di risolvere problematiche connesse all'elaborazione dell'AIR. In questo modo, la RIU ha garantito un coordinamento di tipo trasversale in quanto è riuscita a fornire alle diverse DRIU gli strumenti operativi per l'applicazione corretta e uniforme degli strumenti di valutazione della qualità della regolazione<sup>83</sup>.

La *Regulatory Impact Unit* contava al suo interno una cinquantina di dipendenti tra cui: tre analisti di *policy*, due economisti, quattro esperti di politiche comunitarie, tre esperti di relazioni esterne, dieci esperti in tecniche di valutazione e quattro esperti che si dedicano all'analisi della regolazione<sup>84</sup>.

Un altro organo di grande importanza nel processo di valutazione è il *Panel for Regulatory Accountability* che interviene per monitorare la formazione di nuovi interventi regolativi che coinvolgono più ministeri, con il compito principale di smorzare le posizioni più estreme e discordanti in merito alla proposta regolativa. Il *Panel for Regulatory Accountability* è composto dai ministri del *Cabinet Office*, dal Ministro per la riforma regolativa della amministrazione proponente, dal Segretario di Stato per il *Department of Trade and Industry*,

---

<sup>82</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

<sup>83</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1071.

<sup>84</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

dai responsabili della *Better Regulation Task Force* e dallo *Small Business Service*<sup>85</sup>.

Tutti i membri del *Panel for Regulatory Accountability* si riuniscono prima che le proposte regolative siano presentate al Parlamento con l'obiettivo di:

1. rimandare a un quadro generale del programma legislativo del Governo;
2. trovare una posizione comune tra i vari ministeri, impegnati a motivare oppure ad abbandonare le proposte di legge ritenute controverse dai membri del *panel* stesso;
3. incoraggiare le misure di deregolazione<sup>86</sup>.

La *Better Regulation Task Force* (BRTF) è un organo indipendente di grande importanza, a supporto del *Cabinet Office*<sup>87</sup>. È composta da membri che provengono dal mondo imprenditoriale, dalle associazioni di cittadini e consumatori e da quella parte della pubblica amministrazione responsabile per l'applicazione della regolazione<sup>88</sup>.

Il suo compito fondamentale è quello di suggerire al Governo britannico modalità per incrementare l'efficacia, la credibilità, l'affidabilità e l'accettabilità della regolazione dell'intero *corpus* normativo. Esprime inoltre pareri sulle proposte di regolazione e valuta il livello qualitativo dell'assetto regolativo esistente, producendo raccomandazioni su specifiche aree di regolazione alle quali i ministri interessati sono tenuti a rispondere entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione<sup>89</sup>.

Per svolgere le sue funzioni la *Task Force* segue cinque principi fondamentali:

1. Trasparenza. I motivi e la decisione di ricorrere alla regolazione dovranno essere chiaramente espresse. Le consultazioni delle

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1071.

<sup>88</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

<sup>89</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1071.

parti interessate dovranno essere previste prima dell'adozione della regolazione, che dovrà essere formulata in modo esplicito e chiaro.

2. *Accountability*. Il regolatore deve rispondere delle sue decisioni verso i ministri, il Parlamento e l'opinione pubblica.
3. Proporzionalità. La regolazione e le eventuali sanzioni dovranno essere proporzionate al rischio specifico che si intende ridurre, tenendo in considerazione tutte le possibili alternative alla regolazione, compresa l'opzione zero, ovvero quella di non intervenire. Inoltre, la regolazione dovrà tener conto della capacità dei destinatari di conformarsi alla normativa.
4. Coerenza. Le proposte di regolazione dovranno coesistere con l'aspetto regolativo in vigore, includendo anche quello comunitario, e con i diversi obiettivi politici perseguiti.
5. Efficacia. La regolazione dovrà essere mirata all'obiettivo e focalizzata sulle esigenze e sulle ragioni che hanno motivato l'intervento, limitando il più possibile gli effetti indiretti non desiderati<sup>90</sup>.

Lo *Small Business Service* è stato istituito nell'aprile del 2000 dal governo laburista con lo scopo di dedicare una specifica struttura amministrativa che tutelasse gli interessi delle imprese più piccole al momento della creazione di una nuova regolazione e della definizione di politiche pubbliche.

I principali obiettivi del *Small Business Service* sono:

1. semplificare e migliorare la qualità degli aiuti di Stato destinati alle piccole imprese;
2. supportarle nell'osservanza della regolazione vigente;
3. garantire che i loro interessi siano pienamente considerati al momento della formulazione delle politiche del governo.

Ogniquale volta le amministrazioni propongono una nuova regolazione che produce effetti sulle piccole imprese, sono tenute a consul-

---

<sup>90</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 179.

tare lo *Small Business Service*, che ha la facoltà di esprimere il proprio giudizio sulla qualità dell'AIR. Il suo obiettivo principale sarà quello di semplificare tutta la regolazione ritenuta troppo onerosa per le piccole imprese<sup>91</sup>.

Nel 2007 lo *Small Business Service* è stato assorbito dal *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR), divenendo il *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform Enterprise Directorate*<sup>92</sup>.

### 5. Riforma del sistema istituzionale

Questo sistema istituzionale si delineava in tal modo sino al 2006, quando è stato oggetto di un'ampia riforma organica e strutturale<sup>93</sup>. I poteri di controllo della *Regulatory Impact Unit* sono stati rafforzati, ed è stata rinominata *Better Regulation Executive* (BRE)<sup>94</sup>. Uno dei cambiamenti di maggiore rilevanza tra i due organi riguarda il fatto che mentre la RIU effettuava un'analisi su tutte le AIR presentate, il BRE si sofferma solo su quelle ritenute più importanti e rilevanti.

Alla *Better Regulation Executive* viene affidata inoltre, la funzione di coordinamento e di assistenza alle *Departmental Regulatory Impact Unit*. Tale funzione di supporto alle amministrazioni proponenti nella redazione e nello sviluppo delle schede di AIR, non è più infatti svolta dalla *Better Regulation Task Force* come in precedenza<sup>95</sup>.

Al fine di avvicinare ulteriormente gli organi valutativi alle imprese e agli utenti nel 2007 il BRE è stato spostato dal *Cabinet Office* del Primo Ministro al *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR).

---

<sup>91</sup> Ivi, p. 181.

<sup>92</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1072.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> National Audit Office, *Regulatory Reform in the UK - Briefing for Regulatory Reform Select Committee*, 2008, disponibile su [www.nao.org.uk/](http://www.nao.org.uk/).

<sup>95</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1072.

Delle modificazioni sono state poste in essere anche in seno della *Better Regulation Task Force*, la quale è stata sostituita inizialmente dalla *Better Regulation Commission* (BRC) e successivamente, nel 2008, dal *Risk and Regulation Advisory Council* (RRAC) che principalmente svolge il compito di supportare l'attività di controllo della qualità della regolazione e congiuntamente svolge un'attività di collaborazione e confronto con gli *stakeholders* interessati dalla proposta regolativa<sup>96</sup>.

Tra il 2009 e il 2010 l'intero sistema è stato interessato da ulteriori modifiche, vedendo in primo luogo l'attività di controllo concentrarsi nella *Regulatory Policy Committee* (RPC), istituita su proposta del *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS), il quale a sua volta è subentrato al vecchio *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR), costituito dal Governo di coalizione di Cameron, con il compito di vigilare sulla qualità della normazione.

La *Regulatory Policy Committee* agisce in modo indipendente riferendo direttamente al *Reducing Regulation Committee* (RRC), organo interministeriale, istituito nel maggio del 2010 e collocato all'interno del *Cabinet* del Primo Ministro.

Tale organo è presieduto dal *Business Secretary*, e svolge la funzione di fondamentale importanza di gestire la politica di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi della regolazione, con ampi poteri discrezionali (compreso quello di veto) sulle proposte regolative del Governo<sup>97</sup>.

La *Regulatory Policy Committee*, nella sostanza, verifica la qualità delle AIR predisposte dai diversi dipartimenti governativi e invia un parere alla *Reducing Regulation Committee* che, in maniera esclusiva, valuta ed eventualmente autorizza la regolazione proposta, anche in base alle risultanze della *Regulatory Policy Committee*.

In questo modo, dunque, la funzione di supervisione è stata posta al centro del processo decisionale politico<sup>98</sup>, anche in seguito a pres-

---

<sup>96</sup> Ivi, p. 1073.

<sup>97</sup> HM Government, *Reducing Regulation Made Simple. Less regulation, better regulation and regulation as a last resort*, 2010, disponibile su [www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/r/10-1155-reducing-regulation-made-simple](http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/r/10-1155-reducing-regulation-made-simple).

<sup>98</sup> EEF The Manufacturer's Organisations, *Reforming regulation. One year on*, 2011, p. 3.

sioni di organismi esterni tra cui l'OCSE, che sosteneva la necessità di istituire un organo indipendente, in grado di condizionare in maniera più efficace il comportamento dei singoli dipartimenti spingendoli a emanare delle AIR di una maggiore qualità<sup>99</sup>.

La riforma del 2007 che ha modificato in maniera sostanziale i vari attori centrali coinvolti nel processo dell'AIR, a livello periferico invece conferma innanzitutto il ruolo strategico assunto dalle *Departmental Regulatory Impact Units*.

Le *Unit*, piccoli team composti al massimo da quattro persone garantiscono l'attuazione omogenea delle iniziative di *better regulation*, mantenendo i contatti con il *Better Regulation Executive*.

Inoltre, ogni dipartimento è stato dotato di un *Better Regulation Minister* supportato da un *Board Level Champion*, l'ufficio responsabile della politica di miglioramento della regolazione a livello dipartimentale<sup>100</sup>.

Ora è necessario vedere come questi attori interagiscono tra loro e attraverso quali meccanismi e procedimenti informali si è andato strutturando il processo di evoluzione dell'AIR.

Il crescente utilizzo di modalità di monitoraggio e controllo tra i vari ministeri è basato su un modello che ha strette affinità con il concetto di autoregolazione o di co-regolazione<sup>101</sup>.

Piuttosto che un controllo esercitato in virtù di un potere formale derivante da una fonte giuridica, tale sistema di controllo si fonda e si struttura su un consenso condiviso sia all'interno del *Cabinet System*, sia all'interno della pubblica amministrazione; essi hanno medesimi obiettivi da perseguire<sup>102</sup> e condividono l'idea che a dover intervenire siano degli organi che operano sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni proponenti la nuova regolazione.

<sup>99</sup> OECD, *Oversight Bodies for Regulatory Reform. Regional Capacity Building Seminar*, 2007, disponibile su <http://www.oecd.org/mena/governance/38403668.pdf>, p. 6.

<sup>100</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1072.

<sup>101</sup> A. Page, *Controlling Government from Within: A Constitutional Analysis*, in *Public Policy and Administration*, 1998, p. 78.

<sup>102</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 181.

## 6. Processo di AIR

La maggior parte delle proposte regolative sono di origine governativa (*Statutory Instruments Government* o *bills*) e il processo di AIR che è necessario seguire viene illustrato dalla guida *Good Policy Making, A Guide to Regulatory Impact Assessment*, nella quale si evidenziano i passaggi formali che un'amministrazione proponente è tenuta a seguire durante il processo regolativo<sup>103</sup>.

L'analisi di impatto viene predisposta dalla *Better Regulation Executive* (BRE) del ministero proponente l'atto normativo<sup>104</sup> e si sviluppa attraverso otto fasi fondamentali:

1. analisi degli obiettivi dell'intervento;
2. analisi del rischio;
3. analisi dei benefici connessi a ciascuna opzione analizzata;
4. analisi dei costi connessi a ciascuna opzione analizzata;
5. previsione di sistemi che garantiscano l'osservanza alla regolazione;
6. valutazione specifica dell'impatto sulle imprese;
7. consultazione;
8. valutazione e revisione della regolazione<sup>105</sup>.

I destinatari di questa AIR iniziale sono solitamente il ministro di riferimento o i *policy makers* presenti nell'amministrazione proponente<sup>106</sup>.

Contemporaneamente, l'analisi di impatto preliminare, prima di venire pubblicata per la consultazione formale, deve ottenere l'approvazione della *Regulatory Policy Committee* (RPC)<sup>107</sup>, organo divenuto

---

<sup>103</sup> Ivi, p. 183.

<sup>104</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1072.

<sup>105</sup> Hm Government, *Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment; Better Regulation Executive's Toolkit and Guidance for Impact Assessments*; HM Government, *Treasury's Green Book*.

<sup>106</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 183.

<sup>107</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 8.

indipendente dal 2012 e composto da sei membri che vengono scelti tra gli esperti di regolazione e tra i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori<sup>108</sup>.

Il processo di consultazione prevede la selezione di due o tre imprese direttamente interessate alla proposta regolativa con le quali l'amministrazione proponente discuterà in merito all'impatto del provvedimento regolativo sulle imprese stesse.

Viene scelta inoltre un'impresa di piccole dimensioni, indispensabile per eseguire lo *Small Business Test*, una tecnica di consultazione che coinvolge proprio le imprese di piccole dimensioni, con il fine di determinare la loro capacità di sostenere gli oneri prodotti dalle nuove disposizioni regolative<sup>109</sup>.

Qualora il ministro, in relazione ai primi risultati della valutazione, decidesse di procedere alla risoluzione del problema evidenziato, portando avanti la regolazione proposta, si dovrà procedere con la strutturazione dell'analisi, in quanto su di essa si fondano sia il consenso dei Ministri del *Cabinet*, sia le consultazioni con gli organi esterni alla pubblica amministrazione<sup>110</sup>.

La RPC effettua analisi e valutazioni indipendenti sulle proposte di modifica della legislazione *in itinere*, durante il processo legislativo stesso, esaminando le analisi di impatto sulle nuove proposte di regolamentazione e deregolamentazione (legislazione primaria, secondaria e *codes of practices* o *guidance*), con lo scopo di garantire che le decisioni siano prese sulla base di una politica basata sull'evidenza del processo decisionale<sup>111</sup>, in modo da assicurarne la solidità e la razionalità<sup>112</sup>.

Il Segretariato della *Committee* ha il compito di fornire il supporto operativo ed è composto da dieci funzionari di carriera. Sul piano della

---

<sup>108</sup> Per la composizione della *Committee* vedi <https://www.gov.uk/guidance/the-regulatory-policy-committee-scrutiny-process>.

<sup>109</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 187.

<sup>110</sup> Ivi, p.184.

<sup>111</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 8.

<sup>112</sup> Regulatory Policy Committee, *Reviewing Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals*.

struttura, la RPC segue il modello di *watchdog office*<sup>113</sup>: il Comitato rispetta le prerogative dei ministeri e del Governo nel decidere gli obiettivi e le finalità delle politiche; tuttavia, essendo un organo indipendente di controllo, ha il compito di valutare la qualità delle analisi e l'adeguatezza delle motivazioni e dei dati relativi all'opzione normativa prescelta verificando che siano coerenti con quelli riportati nell'analisi di impatto<sup>114</sup>.

La RPC, nel verificare la qualità dell'AIR realizzata, si concentra su tre fondamentali aspetti:

1. l'accuratezza e la solidità dei costi e dei benefici individuati;
2. la ragionevolezza delle opzioni prescelte, che devono essere orientate alla minimizzazione dei costi e alla massimizzazione dei benefici;
3. il rischio delle proposte formulate<sup>115</sup>.

La RPC, dal punto di vista procedurale, effettua un controllo a passaggi progressivi che inizialmente coinvolge un comitato ristretto del Segretariato e un solo membro della *Committee*; successivamente invece, viene coinvolto l'intero organo<sup>116</sup>.

L'AIR richiede un'analisi di tutti i costi e benefici diretti e indiretti che ricadono su tutti i potenziali destinatari dell'intervento regolativo espressi, quando possibile, in termini monetari<sup>117</sup>.

L'analisi è svolta utilizzando una *checklist* di sei raccomandazioni, che viene sostanzialmente elaborata sulla base delle linee guida dell'AIR, che rappresentano anche le principali aree ad oggetto del controllo.

La *Regulatory Policy Committee* procede nella sua analisi sviluppando i seguenti punti:

1. non presumere che la regolazione sia necessaria;

---

<sup>113</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1074.

<sup>114</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 8.

<sup>115</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1075.

<sup>116</sup> Regulatory Policy Committee, *Rating Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals*.

<sup>117</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 187.

2. considerare tutte le opzioni alternative;
3. assicurarsi di avere prove sostanziali;
4. elaborare affidabili analisi costi-benefici;
5. valutare minuziosamente tutti gli impatti compresi quelli non monetizzabili;
6. spiegare e presentare chiaramente i risultati conseguiti<sup>118</sup>.

A seguito all'analisi, la *Regulatory Policy Committee* esprime il proprio parere sull'adeguatezza delle analisi di impatto che le vengono presentate prima che la proposta possa essere sottoposta alla *Reducing Regulation Committee* (RRC), la quale ha il compito di gestire la politica di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi e detiene inoltre ampi poteri sulle proposte regolative del Governo<sup>119</sup>.

Dal gennaio 2011 la RPC emana tre diversi tipi di giudizi (*rated impact assessment opinion*) sulla qualità dell'AIR, identificandoli con tre colori diversi<sup>120</sup>:

- *red*: con il colore rosso l'RPC indica che considera l'analisi di impatto della regolamentazione non adeguata allo scopo, a causa di rilievi riguardanti la qualità dei dati o delle analisi;
- *amber*: con il colore ambrato viene indicata l'AIR se è adeguata, ma non completamente soddisfacente, in quanto esistono aspetti che devono essere risolti prima che la proposta possa essere sottoposta alla *Reducing Regulation Committee*;
- *green*: una valutazione con il colore verde indica che l'analisi di impatto è giudicata adeguata allo scopo (*fit for purpose*), nonostante alcuni problemi minori possano ancora essere evidenziati<sup>121</sup>.

Una volta ricevuto il giudizio positivo da parte dell'RPC, l'analisi di impatto è pronta per essere pubblicata per la consultazione formale,

---

<sup>118</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1075.

<sup>119</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 9.

<sup>120</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1076.

<sup>121</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 9.

che normalmente dura dalle dodici alle quattordici settimane e al termine della quale il ministero competente deve redigere un sommario del numero di interventi ricevuti e dei risultati emersi dalle risposte<sup>122</sup>.

Queste diverse fasi, attraverso le quali si snoda il procedimento, sono specificate nel codice per la consultazione<sup>123</sup> redatto dalla BRE.

La *Better Regulation Executive*, dopo aver preso in considerazione e integrato i risultati della consultazione, redige la versione finale della proposta di analisi, che viene pubblicata sia quando il Governo adotta una delle singole opzioni che contiene, sia quando una proposta viene presentata in Parlamento.

L'AIR attualmente è uno strumento molto complesso che non si limita solamente a considerare gli effetti economici di una nuova proposta regolativa, ma tiene in considerazione tutto il ciclo di vita di una regolazione. I dati e le previsioni contenuti al suo interno si riferiscono sia alle fasi precedenti all'approvazione dell'analisi, come i passaggi sulla finalità dell'intervento regolativo e sulla consultazione, sia alle fasi di applicazione, attuazione e successiva messa a regime delle disposizioni regolative<sup>124</sup>.

Gli ultimi dati pubblicati relativi alla qualità delle analisi di impatto<sup>125</sup> mostrano come il numero di AIR che hanno ottenuto un giudizio di adeguatezza sia crescente, dimostrando che il controllo del *Regulatory Policy Committee* riesce ad essere uno stimolo positivo per i ministeri, i quali pongono un'attenzione sempre maggiore alla qualità delle analisi di impatto da loro prodotte<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Ivi, p. 9.

<sup>123</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/100807/file47158.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf)

<sup>124</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 186.

<sup>125</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/regulatory-policy-committee-opinions-departmental-performance-january-to-june-2014/departmental-performance-tables>.

<sup>126</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 9.

## 7. Ruolo del Parlamento nella valutazione

Tra gli Stati membri dell'Unione europea, il Regno Unito è stato uno dei primi a fare della regolazione di qualità un punto di forza del proprio assetto politico, istituzionale ed economico<sup>127</sup>.

Negli ultimi decenni il Parlamento ha assunto un ruolo sempre più centrale riguardo alla qualità della legislazione e all'esame delle nuove proposte normative, sia *ex ante* che *ex post*, nonché alla valutazione delle politiche pubbliche. Vi è stato un progressivo coinvolgimento e interesse del Parlamento per la qualità della regolazione, con un numero crescente di commissioni che si occupano sotto vari profili di questo tema.

Si registra una sempre maggiore attenzione da parte delle commissioni parlamentari sia sulla qualità delle analisi di impatto, sia sui risultati delle consultazioni allegati alle proposte di legge<sup>128</sup>.

L'analisi di impatto deve essere allegata a tutti i disegni di legge pubblicati per lo scrutinio pre-legislativo o presentati al Parlamento e, qualora il disegno di legge riguardi differenti politiche, deve essere predisposta un'analisi di impatto per ogni singola politica<sup>129</sup>.

Le risultanze della valutazione delle analisi di impatto, inserite nel contesto più ampio del processo di analisi della proposta regolativa nella sua integrità, vengono prese in considerazione dalla *Scrutiny Unit*, istituita presso la *House of Commons*, la quale assiste i *Select Committees* nella loro valutazione sia delle analisi d'impatto che nel controllo post-legislativo.

Di conseguenza l'analisi potrebbe subire modificazioni in base a quanto emerge dalla discussione parlamentare, che dovranno essere

<sup>127</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1076.

<sup>128</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 9.

<sup>129</sup> G. Regonini, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, in G. Regonini (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, 2010, disponibile su <http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/ConoscenzaedemocraziaWebbis.pdf>

contenute necessariamente nella pubblicazione della versione aggiornata dell'analisi di impatto stessa.

## 8. Conclusioni

La scelta inglese è stata quella di frammentare la funzione di controllo della *better regulation* in una pluralità di strutture, ciascuna delle quali, con i rispettivi compiti, concorre ad attuare una strategia collettiva di controllo.

In questo assetto, il *Cabinet Office* è stato per lungo tempo il fulcro dell'intero processo decisionale, svolgendo contemporaneamente il ruolo di coordinamento e di indirizzo dei vari dipartimenti nell'attuazione delle rispettive politiche pubbliche<sup>130</sup>.

Neppure i cambiamenti intervenuti a partire dal 2006, ovvero lo spostamento della *Better Regulation Executive* dal *Cabinet* al *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* e l'istituzione della *Regulatory Policy Committee* (RPC), hanno intaccato il ruolo preminente e strategico svolto dal potere esecutivo nella produzione normativa e nella redazione dell'AIR.

Del resto, secondo quanto stabilito dalle *Impact Assessment Guidelines*, il ministro competente è tenuto a sottoscrivere la relazione di impatto, assumendosi personalmente la responsabilità politica per la qualità dell'analisi condotta<sup>131</sup>.

Inoltre, la *Cabinet's Reducing Regulation Committee* non autorizza la proposta regolativa ritenuta dalla *Regulatory Policy Committee* «*not fit for the purpose*».

In questo modo il *Cabinet* ha tutti gli strumenti per tenere sotto controllo la politica legislativa condotta dai singoli dipartimenti governativi, verificandone la coerenza con quella dell'intero Esecutivo<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1076.

<sup>131</sup> HM Government, *IA Toolkit. How to do an Impact Assessment*.

<sup>132</sup> A. Raffaelli, *L'apparato del Governo alla qualità della legislazione: l'esperienza inglese*, in E. Catelani, E. Rossi (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione*

Il caso britannico mostra chiaramente come la politica della regolazione può essere basata su un processo di apprendimento composto da tentativi ed errori che si rimediano e si perfezionano col tempo<sup>133</sup>.

Analizzando l'assetto della valutazione attuale, è indubbia la lungimiranza e l'efficacia della scelta di affidare tale funzione a un organo terzo e indipendente.

Questa scelta è la sintesi di un percorso decennale caratterizzato da progressivi aggiustamenti e ricalibramenti della politica nella qualità della regolazione.

Inizialmente, è stata privilegiata la diffusione della cultura e delle tecniche di *better regulation* dall'interno degli organi istituzionali, soprattutto attraverso l'attività d'indirizzo e di valutazione svolta dalla *Better Regulation Executive* nei confronti dei singoli dipartimenti che proponevano una nuova regolazione.

Successivamente, in seguito alla diffusione della cultura della valutazione e a una maggiore familiarità operativa dei singoli dipartimenti nell'utilizzo dell'AIR, il legislatore britannico ha potuto completare il sistema di valutazione adottando una strategia di rafforzamento del sistema complessivo. Tale visione si è sostanziata nella scelta di una nuova architettura istituzionale basata essenzialmente su un organo esterno di controllo che fornisce maggiori garanzie di *accountability* e di affidabilità<sup>134</sup>.

Oggi, pertanto, si può affermare che la funzione di *oversight* nel Regno Unito faccia riferimento a due diversi sistemi che risultano però strettamente integrati tra loro: il primo è di carattere interno ed è riconducibile all'amministrazione pubblica e più in generale all'apparato governativo stesso; il secondo è di carattere esterno e può essere ricondotto agli organi di valutazione indipendenti<sup>135</sup>.

*(AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*. Milano, Giuffrè, 2003, p. 332.

<sup>133</sup> F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, cit., p. 193.

<sup>134</sup> OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, 2010, disponibile su <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>, p. 58.

<sup>135</sup> M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione*, cit., p. 1077.

In merito al primo sistema, si evidenzia il ruolo centrale affidato alle *Departmental Regulatory Impact Units*, nel quale svolgono un ruolo preminente i funzionari responsabili della valutazione che operano all'interno dell'esecutivo. Su tali strutture grava l'obbligo di effettuare l'analisi preliminare sulla qualità dell'AIR che accompagna la proposta regolativa. A livello centrale è, inoltre, di grande importanza l'attività del *Cabinet's Regulatory Reducing Committee* che ha il compito di vagliare tutte le proposte regolative e detiene il potere di autorizzare tutte quelle che risultano ben accompagnate e giustificate da un'AIR di qualità<sup>136</sup>.

Il secondo sistema di controllo, quello esterno, in seguito alla riforma istituzionale del 2009 è identificabile sostanzialmente nella *Regulatory Policy Committee*. Come si è già visto, la *Committee*, nell'esercizio delle sue funzioni, non riceve commenti o condizionamenti da parte dell'organo interno controllato,<sup>137</sup> accentuando notevolmente in questo modo la sua indipendenza. Nel contempo, sul piano operativo, la valutazione è svolta in stretta collaborazione con i dipartimenti governativi.

Questa concomitanza consente, da un lato, una migliore acquisizione e condivisione delle informazioni, dall'altro, l'avvio di un procedimento di apprendimento e aggiustamento immediato da parte dei singoli dipartimenti.

Si tratta, dunque, di un controllo di tipo proattivo finalizzato a sostenere l'amministrazione durante l'elaborazione dell'AIR in modo da garantire l'efficacia, l'efficienza e la qualità del documento<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*



### Capitolo III

## La valutazione ex post: il Public Accounts Committee ed il National Audit Office

Valentina FACCIANO (§ 1 - 2 - 5) e Elisabetta BUCCI (§ 3 - 4 - 6)

1. INTRODUZIONE – 2. IL *PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE* – 2.1. LA COMPOSIZIONE DELL'ORGANO – 2.2. IL PRESIDENTE – 3. IL *NATIONAL AUDIT OFFICE* – 3.1. IL *COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL* – 3.2. LO *STAFF* – 3.3. IL *BOARD* – 3.4. GARANZIE DI INDIPENDENZA E DI IMPARZIALITÀ – 4. GLI STRUMENTI DELLA VALUTAZIONE – 4.1. IL *FINANCIAL AUDIT* – 4.2. IL *VALUE FOR MONEY AUDIT* – 4.3. – IL PROCESSO DI REDAZIONE DEI *VALUE FOR MONEY REPORTS* – 5. IL RUOLO DEL *NATIONAL AUDIT OFFICE* E DEL *PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE* NEL PROCESSO DI *ACCOUNTABILITY* – 5.1. IL *LEGISLATIVE OVERSIGHT* – 5.2. LE FASI DEL PROCESSO DI *ACCOUNTABILITY* – 6. ELEMENTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DEL SISTEMA

#### 1. Introduzione

Il Regno Unito è stato tra i primi paesi ad aver strutturato, all'interno del Parlamento, un apparato istituzionale specificamente finalizzato a verificare la piena rispondenza tra le spese effettivamente fatte dall'Esecutivo e le deliberazioni assunte in proposito dal Legislativo<sup>139</sup>.

Risale, infatti, al 1861 l'istituzione, ad opera del Cancelliere dello Scacchiere William Gladstone, del *Committee of Public Accounts*, meglio noto come *Public Accounts Committee* o PAC<sup>140</sup>, che rappresenta la commissione parlamentare permanente della Camera dei Comuni (*select committee*) di più antica tradizione<sup>141</sup>.

Tale commissione venne predisposta al fine di garantire l'*accountability* del Governo tramite un controllo *ex post* sulla spesa pubblica

<sup>139</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, p. 59.

<sup>140</sup> Il termine *Committee of Public Accounts* rappresenta il nome formalmente più corretto del *Public Accounts Committee*, ma appare meno utilizzato di quest'ultimo sia a livello di prassi che nello stesso sito ufficiale del Parlamento britannico.

<sup>141</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, p. 90.

che si affiancasse a quello realizzato dal Ministro del Tesoro<sup>142</sup>. Ciò in quanto, come accennato, una volta che il Parlamento avesse autorizzato una spesa ed il prelievo delle risorse necessarie per realizzarla, veniva a porsi il problema di verificare come quest'ultime venissero utilizzate<sup>143</sup>: lo svolgimento di tale controllo è stato rimesso, dunque, al *Public Accounts Committee* della *House of Commons*<sup>144</sup>, in azione congiunta con altri due organi, vale a dire il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) ed il *National Audit Office* (NAO).

Nel 1866, infatti, lo stesso Gladstone si fece interprete dell'esigenza di riorganizzazione delle strutture tecniche incaricate di vigilare sulla spesa dei ministeri istituendo, con l'*Exchequer and Audit Departments Act*, l'ufficio del *Comptroller and Auditor General*<sup>145</sup>. A

<sup>142</sup> Così lo *Standing Order No. 148*: «The Committee of Public Accounts is appointed by the House of Commons to examine: the accounts showing the appropriation of the sums granted to Parliament to meet the public expenditure, and of such other accounts laid before Parliament as the Committee may think fit». Pertanto, la commissione è stata nominata dalla House of Commons per svolgere un esame dei rendiconti delle somme concesse dal Parlamento per sostenere la spesa pubblica, oltre che, in particolare dal 1934, gli altri rendiconti presentati al Parlamento che la stessa ritenga opportuno esaminare.

<sup>143</sup> F. Rosa, *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, in *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, a cura di N. Lupo, G. Di Gaspare. Milano, Giuffrè, 2005, p. 336.

<sup>144</sup> Al fine di evitare equivoci, occorre sottolineare che, nella complessa articolazione della *House of Commons*, il *Public Accounts Committee* non deve essere confuso con un altro istituto, quello della *Public Accounts Commission*, previsto dal *National Audit Act* del 1983. Quest'ultima, infatti, è una commissione formata dal Presidente del PAC, dal Leader della Camera dei Comuni e da sette deputati (fra i quali è scelto il Presidente), non facenti parte della compagine governativa. Ai sensi della suddetta legge, la *Public Accounts Commission* si occupa di esaminare e modificare il bilancio previsionale del *National Audit Office*, prima di inviarlo alla *House of Commons* per l'approvazione, nonché i rapporti dell'*auditor* del NAO, che essa stessa nomina, oltre che di riferire alla Camera bassa ogni volta che lo ritenga opportuno. Si veda, in proposito, F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 204.

<sup>145</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59; National Audit Office, *State audit in the European Union*, disponibile su [https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State\\_Audit\\_Book.pdf](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf), pp. 264-265; Servizio Studi del Senato, *Gli or-*

tale figura fu assegnato il compito di riferire sull'impiego delle risorse pubbliche da parte dell'esecutivo al Parlamento e, precisamente, al PAC<sup>146</sup>.

Questo impianto istituzionale è rimasto sostanzialmente immutato fino ad oggi; si registra, invece, una modificazione nell'ambito dei controlli che si è progressivamente esteso dalla mera legittimità formale all'analisi degli effettivi risultati della spesa<sup>147</sup>.

Da ciò è derivata la necessità di procedere ad un ampliamento e ad una riorganizzazione degli apparati che costituiscono il braccio operativo del *Comptroller and Auditor General*. Attualmente, l'attività di supervisione del Parlamento trova il suo centro propulsore nel *National Audit Office* (NAO).

## 2. *Il Public Accounts Committee*

### 2.1 *La composizione dell'organo*

Venendo a trattare più diffusamente del *Public Accounts Committee*, occorre in primo luogo soffermarsi sulla sua composizione. In proposito, è possibile affermare che il PAC risulta formato da un numero massimo di sedici membri, tenuto conto anche del Presidente (*Chairman*) e di colui che riveste la carica di *Financial Secretary to the Treasury* il quale, solitamente, non assiste alle udienze.

Il *quorum* fissato per la regolarità dei lavori e delle deliberazioni è di almeno quattro componenti ed occorre riscontrare che la partecipazione dei parlamentari alle sessioni del *Public Accounts Committee* (normalmente aperte al pubblico ed a cui possono partecipare anche i

*gani del controllo sulle gestioni pubbliche in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e negli Stati Uniti*, 2008, p.3.

<sup>146</sup> Il primo completo rapporto sulla spesa del Governo fu sottoposto al PAC nel 1869.

<sup>147</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59.

*media*)<sup>148</sup> tende a variare e, in generale, a non raggiungere il cinquanta per cento<sup>149</sup>.

I membri del PAC vengono eletti all'inizio di ciascuna legislatura, sulla base di una proposta formulata dal Governo dopo aver consultato l'opposizione<sup>150</sup>.

Ad eccezione di colui che riveste il ruolo di *Financial Secretary to the Treasury*, né i Ministri né i *front-bench spokespersons* possono essere membri della commissione, sicché vi è la possibilità di variazioni nella composizione dell'organo, nell'eventualità in cui uno dei suoi appartenenti divenga, appunto, ministro o portavoce dell'opposizione<sup>151</sup>.

Nella sua composizione, il *Public Accounts Committee* rispecchia la forza dei differenti gruppi parlamentari, ovvero la proporzione dei seggi dell'aula<sup>152</sup>.

Il lavoro del PAC risulta, ad ogni modo, difficilmente condizionato da logiche di schieramento, tant'è che le decisioni vengono solitamente prese all'unanimità<sup>153</sup>. Tra i gruppi parlamentari, infatti, esiste

<sup>148</sup> Sono poche le giustificazioni considerate ragionevoli al fine di impedire l'accesso aperto dei *media*, e del pubblico in generale, alle sedute del PAC. Tra queste, è possibile citare la trattazione di materie altamente sensibili, come la difesa, oppure la discussione di problematiche riguardanti agenzie di *intelligence* centrali. Cfr. J. Werner, *Best Practices of Public Accounts Committees*, disponibile su <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Best-Practices-of-Public-Accounts-Committees.pdf>.

<sup>149</sup> F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 199; P. Dunleavy et al., *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK public policy*, The Risk and Regulation Advisory Council, London, 2009, pp. 13 ss.

<sup>150</sup> Public Accounts Committee, *Holding Government to Account*, cit., p. 31.

<sup>151</sup> Al *Public Accounts Committee* possono, dunque, sedere soltanto *backbenchers*. P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., p. 13.

<sup>152</sup> Guardando alla situazione attuale, i membri effettivi del PAC sono quindici, di cui otto conservatori, cinque laburisti, un liberal-democratico ed un appartenente al Partito Nazionale Scozzese.

<sup>153</sup> Come ha riferito alla Camera dei Comuni nel 1987 Robert Sheldon, che sarebbe successivamente divenuto presidente del PAC, «la cosa più interessante del lavoro della commissione è che le sue relazioni sono approvate all'unanimità. Non è che noi

una forte condivisione dei principi posti alla base di tale istituto: da un lato, la minoranza ritiene importante garantire l'autorevolezza della commissione, quale sede da cui possono emergere documentati rilievi sull'operato del Governo; dall'altro lato, la maggioranza ha un interesse convergente, poiché un attento scrutinio sulle modalità con cui il Governo utilizza le risorse pubbliche risulta fondamentale per prevenire la nascita di scandali<sup>154</sup>.

## 2.2 *Il Presidente*

Al fine di riequilibrare l'influenza del partito di maggioranza e come presidio per l'indipendenza della commissione dal *Chairman*, la presidenza viene convenzionalmente assegnata ad un autorevole membro dell'opposizione<sup>155</sup>, il quale solitamente ha già ricoperto, in passato, la carica di Ministro del Tesoro<sup>156</sup>.

Il Presidente del PAC ha il precipuo compito di riuscire a mantenere attivi e coinvolti gli altri membri dell'organo e tende a partecipare a più sessioni di qualunque altro componente. Tale figura, infatti, assume una posizione costituzionale di fondamentale importanza, poiché deve garantire il regolare ed efficace funzionamento del *Public Accounts*

siamo castrati rispetto alla politica partitica. Noi rimaniamo politici. È che noi non possiamo ammettere che i contribuenti ottengano (in politiche e servizi, ndr.) meno del pieno valore del denaro che viene speso a nome loro. Ma non è compito nostro contestare le politiche del Governo, ed è per questo che manteniamo l'unanimità». Cfr. A. Adonis, *Parliament Today*. Manchester, Manchester University Press, 1990, p. 121. Nello stesso senso, si veda J. Werner, *Best Practices of Public Accounts Committees*, cit., p. 11.

<sup>154</sup> G. Regonini, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 57.

<sup>155</sup> Attualmente, oltre che per convenzione, ciò risulta previsto anche negli *Standing orders* No. 122B. Sul punto, si veda, A. Staddon, *The Public Accounts Committee of the House of Commons*, in Z. Hoque (a cura di), *Making Governments Accountable: The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Routledge London, 2015, p.110. Il *Chairman* del *Public Accounts Committee* è, ad oggi, Meg Hilier, del partito Laburista.

<sup>156</sup> P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 100.

*Committee*, essendo responsabile della pianificazione dell'agenda della commissione (di solito in concerto con il PAC stesso e l'*Auditor General*), nonché promuovere una "cultura del consenso" fra i membri del PAC, cercando, per quanto possibile, di smorzare le eventuali divisioni determinate dalle politiche di partito<sup>157</sup>.

Inoltre, occorre rilevare che un notevole numero di problemi riguardanti la gestione delle finanze utilizzate per l'*intelligence* e la difesa del Regno Unito è riportato confidenzialmente dal NAO al PAC e, in queste occasioni, il *Chairman* è spesso l'unico soggetto, al di fuori del Governo, a conoscere tali informazioni, senza che le stesse siano poi esposte in Parlamento.

Ancora, costui assume anche una posizione delicata per il fatto che, così come il C&AG, riceve una parte considerevole di lamentele ed accuse riguardanti conflitti d'interesse, errori e distrazioni nelle pratiche di gestione finanziaria o di corruzione all'interno del Governo e della sua amministrazione. Ancora, la presidenza del *Public Accounts Committee* viene spesso chiamata a rispondere pubblicamente di carenze del dipartimento emerse dai *report* del NAO e questo giudizio critico si riflette sovente sui media in occasione della pubblicazione di un *report* del PAC<sup>158</sup>.

### 3. Il National Audit Office

#### 3.1. Il Comptroller and Auditor General

Il NAO, attualmente presieduto dal *Comptroller and Auditor General*, può definirsi come una agenzia indipendente funzionalmente legata alla *House of Commons*<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> J. Werner, *Best Practices of Public Accounts Committees*, cit., p. 7.

<sup>158</sup> Cfr. P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., p. 15. Sulla rilevanza del processo di mediatizzazione della politica si veda *infra*.

<sup>159</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 94.

La nomina del *Comptroller* fa a tutt'oggi formalmente capo al monarca, ma a seguito dell'emanazione, nel 1983, del *National Audit Act*, è fondata altresì sull'intervento della *House of Commons* che si esprime attraverso una proposta di nomina formulata su indirizzo del Primo Ministro di concerto con il *Chairman* del PAC<sup>160</sup>.

Per l'accesso alla carica di *Comptroller* non sono previsti limiti di età e, fino all'emanazione del *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011, la durata della carica non era soggetta a limiti temporali predefiniti; ci si limitava a stabilire, infatti, con previsione peraltro riprodotta nella legge del 2011, che il *Comptroller* poteva essere rimosso dal suo ufficio solo dalla Regina su proposta di entrambe le Camere del Parlamento<sup>161</sup>.

Attualmente, invece, la durata in carica del *Comptroller* è normativamente fissata in dieci anni<sup>162</sup>.

L'ufficio di *Comptroller* è incompatibile con qualsiasi altra carica di nomina reale e con lo *status* di parlamentare<sup>163</sup>.

Il *Budget Responsibility and National Audit Act*, riproducendo una disposizione già contenuta nel *National Audit Act* del 1983, qualifica il *Comptroller* come *Officer* della Camera dei Comuni.

Per quanto riguarda la retribuzione del *Comptroller*, ad essa si provvede con risorse provenienti direttamente dal *Consolidated Fund*<sup>164</sup>

<sup>160</sup> Ivi, p. 96. Servizio Studi del Senato, *Gli organi del controllo sulle gestioni pubbliche*, cit., p.3.

<sup>161</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 94.; Camera dei deputati XVII Legislatura, Servizio Biblioteca-Legislazione straniera, *Le competenze delle Corti dei Conti in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, pp. 4-5.

<sup>162</sup> Cfr. art. 11 *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011.

<sup>163</sup> Cfr. art.12 *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011.

<sup>164</sup> Si tratta del fondo istituito presso la Banca d'Inghilterra ove, in base al *Consolidated Fund Act* del 1816 e all'*Exchequer and Audit Department Act* del 1866, è versato il gettito derivante dall'imposizione fiscale, fatti salvi gli introiti di alcuni tributi. Una parte dei prelievi dal *Consolidated Fund*, qualificati come *Consolidated Fund Services*, si fondano su un'autorizzazione legislativa che non necessita di essere rinnovata di anno in anno. Rientrano in tale categoria, oltre agli interessi sul debito pubblico e i versamenti all'Unione europea, le indennità dello *Speaker*, dei giudici, del Com-

senza che sia richiesta l'approvazione annuale dell'esecutivo o del Parlamento<sup>165</sup>.

### 3.2. *Lo Staff*

Per quanto riguarda la composizione del NAO, esso si avvale dell'apporto di circa 900 persone, portatrici di un'ampia varietà di abilità e conoscenze tecniche: si tratta, in particolare, di statistici, economisti, sociologi, esperti di *audit* finanziario, di misurazione delle *performance* delle amministrazione e di valutazione delle politiche e dei programmi<sup>166</sup>.

Il personale del NAO è reclutato principalmente fra i laureati e, prima di entrare a far parte dell'*Office*, svolge un periodo di formazione per acquisire le necessarie competenze professionali<sup>167</sup>.

I componenti del NAO, a seguito dell'emanazione del *National Audit Act* (1983), hanno perso lo *status* di funzionari pubblici e sono qualificati come *staff* assunto con remunerazione e condizioni decise dal *Comptroller and Auditor General*<sup>168</sup>.

Il NAO è organizzato in sette principali aree di lavoro (*business unit*); a capo di ciascuna di esse, con compiti di supervisione, è posto un *Assistant Auditor General*<sup>169</sup>.

missario parlamentare per l'amministrazione, dei membri della commissione elettorale e, appunto, del *Comptroller and Auditor General*. Il fine è quello di tutelare l'indipendenza di tali cariche sganciando la retribuzione dei titolari da una periodica autorizzazione parlamentare. Così F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., pp. 190 ss.

<sup>165</sup> National Audit Office, *State audit in the European Union*, cit., p. 264; F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., pp. 190 ss.

<sup>166</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 97; National Audit Office, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

<sup>167</sup> National Audit Office, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

<sup>168</sup> Servizio Studi del Senato, *Gli organi del controllo sulle gestioni pubbliche*, cit., p. 3.

<sup>169</sup> National Audit Office, *State audit in the European Union*, cit., p. 264; M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 97.

Dette unità si articolano al loro interno in vari gruppi di lavoro (*team*) ciascuno guidato da un *director* che risponde direttamente all'*Assistant Auditor General* di riferimento, organizza il suo *team* di ricerca e ne dirige il lavoro.

Ognuna delle unità di lavoro svolge il *financial audit* o il *value for money audit*<sup>170</sup> per i singoli dipartimenti governativi, o per gruppi di dipartimenti, per quelli più piccoli e meno rilevanti, o con riferimento a temi di primaria rilevanza quali, ad esempio, il partenariato pubblico-privato<sup>171</sup>. Ciascuna di queste unità di lavoro ha, altresì, la responsabilità per lo svolgimento di alcune funzioni di supporto, quali ad esempio quelle inerenti l'informazione tecnologica, le risorse umane o finanziarie.

La settima unità è composta dai gruppi di lavoro che si occupano dello svolgimento delle altre funzioni di supporto, quali, ad esempio, la comunicazione e gli affari societari.

### 3.3. Il Board

Per quanto concerne le strutture dirigenziali del NAO, occorre fare riferimento al *Board*, preposto alla *governance* dell'*Office* e impegnato, principalmente, nello svolgimento dei seguenti compiti: la preparazione di una stima delle risorse annualmente necessarie al NAO per lo svolgimento delle sue funzioni, incluse le risorse richieste dal C&AG per l'espletamento della propria attività; la fissazione di regole disciplinanti le proprie modalità di decisione e azione; la valutazione ed approvazione delle proposte provenienti dal C&AG

<sup>170</sup> Si tratta di due delle principali attività svolte dal NAO, che saranno oggetto di approfondimento nei paragrafi seguenti. In via di prima approssimazione può dirsi che s'intende fare riferimento all'attività di controllo di natura strettamente finanziaria e di revisione contabile volta alla verifica della legittimità formale delle spese fatte dall'Esecutivo in relazione alle risorse stanziare e agli obiettivi indicati dal Parlamento (*financial audit*) e alla valutazione dei risultati delle politiche pubbliche realizzate con l'uso di tali risorse (*value for money audit*).

<sup>171</sup> National Audit Office, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

in ordine all'approvvigionamento di nuovi servizi, con la determinazione dell'ammontare massimo di risorse destinabile a questi ultimi; lo sviluppo delle strategie e delle linee direttive generali d'azione del NAO assieme al *Comptroller*; lo svolgimento di un'attività di supervisione delle risorse a disposizione del NAO, in particolare, curando che l'azione di quest'ultimo sia coerente con gli obiettivi prefissati e, infine, l'attività di coadiuvamento del *Comptroller* nell'esercizio delle funzioni sue proprie nonché nella redazione del *Code of Audit Practice*<sup>172</sup>.

Il *Board* è composto da cinque *non-executive members*, da tre *executive (employee) members*, costituenti il *leadership team*, e dal C&AG che lo presiede, per un totale di nove membri<sup>173</sup>.

Uno dei *non-executive members* assume il ruolo di *Chair*: tale nomina fa formalmente capo alla Regina su proposta della *House of Commons*, a sua volta basata su una mozione del Primo Ministro di concerto con il Presidente del PAC<sup>174</sup>.

La carica di *Chair* ha una durata iniziale di tre anni ed è possibile procedere al conferimento di un secondo incarico di *Chair* alla stessa persona solo per un ulteriore termine di eguale durata.

La revoca dall'ufficio di *Chair* fa formalmente capo alla Regina su indirizzo di entrambe le camere del Parlamento.

Il *Chair* nomina, tra i *non-executive members*, il *Senior Independent Non-executive Board Member*, il quale ha il compito di incontrarsi almeno una volta all'anno con gli altri *non-executive members*, escluso il

<sup>172</sup> Si tratta di un codice di condotta che si rivolge a coloro che svolgono l'attività di *audit* nei confronti di soggetti ed enti pubblici, o che comunque utilizzano risorse pubbliche, decentrati (autorità sanitarie, forze di polizia, vigili del fuoco, Comuni). Esso contiene una serie di indicazioni volte al raggiungimento degli obiettivi di controllo della spesa contenuti nel *Local Audit and Accountability Act* 2014. V. National Audit Office, *Terms of reference for the board*, disponibile su [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government\\_NEW.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf), pp. 10 ss.

<sup>173</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., pp. 96 ss.; National Audit Office, *Terms of reference for the board*, cit., p. 1.

<sup>174</sup> National Audit Office, *Terms of reference for the board*, cit., p. 2.

*Chair*, per valutare l'azione svolta da quest'ultimo e di ricevere i *report* di informatori che non fanno parte dell'amministrazione del *Board*<sup>175</sup>.

Per quanto riguarda gli altri membri non esecutivi, la loro nomina fa capo alla *Public Accounts Commission*<sup>176</sup>, su raccomandazione del *Chair*: la durata iniziale della carica è fissata in tre anni, cui può aggiungersi un ulteriore periodo di analoga entità<sup>177</sup>.

I *non-executive members* possono essere revocati dall'incarico con una nota scritta della *Public Accounts Commission*<sup>178</sup>, ma solo in casi tassativamente prestabiliti<sup>179</sup>.

Per quanto riguarda, invece, i membri esecutivi, essi sono nominati dai *non-executive members* su raccomandazione del C&AG per un periodo di 12 mesi; l'incarico può essere conferito alla stessa persona per più volte senza limiti prestabiliti. Uno degli *executive members* ricopre il ruolo di direttore finanziario responsabile dell'amministrazione finanziaria del NAO<sup>180</sup>.

L'attività del NAO costa approssimativamente 71 milioni di sterline (l'equivalente di circa 101 milioni di euro) l'anno<sup>181</sup>.

Per quanto riguarda i finanziamenti del NAO, essi sono definiti dalla *House of Commons*, sulla base di una mozione della *Public Accounts Commission*. Tale mozione tiene conto, a sua volta, del bilancio preventivo che, ogni anno, è presentato alla *Public Accounts Commission* dal *Comptroller and Auditor General*<sup>182</sup>.

<sup>175</sup> Ivi, pp. 9 ss.

<sup>176</sup> Come già accennato in precedenza, la *Public Account Commission* è una commissione parlamentare cui è affidato, in base al *National Audit Act* del 1983 e al *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011, il compito di esaminare il bilancio preventivo del NAO (*National Audit Office Estimate*) prima che questo passi alla valutazione della *House of Commons*.

<sup>177</sup> National Audit Office, *Terms of reference for the board*, cit., p. 2.

<sup>178</sup> Ivi, p. 3.

<sup>179</sup> Sono i casi indicati al punto 20 lett. a) dei citati *Terms of reference for the board*.

<sup>180</sup> National Audit Office, *Terms of reference for the board*, cit., p. 2.

<sup>181</sup> National Audit Office, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

<sup>182</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 97;

### 3.4. Garanzie di indipendenza e imparzialità del NAO e del C&AG

Il NAO è un'agenzia indipendente dal Governo che svolge funzioni di *oversight* per conto del Legislativo<sup>183</sup>.

L'indipendenza dal Governo deriva, in primo luogo, dal fatto che la sua struttura organizzativa e le modalità di disciplina della sua azione non presentano i tratti che caratterizzano gli organi interni all'esecutivo preposti ai controlli amministrativi sui suoi apparati. In quest'ultimo caso, infatti, esiste una codificata architettura del comando, una gerarchia solida ed esaustiva, basata su precise competenze e su documenti vincolanti di crescente specificità, dalla legge ai decreti legislativi, alle circolari attuative. Ne deriva che all'interno dell'Esecutivo esistono i requisiti per lo svolgimento di attività non dissimili dal controllo di gestione predisposto all'interno dell'impresa<sup>184</sup>.

Ebbene, il NAO si colloca al di fuori di tale contesto: esso svolge la sua funzione per supportare i poteri informativi del Parlamento e non risponde dell'attività svolta al Governo; i criteri da esso impiegati nello svolgimento delle sue attività di valutazione e controllo sono rigorosamente *non partisan*<sup>185</sup>.

Per quanto riguarda più specificamente il C&AG, le garanzie di indipendenza e imparzialità risiedono, in primo luogo, nella peculiare procedura di nomina che, come sopra descritto, fa formalmente capo alla Regina su proposta formulata dalla *House of Commons* sulla base dei suggerimenti provenienti dall'accordo tra il Primo Ministro e il Presidente della PAC<sup>186</sup>.

National Audit Office, *State audit in the European Union*, cit., p. 264.

<sup>183</sup> Come si vedrà meglio *infra* § 5.1.

<sup>184</sup> G. Regonini, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in *Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici*, 2004, disponibile su [www.capire.org/capireinforma/scaffale/GRegonini2004\\_WP.pdf](http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/GRegonini2004_WP.pdf)

<sup>185</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59.

<sup>186</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 97.

Nello stesso senso depone altresì la procedura per la revoca del *Comptroller* che può avvenire solo a seguito di deliberazione di entrambe le camere del Parlamento e fa anch'essa formalmente capo alla Regina.

Prima dell'emanazione del *Budget Responsibility and National Audit Act* del 2011, l'assenza di limiti prestabiliti di durata della carica costituiva un'ulteriore garanzia di imparzialità e indipendenza del *Comptroller*, che ad oggi è attenuata dal fatto che si è fissato un limite temporale, sia pur lungo, di permanenza in carica; si deve, tuttavia, rilevare che la necessità di una deliberazione di entrambe le camere per procedere alla sua revoca ne sancisce tutt'oggi la sostanziale inamovibilità e, dunque, la permanente condizione di indipendenza sotto questo profilo.

Altra garanzia di indipendenza dal Governo del *Comptroller* risiede nel fatto che è egli stesso a disporre in modo autonomo delle risorse del NAO, dopo che l'*House of Commons*, su mozione della *Public Accounts Commission*, ha approvato il bilancio di previsione presentato a quest'ultima dallo stesso *Comptroller*.

Il C&AG gode altresì di autonomia e discrezionalità nell'elaborazione dei piani di lavoro del NAO e nell'attuazione degli stessi, non essendo formalmente obbligato a rispettare eventuali indicazioni provenienti dal Governo o dalla maggioranza parlamentare<sup>187</sup>.

Non solo: alla retribuzione del C&AG si provvede direttamente con le risorse provenienti dal *Consolidated Fund* e non si deve far ricorso a quelle stanziare con periodiche deliberazione parlamentari o governative.

Per quanto concerne il NAO, come ente complessivamente inteso, le garanzie di imparzialità e di indipendenza, oltre a discendere da quelle del C&AG che lo presiede, sono individuabili nelle procedure di nomina e revoca dei membri del *Board* che sono disciplinate in modo da garantire la partecipazione ad esse sia della maggioranza parlamentare sia dell'opposizione, così da far in modo che nessuno dei nominati sia espressione di un singolo gruppo politico o della sola maggioranza che sostiene il Governo.

---

<sup>187</sup> Ivi, p. 98.

Ma v'è di più: il fatto che le condizioni di servizio e la remunerazione dello *staff* del NAO siano decisi dal C&AG ne assicura ulteriormente l'indipendenza dal Governo e dal Parlamento e, quindi, è garanzia di imparzialità nello svolgimento delle attività di studio e valutazione<sup>188</sup>.

Bisogna, tuttavia, rilevare l'esistenza di due rilevanti limiti all'indipendenza formale del C&AG e del NAO: da un lato, l'impossibilità di mettere in discussione gli obiettivi delle *policies* del Governo; dall'altro la necessità di consultarsi con la *Public Accounts Commission* in merito alla definizione del piano di lavoro annuale<sup>189</sup>.

Inoltre, come emergerà dall'analisi sul lavoro del NAO che sarà svolta nei paragrafi seguenti, la stretta inerenza del lavoro del NAO all'operato dei pubblici poteri ne rende il ruolo particolarmente delicato e spinge i ricercatori ad agire con prudenza malgrado la mancanza di vincoli formali. Questo perché, appunto, nonostante svolgano un compito di natura tecnica, il loro lavoro ha ricadute dirette sull'arena politica: basti pensare al fatto che il referente del NAO (il suo "cliente") è il Parlamento. A ciò si aggiunga che, come si vedrà meglio nel prosieguo della trattazione<sup>190</sup>, il NAO, per svolgere bene le proprie indagini, deve intrattenere relazioni con i dipartimenti basate sulla stima e la fiducia reciproca.

#### 4. *Gli strumenti della valutazione*

Al fine di comprendere quale sia il ruolo svolto dal NAO nel sistema istituzionale inglese, è opportuno far riferimento al suo motto, espresso nei seguenti termini: «Our vision is to help the nation spend wisely. Our public audit perspective helps Parliament hold government to account and improve public services»<sup>191</sup>.

<sup>188</sup> Ivi, p. 97.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>190</sup> Cfr. *infra*.

<sup>191</sup> National Audit Office, *Report – Evaluation in Government*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk).

Il ruolo del NAO consiste, infatti, nel sostenere a livello informativo i poteri del Parlamento al fine di migliorare gli interventi pubblici e il funzionamento delle amministrazioni onde contribuire a che siano assicurati alti livelli di economicità, efficienza ed efficacia nella attuazione delle politiche e nella gestione dei servizi pubblici<sup>192</sup>.

In particolare, il lavoro del NAO ha come scopo quello di realizzare le famose tre 'E' del *New Public Management*, ossia: *Economy*, consistente nel minimizzare il costo delle risorse usate o richieste da un intervento (economicità); *Efficiency*, consistente nel migliorare le relazioni tra gli *output* derivanti da beni e servizi e le risorse necessarie per produrli (efficienza) e *Effectiveness*, consistente nel migliorare il rapporto tra i risultati effettivi e desiderati prodotti dalla spesa pubblica (efficacia)<sup>193</sup>.

Ciò precisato, occorre sottolineare che i due principali compiti cui deve far fronte consistono nel *Financial Audit* e nel *Value for Money Audit* (detto anche *Performance Audit*).

#### 4.1. Il Financial Audit

Con l'espressione *Financial Audit* si fa riferimento ad un controllo di natura strettamente finanziaria e di revisione contabile svolto su tutti i dipartimenti dell'Esecutivo, sulle agenzie governative e su un ampio numero di agenzie non dipartimentali (*arms-length public bodies*)<sup>194</sup>.

[nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government\\_NEW.pdf](http://nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf)

<sup>192</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 95.

<sup>193</sup> *Il National Audit Act* del 1983 descrive, infatti, il ruolo del C&AG statuendo che la sua funzione è quella di effettuare «examination into the economy, efficiency and effectiveness with which any [government department or other relevant body] has used its resources in discharging its function». (Section 6(1)).

<sup>194</sup> F. Rosa, M. Sisti, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, 2002, disponibile su [www.capire.org](http://www.capire.org), pp. 14 ss..

Il controllo ha l'obiettivo di verificare che le somme stanziare dal Parlamento siano impiegate dalle amministrazioni nel rispetto delle norme di contabilità pubblica e in conformità agli indirizzi impartiti dal Parlamento. Tali analisi sono svolte nel rispetto dei criteri internazionali per lo svolgimento dell'*audit* finanziario (*International Standards on Auditing* – ISAs) e sono incentrati su questioni che hanno una rilevanza pratica, come ad esempio quelle connesse con meccanismi idonei a compromettere la conoscibilità dei rendiconti finanziari da parte dei cittadini contribuenti<sup>195</sup>.

All'esito dell'attività di controllo, il C&AG rende un'opinione in ordine alla veridicità, correttezza e regolarità dei rendiconti finanziari esaminati; nelle ipotesi in cui nel corso dell'*audit* si siano riscontrate problematiche o gravi irregolarità che incidono direttamente o indirettamente sulla gestione della spesa pubblica, il C&AG trasmette al Parlamento un *report* riguardante l'ente o organismo sottoposto ad analisi<sup>196</sup>.

Un altro dei possibili esiti del *Financial Audit* consiste nella comunicazione alle amministrazioni interessate dei risultati dell'attività di controllo (c.d. *management letters*<sup>197</sup>); si tratta di documenti che contengono indicazioni volte al miglioramento della gestione finanziaria e dei processi di controllo interni<sup>198</sup>.

#### 4.2. *Il Value for Money Audit*

Il *Value for Money Audit* consiste, invece, nell'analizzare in modo dettagliato sia l'implementazione di attività specifiche svolte dalle amministrazioni statali, sia l'erogazione di alcune categorie di servizi pubblici<sup>199</sup>.

<sup>195</sup> National Audit Office, *An Introduction to the National Audit Office*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk), p. 13.

<sup>196</sup> Ivi, pp. 14 ss.

<sup>197</sup> F. Rosa, M. Sisti, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., pp. 14 e ss.

<sup>198</sup> National Audit Office, *An Introduction to the National Audit Office*, cit., pp. 14 ss.

<sup>199</sup> F. Rosa, M. Sisti, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Commi-*

Il *Value for Money Audit* è l'attività più innovativa che il NAO svolge; fino al 1983, infatti, le sue funzioni si limitavano allo svolgimento del *Financial Audit*.

Il *National Audit Act* (1983) ha consentito, invece, al NAO di estendere le sue indagini dal mero controllo finanziario alla valutazione delle attività di *management e policy making*<sup>200</sup> e gli ha affidato la funzione di fare, oltre al tradizionale *audit* finanziario, valutazioni *value for money* (VFM), per verificare che effettivamente i servizi e le politiche siano realizzati e gestiti secondo criteri non solo di economicità, ma anche di efficienza e di efficacia. Si può, pertanto, parlare di un'espansione delle funzioni del NAO da un'analisi esclusivamente finanziaria e di legittimità dei bilanci delle amministrazioni statali a un'analisi a tutto campo dell'intervento pubblico, con lo scopo sia di riferire al Parlamento sull'efficacia della spesa pubblica, sia di fornire alle amministrazioni centrali suggerimenti su come implementare e migliorare i risultati delle politiche pubbliche<sup>201</sup>.

L'attività di *value for money* non è disciplinata nelle sue modalità di esplicazione da atti normativi specifici; essa si è così sviluppata secondo moduli flessibili e variabili a secondo della tematica oggetto di studio e delle esigenze dei destinatari dello stesso<sup>202</sup>. Non esiste, infatti, un approccio di studio uniforme e standardizzato all'attività di valutazione in questione ma diverse modalità di svolgimento del *value for money*.

Ogni area sottoposta a valutazioni richiede, inoltre, l'impiego di una diversa quantità di risorse, anche un diverso stile di redazione dei *report* che concludono il lavoro di analisi.

È opportuno sottolineare che il NAO, prima di avviare il processo di valutazione VFM su un determinato oggetto di studio, è particolarmente attento nel considerarne i tempi di svolgimento e i costi: esso si dedica, infatti, ad una preliminare attività di bilanciamento tra qualità del lavoro di analisi, costi e tempi di svolgimento (presunti) dello stesso in modo da

tee, cit., pp. 14 e ss.

<sup>200</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 96.

<sup>201</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 15.

<sup>202</sup> National Audit Office, *Value for money handbook, a guide for building quality into VFM examinations*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk), p. 4.

poter prendere una decisione ponderata sul se procedere alla svolgimento della valutazione e sulle modalità da adottare per realizzarla. Ad esempio, laddove si stimi che i tempi di svolgimento di un determinato studio siano particolarmente lunghi ma che la necessità di avere un *report* sul tema oggetto di indagine sia urgente, il NAO si adopera per mettere a disposizione della ricerca gran parte del suo personale e, spesso, può anche decidere di avvalersi di professionisti esterni: tutto ciò per cercare di concludere l'attività di ricerca sul campo e di analisi nel più breve tempo possibile<sup>203</sup>.

Un ruolo fondamentale nella decisione sull'opportunità di avviare un lavoro di *value for money* su un determinato oggetto e sulle modalità di svolgimento dello stesso è giocato dal C&AG che ha, in particolare, l'ultima parola in merito al se, al quando e al come i risultati di una determinata indagine debbano essere presentati al Parlamento<sup>204</sup>.

È al C&AG che fa capo, inoltre, il potere di esercitare il diritto di accesso ai documenti di enti pubblici e di cercare informazioni addizionali e chiarimenti laddove lo reputi necessario. Occorre a tal proposito sottolineare che un tratto peculiare del ruolo istituzionale ricoperto dal NAO consiste nel pressoché illimitato diritto di accesso ai documenti e alle persone; si tratta di un privilegio che esso non condivide con nessun altro organo all'interno del sistema istituzionale britannico<sup>205</sup>.

Il principale prodotto dell'attività di valutazione VFM è costituita dai *C&AG' reports*, che vengono pubblicati sul sito del *National Audit Office* e successivamente presentati al Parlamento<sup>206</sup>: come vedremo meglio nel seguito della trattazione<sup>207</sup>, nella maggioranza dei casi questi *report* divengono oggetto di autonomo approfondimento da parte del PAC e sono la principale fonte attraverso cui il lavoro del NAO è reso noto.

L'attività di VFM può altresì condurre all'elaborazione dei *reports to management*: molto spesso, infatti, il NAO si occupa di svolgere attività di

---

<sup>203</sup> Ivi, pp. 5 ss.

<sup>204</sup> Ivi, p. 9.

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> Ivi, pp. 6 ss.

<sup>207</sup> V. *infra*.

valutazione sugli uffici regionali di taluni dipartimenti governativi oppure su organismi ed enti facenti parte dei principali settori della società civile (come le università, le carceri o sulle strutture sanitarie), al fine di acquisire elementi conoscitivi sulle modalità di esplicazione dei servizi. All'esito del lavoro di indagine e ricerca, il NAO invia al *management* di tali enti o organismi lettere o *report* dettagliati nei quali indica le carenze rinvenute e dà suggerimenti per il miglioramento della qualità del servizio e la più economica gestione dello stesso<sup>208</sup>.

L'attività VFM può altresì sfociare nell'elaborazione di *memoranda* diretti al PAC: ciò si verifica laddove nell'attività di studio su determinati oggetti il NAO rinvenga problematiche che necessitano di un intervento urgente da parte del Parlamento oppure nel caso di comunicazioni di tipo confidenziale.

Occorre, altresì, ricordare che i membri del Parlamento o i privati cittadini spesso contattano il C&AG per richiedere informazioni su determinate problematiche inerenti l'impiego di risorse pubbliche; il C&AG provvede a rispondere direttamente a queste richieste (*responses to letters*) ed in alcuni casi questo scambio di corrispondenza costituisce l'impulso allo svolgimento da parte del NAO di una attività di esame e valutazione che conduce o ad un *report to management* o, addirittura, ad un *C&AG' report* successivamente presentato al Parlamento.

Un altro prodotto dell'attività di VFM è costituito dagli *investigative audit outputs*: invero si tratta di documenti che contengono sia elementi riconducibili al *financial audit* che elementi tipici della *value for money*. Spesso gli oggetti di indagine sono costituiti dalle problematiche messe in evidenza dall'attività di controllo finanziario; gli *investigative audits* di solito sono più brevi e hanno un oggetto più delimitato rispetto ai classici studi di VFM. Per la loro natura essi richiedono spesso l'attività congiunta dei gruppi di lavoro dediti alla valutazione VFM e di quelli preposti al *financial audit*.

L'attività dei VFM può talora declinarsi nelle particolari forme dell'analisi comparativa tra le *performance* di organismi ed enti pubblici stranieri

---

<sup>208</sup> National Audit Office, *Value for money handbook*, cit., pp. 6 ss.

e quelle degli organismi ed enti pubblici britannici che svolgono analoghe funzioni (*international comparisons*). Il lavoro di analisi comparativa sfocia spesso nella elaborazione di un documento separato che si aggiunge ad un *report* C&AG e che ha lo scopo di sollecitare il dibattito e la discussione sulle problematiche e le carenze eventualmente emerse nell'attività degli enti pubblici interni.

Il lavoro di *value for money* può condurre altresì all'elaborazione delle *good practice guides* che hanno l'obiettivo di sollecitare un impiego maggiormente efficace delle risorse da parte degli enti sottoposti a controllo. Queste guide possono approfondire sia temi di rilevanza generale, come ad esempio gli appalti pubblici, oppure possono incentrarsi su settori più specifici.

Il NAO, in alcuni casi, procede alla redazione e pubblicazione di queste guide insieme ad altri organi pubblici (ad esempio l'*Audit Commission* o il Ministero del Commercio) in modo da conferire maggiore spessore e successo all'indagine svolta, dando altresì prova di un fruttuoso approccio integrato allo studio delle problematiche inerenti la corretta gestione delle risorse pubbliche.

Il NAO contribuisce, inoltre, a sollecitare un più ampio dibattito inerente al come i pubblici poteri ed enti possano migliorare i risultati delle loro attività attraverso l'organizzazione di conferenze, seminari nonché mediante la pubblicazioni di articoli in testate giornalistiche (*dissemination and debate*)<sup>209</sup>.

Come sarà meglio esplicitato nel seguito della trattazione<sup>210</sup>, il lavoro di *value for money* gioca un ruolo fondamentale nel ciclo di *accountability*, contribuendo ad assicurare che le risorse pubbliche vengano utilizzate dai dipartimenti governativi e dagli altri enti ed organismi pubblici in modo adeguato.

Gli obiettivi ultimi che il NAO si propone di raggiungere consistono nell'ottenere miglioramenti nella qualità dei servizi pubblici, nella realiz-

---

<sup>209</sup> Per tutti i possibili esiti dell'attività di *value for money* si è fatto riferimento a *Ibid.*, pp. 6 ss.

<sup>210</sup> V. *infra*.

zazione economicamente più efficiente degli obiettivi prefissati, nel risparmio finanziario e nell'evitare gli sprechi nell'utilizzo di risorse pubbliche<sup>211</sup>.

Occorre a questo punto sottolineare che il NAO incontra un rilevante limite nello svolgimento del suo lavoro di *value for money*: come il PAC, il NAO deve, infatti, limitare la sua attività investigativa alla sola implementazione degli interventi e non rientra nella sua potestà mettere in discussione il merito delle *policies*<sup>212</sup>.

Per statuto, NAO e PAC non sottopongono ad esame le decisioni di fondo di una *policy*, ma devono trattare unicamente gli aspetti inerenti l'implementazione e la gestione manageriale degli interventi approvati<sup>213</sup>.

#### 4.3. *Il processo di redazione dei Value for money Reports*

Ogni anno il NAO, insieme ai dipartimenti e alle maggiori agenzie governative, redige un programma di lavoro in cui sono indicati i *report* che saranno sviluppati in tale arco temporale; questo programma viene pubblicato e, generalmente, le indicazioni in esso contenute vengono rispettate<sup>214</sup>.

La scelta delle tematiche oggetto dei *VFM reports* è spesso il risultato di delicate negoziazioni con i ministeri e gli altri organi governativi; tale fase è ritenuta dal NAO di centrale importanza visto che riuscire a trovare un accordo sulle politiche pubbliche da sottoporre ad analisi con i promotori e gli attuatori delle stesse è fondamentale affinché i *report* siano da questi ultimi adeguatamente valutati e tenuti in considerazione.

Un ruolo centrale nell'individuazione della aree oggetto dei *VFM reports* è svolto dai gruppi di lavoro interni al NAO che si occupano dello studio e della valutazione dell'attività posta in essere dai singoli

---

<sup>211</sup> National Audit Office, *Value for money handbook*, cit., p. 10.

<sup>212</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 91.

<sup>213</sup> A. Brazier, V. Ram, *The fiscal Maze. Parliament, Government and Public Money*. London, Hansard Society, 2006.

<sup>214</sup> Cfr. P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., pp. 18 ss.

dipartimenti governativi: essi, avendo una conoscenza approfondita e un contatto frequente con questi ultimi, sono in grado di formulare adeguate proposte di studio sugli interventi di politica pubblica da attenzionare<sup>215</sup>.

In particolare, nell'individuazione degli oggetti da sottoporre a valutazione, il NAO tiene conto di alcuni criteri guida: innanzitutto, quello di valutare gli interventi di politica pubblica riconducibili ai principali dipartimenti governativi; in secondo luogo, quelli a lunga scadenza e particolarmente ampi ed articolati (le grandi riforme); in terzo luogo, quelli che comportano il maggior esborso di risorse pubbliche; in quarto luogo quelli che rivestono una importanza strategica nell'attività dei singoli dipartimenti governativi, nonché quelli inerenti i settori connessi all'erogazione dei servizi pubblici essenziali (es. sanità, scuola).

La redazione del programma annuale dei *VFM reports* da effettuare è attuata dal NAO anche tenendo conto delle indicazioni provenienti dal *Board*, dai membri del Parlamento e, in particolare, dalla *Public Account Commission*, dagli altri organismi ed enti che coadiuvano dall'esterno il NAO nonché dagli *stakeholders*<sup>216</sup>.

Occorre, tuttavia, sottolineare che la decisione finale in ordine alle politiche pubbliche che il NAO assumerà ad oggetto dei *VFM reports* fa capo al C&AG. La fase appena descritta, c.d. *study selection*, è svolta dal NAO con particolare attenzione, in quanto il suo corretto svolgimento consente di concentrare le risorse disponibili nelle aree che sono plausibilmente quelle di primaria importanza nonché di bilanciare i vantaggi che possono derivare dallo studio con i costi dello stesso<sup>217</sup>.

Una volta inserito lo studio di un determinato intervento di politica pubblica nel piano di lavoro, si apre la fase di *planning* della ricerca<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> National Audit Office, *Planning the value for money programme*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)

<sup>216</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 98.

<sup>217</sup> Cfr. P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., pp. 18 ss.; M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 98.

<sup>218</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., pp. 98 ss.

I gruppi di lavoro interni al NAO elaborano un documento in cui viene definito con precisione l'oggetto dell'analisi, le motivazioni che sottendono alla scelta dello stesso, le domande di ricerca, lo scopo di quest'ultima; si individuano, altresì, la metodologia di ricerca, le competenze necessarie per condurre a termine lo studio e si formula, inoltre, una stima dei tempi e dei costi necessari per effettuarlo.

Nello stesso documento vengono altresì indicati quei fattori che potrebbero compromettere il successo dello studio, facendo sì che i risultati dello stesso non vengano tenuti in adeguata considerazione dai *policy makers*; il riferimento è, in particolare, al rischio di non adeguata partecipazione da parte dei dipartimenti governativi interessati dallo studio per motivi di non condivisione dell'oggetto di ricerca o per i rischi sul piano politico che le conclusioni dello studio potrebbe comportare. Proprio per questi motivi, in questa fase, i gruppi di lavoro del NAO consultano i dipartimenti governativi e negoziano la loro approvazione dello studio.

Una volta redatto l'*option paper*, questo viene trasmesso al C&GA, il quale procede alla valutazione dello stesso; se esso decide di autorizzare lo studio, si procede alla stesura di un dettagliato piano di lavoro (*study plan*).

Terminata la fase di *planning*, si procede al lavoro di ricerca e raccolta dei dati e di analisi (*fieldwork and analysis*): si tratta della fase che assorbe le risorse maggiori, sia in termini di tempo (in media 6 mesi), sia in termini di personale<sup>219</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo occorre, infatti, sottolineare che il 20-25% del lavoro viene esternalizzato: si tratta, cioè, di quella parte di lavoro che il NAO non è in grado di svolgere con i gruppi di lavoro interni poiché non dispone delle competenze o delle risorse necessarie<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> A. Sansò (a cura di), *Valutazione di impatto*, cit., p. 15.

<sup>220</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 99.

Alla fase di *fieldwork and analysis* segue la stesura della bozza di rapporto (*drafting*); essa sarà poi sottoposta alle procedure di controllo e validazione per l'approvazione.

Anche questa fase è tenuta in particolare considerazione dai membri del NAO in quanto di primaria importanza ai fini della credibilità dei *report*: il raggiungimento di tale obiettivo è subordinato al fatto che i *report* siano considerati accurati, bilanciati ed imparziali. A tale fine i gruppi di lavoro del NAO ritengono essenziale ascoltare i commenti dei soggetti del *report*; ma v'è di più. Dal 1986 esiste, infatti, una convenzione (*clearance convention*) secondo cui i membri del NAO devono concordare con gli *accounting officers* i fatti e il modo in cui questi sono presentati prima della pubblicazione del *report*.

Gli scopi del NAO e, in particolare del C&GA, nella fase di *clearance* sono individuati dalla stessa *convention* del 1986: stabilire se nel *report* sono stati o meno inclusi tutti i materiali e i fatti rilevanti; accertare che i fatti non siano oggetto di discussione (tra il C&GA e il dipartimento) e che siano presentati in modo equo; fare in modo che, qualora nel *report* siano contenuti un qualche punto di vista o conclusione del NAO sul quale il dipartimento non è d'accordo, ciò sia espresso chiaramente e siano rappresentate correttamente le ragioni del NAO e quelle del dipartimento.

Oltre alla *clearance*, vi sono altre due procedure di validazione che sono state attivate autonomamente dal NAO al fine di migliorare la qualità del proprio lavoro e che non risultano da alcuna prescrizione formale.

Il riferimento è, in primo luogo, alla costituzione e consultazione dei *panels* di esperti e *stakeholders* che hanno il compito di valutare l'efficacia e la ragionevolezza delle raccomandazioni formulate dal NAO all'esito del suo lavoro. Ogni *VFM report*, inoltre, è sottoposto ad una *hot review* (revisione a caldo), affidata ad accademici della London School of Economics o della Oxford University<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Ivi, p.100.

Tale revisione si basa sui dieci seguenti criteri: la chiara esplicitazione della motivazione alla base della scelta del tema oggetto del *report* unitamente all'indicazione degli obiettivi di quest'ultimo; la chiarezza nella descrizione del contesto amministrativo e manageriale; la presenza all'interno del *report* di un'analisi finanziaria adeguata e di adeguate informazioni sui costi, i *benefits* e le *performance*; l'essere il *report* ben strutturato e ben scritto; l'essere le rappresentazioni grafiche e i dati statistici usati appropriatamente; l'essere la metodologia di ricerca chiaramente esplicitata e idonea ad assicurare la qualità del *report*; la presenza nel *report* di una ragionevole conclusione in ordine alla qualità della spesa unitamente ad una considerazione in ordine ai mezzi necessari per migliorarla; la presenza nel *report* di indicazioni adeguate e sufficienti in ordine alle possibilità di incrementare la produttività, l'efficacia e la gestione del servizio; l'essere le raccomandazioni sufficientemente specifiche, efficaci dal punto di vista dei costi, convincenti e supportate da prove; l'essere la bozza di lavoro, come *report* indirizzato al Parlamento, sufficientemente convincente nell'uso delle prove e nell'analisi; la presenza nel *report* di elementi che potrebbero compromettere la reputazione dell'*Office* se non venissero modificati<sup>222</sup>.

Nel loro insieme questi criteri sono, dunque, finalizzati a valutare la solidità scientifica del lavoro, la coerenza interna, la chiarezza espositiva e la qualità delle raccomandazioni: in particolare, gli accademici incaricati danno una valutazione numerica, nel *range* da 1 a 5, in ordine al grado di rispetto di ogni criterio e la accompagnano con un breve commento<sup>223</sup>.

La *hot review* ha iniziato ad essere adottata dal NAO come procedura di validazione circa venti anni fa ed è ritenuta essere uno degli elementi fondamentali per migliorare la qualità del lavoro, sia perché consente di modificare, integrare e perfezionare il *report* prima della pubblicazione, sia perché è un mezzo di apprendimento continuo per i ricercatori.

---

<sup>222</sup> National Audit Office, *Quality Assurance of NAO Value for Money Studies*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk).

<sup>223</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 100.

Una volta superate le procedure di validazione e controllo<sup>224</sup>, su decisione del C&GA, il *report* viene pubblicato (sul sito del NAO) assieme ai più rilevanti materiali di supporto utilizzati per la sua redazione (raccolte statistiche, sondaggi, studi di caso, comparazioni internazionali etc.) e inviato al PAC; si innesca così il ciclo dell'*accountability*<sup>225</sup>, riguardante i rapporti tra Parlamento e Governo e che provvederemo a descrivere nel paragrafo successivo.

## 5. *Il ruolo di NAO e PAC nel processo di accountability*

### 5.1. *Il legislative oversight*

Per comprendere a fondo il ruolo svolto dal *Public Accounts Committee* e dal *National Audit Office* nel panorama istituzionale britannico, occorre ricordare che, a partire dall'Ottocento, nei Paesi angloamericani si è affermata l'esigenza di un controllo parlamentare sul Governo.

In proposito, si parla tradizionalmente di *legislative oversight*, facendo riferimento, con quest'espressione, all'insieme delle prerogative assegnate dalle costituzioni o dalle leggi ordinarie ai Legislativi, al fine di permettere loro un'effettiva supervisione sull'attività degli Esecutivi<sup>226</sup>. Nel corso del tempo, a tale concetto se ne sono accompagnati ulteriori, quali il concetto di *transparency*, di *responsibility* e di *accountability*<sup>227</sup>.

Per quanto riguarda il primo, è possibile affermare che la trasparenza indica il rispetto di determinate prescrizioni nell'elaborazione degli

---

<sup>224</sup> Recentemente (2008) è stato introdotto un processo di *cold review*, ossia una revisione svolta a campione su un certo numero di *reports* ogni anno, finalizzata a valutare la solidità scientifica del lavoro svolto, mediante un'analisi più approfondita rispetto alle *hot reviews*.

<sup>225</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 101.

<sup>226</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59.

<sup>227</sup> C. Hood, *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *West European Politics*, 2010, pp. 989 ss.

atti normativi che consentono di rendere l'attività legislativa accessibile ad eventuali attività di controllo e valutazione *ex post*<sup>228</sup>.

Per quanto concerne, invece, *responsibility* ed *accountability*, occorre sottolineare che, sebbene in italiano vengono tradotti entrambi con l'unico termine "responsabilità" (giacché non esiste un equivalente diretto di *accountability* nella nostra lingua)<sup>229</sup>, nella letteratura inglese sulla misurazione e gestione delle *performance* i due termini non risultano perfettamente equivalenti. Più precisamente, il concetto di *responsibility* è legato al dover agire, mentre quello di *accountability*, che maggiormente interessa ai fini del presente lavoro, fa riferimento al rendere conto dell'azione fatta o fatta svolgere, vale a dire al rispondere dei risultati ottenuti<sup>230</sup>.

A prescindere dal concreto esercizio della funzione di *legislative oversight*, che può variare a seconda dei differenti modelli istituzionali, occorre tuttavia sottolineare che l'obbligo dei governanti di dar conto delle proprie scelte secondo le modalità stabilite dai legislativi appare universalmente considerato come un importante indicatore dell'effettivo grado di democrazia di un Paese. La sua origine è, infatti, rintracciabile nel principio della divisione dei poteri, con l'assegnazione all'assemblea rappresentativa del potere di autorizzare le tasse e le spese, nonché di sorvegliare sul loro effettivo andamento<sup>231</sup>.

<sup>228</sup> «Transparency is associated with prescribed standards of making regulatory activities accessible and assessable». Si veda, in proposito, M. Lodge, *Accountability and Transparency in Regulation: critiques, doctrines and instruments*, in J. Jordana, D. Levi-Faur, *The Politics of Regulation, Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, CRC series on competition, regulation and development. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004, p. 127.

<sup>229</sup> Cfr. *Oxford English Dictionary*, secondo il quale: «Accountability (...) in the major romance languages (French, Spanish, Italian as well as Portuguese), for example, various forms of the term responsibility are used in lieu of the English accountability».

<sup>230</sup> M. Lodge, *Accountability and Transparency in Regulation*, cit., p. 127, secondo il quale «accountability is defined as the obligation to account for regulatory (or another type of) activities to another body or person». Nello stesso senso, C. Hood, *Accountability and Transparency*, cit., pp. 989 ss.

<sup>231</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, cit., p. 53.

Non a caso, dunque, l'esercizio di tale funzione si è sviluppato partendo anzitutto dall'analisi dei conti pubblici, sulla base del criterio della correttezza dei dati sulle entrate e sulle uscite (mutuando gli strumenti dall'*audit* finanziario), per poi estendersi al controllo dell'operato delle amministrazioni secondo il criterio dell'efficienza dell'azione burocratica (in questo caso mutuando gli strumenti dal *New Public Management*)<sup>232</sup> e, infine, alla valutazione delle politiche pubbliche, dove il fulcro dell'analisi è costituito dal rapporto tra *policy design* e *policy implementation*, il criterio dall'adeguatezza dell'*outcome* e l'incisività dell'impatto e gli strumenti vengono mutuati dagli *evaluation studies*<sup>233</sup>.

Nel Regno Unito, fin dalla seconda metà del XIV secolo appare diffusa una teoria forte dell'*oversight* legislativo<sup>234</sup>, alla base della qua-

<sup>232</sup> Come ricordato da F. Rosa, *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, cit., p. 338 (nota 39), tra gli anni Ottanta e Novanta, l'organizzazione dell'amministrazione britannica ha subito importanti modifiche successivamente all'avvento del *New Public Management*, il cui principale obiettivo era quello d'introdurre le regole del mercato all'interno del settore pubblico. Dietro questo disegno non vi era soltanto la volontà di modificare radicalmente le modalità di agire e pensare del *Civil Service*, orientandolo alla fornitura dei servizi ai cittadini ed al perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, ma anche l'intento di trasformare il ruolo del Governo nella società e le relazioni tra il Governo e i cittadini.

<sup>233</sup> G. Regonini, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, cit., pp. 11 ss.

<sup>234</sup> Teoria sostenuta, tra gli altri, da John Stuart Mill, secondo il quale «il compito proprio di un'assemblea rappresentativa è di sorvegliare e controllare il Governo: di gettare la luce della pubblicità sui suoi atti; di esigere una piena presentazione e giustificazione di tutti quegli atti che si possano considerare opinabili». Cfr. J.S. Mill, *Consideration on Representative Government* [1861], Rockville, Serenity Publishers, 2008. Nello stesso senso si era espresso anche Woodrow Wilson, affermando che «importante tanto quanto la funzione legislativa è la sorveglianza vigile sull'amministrazione. È dovere proprio di un'istituzione rappresentativa guardare in modo diligente dentro a ogni atto del Governo e parlare molto di quel che vede. Questo significa essere gli occhi, la voce e l'incarnazione della saggezza e della volontà dei suoi elettori (...) La ragione non sta solo nel fatto che un'amministrazione sotto discussione ed esame è l'unica amministrazione limpida ed efficiente. Oltre a questo, sta il fatto che l'unico popolo che davvero si autogoverna è quello che mette sotto discussione ed esame la sua amministrazione». Cfr. W. Wilson, *Congressional Government* [1885], New York, Houghton, 1985.

le sta l'idea che, per essere credibile, l'attività di controllo deve essere esercitata da un organo che sia totalmente indipendente dall'Esecutivo ed il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini elettori contribuenti, giacché se è vero che il Governo rappresenta la maggioranza che lo ha votato, il denaro che utilizza per le spese è di tutti, anche di coloro che non lo hanno scelto<sup>235</sup>.

In tale contesto si inseriscono sia il *National Audit Office* che il *Public Accounts Committee*.

Il *National Audit Office*, infatti, può qualificarsi come agenzia indipendente dal Governo, la quale svolge funzioni di *oversight* per conto del Legislativo<sup>236</sup> secondo criteri di giudizio rigorosamente *non partisan* e con il diritto/dovere di verificare quali risultati ottengono le varie articolazioni del settore pubblico attraverso le risorse ad esse affidate<sup>237</sup>.

Il *Public Accounts Committee*, invece, si occupa di vigilare sulla corrispondenza tra l'autorizzazione di spesa del Parlamento e l'effettivo utilizzo del denaro pubblico da parte del Governo. Secondo lo S.O. n. 148, infatti, tale commissione è istituita «for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure ad of such other accounts laid before Parliament as the Committee may think fit»<sup>238</sup>. Ciò che rende la sua

---

<sup>235</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, cit., p. 54.

<sup>236</sup> Si tratta, per usare un'espressione diffusa nell'esperienza anglosassone, di un esempio di *watchdog*, "cane da guardia" del Parlamento, a protezione delle risorse pubbliche e contro il rischio di errori dell'Esecutivo nell'attuazione dei provvedimenti. È peraltro lo stesso NAO, nella presentazione che fa del suo ruolo, a sottolineare con forza il legame con il Parlamento: «The National Audit Office scrutinises public spending on behalf of Parliament. We are totally independent of Government. We audit the accounts of all government departments and agencies as well as a wide range of other public bodies, and report to Parliament on the economy, efficiency and effectiveness with which government bodies have used public money. Our work saves the taxpayer millions of pounds every year». Cfr. <http://www.nao.org.uk/>

<sup>237</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, cit., p. 59.

<sup>238</sup> F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, cit., p. 200. A livello teorico, una parte del controllo svolto dal *Public Accounts Committee* sulla spesa non è "isolato", poiché attualmente le commissioni di controllo (*Procedure Committee* e *Treasury and Public*

posizione differente da quella delle commissioni di controllo della Camera ed il suo operato particolarmente significativo (soprattutto agli occhi del Governo) è il legame che esso intrattiene con il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) e con il personale del *National Audit Office* (NAO)<sup>239</sup>.

La costante interazione tra questi organi, infatti, permette al PAC di mettere a punto un piano di lavoro condiviso, nonché di monitorare regolarmente i principali settori dell'amministrazione ed i più rilevanti programmi di Governo.

Inoltre, tale organo ha così la possibilità di organizzare le audizioni dei dirigenti delle amministrazioni sottoposte alla valutazione, di formulare delle raccomandazioni aventi una forte base tecnica, ma anche un ampio sostegno politico, nonché di tenere una puntuale e precisa registrazione dello stato di implementazione delle medesime<sup>240</sup>. In breve, è grazie a tale relazione che si rende possibile un'effettiva *accountability* dei dipartimenti, la quale rappresenta la missione precipua del PAC.

È importante sottolineare sin da ora che, nello svolgimento di questa attività, il *Public Accounts Committee* non va mai a confrontarsi direttamente con esponenti del Governo: ad essere qui in gioco, infatti, non è il diritto dell'esecutivo a elaborare sue proprie politiche pubbliche, bensì il giudizio sulle modalità con cui quest'ultime sono implementate, nonché sull'entità dei risultati effettivamente conseguiti<sup>241</sup>.

Si tratta di un elemento fondamentale, che differenzia fortemente il PAC, ad esempio, dalle commissioni del Congresso americano, le quali interagiscono con il *Government Accountability Office* (GAO) anche in vista di una riformulazione delle politiche; il PAC, infatti, non ha, tra le sue funzioni, quella di proporre modifiche agli obiettivi dei

*Service Committee*) hanno il compito di svolgere una verifica *ex post* sulla spesa dei Ministeri. Cfr. F.Rosa, *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, cit., p. 337.

<sup>239</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, cit., p. 151.

<sup>240</sup> G. Regonini, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 57.

<sup>241</sup> G. Regonini, *Parlamenti analitici*, cit., p. 60.

programmi perseguiti dal Governo, ma “soltanto” quella di analizzare il modo in cui questi vengono attuati<sup>242</sup>.

### 5.2. *Le fasi del processo di accountability*

Venendo ora a trattare più specificamente dell’articolazione del ciclo di *accountability*, occorre anzitutto rilevare che esso risulta basato sulla stretta collaborazione tra il *Public Accounts Committee* ed il *National Audit Office* e che attualmente si svolge seguendo un *iter* procedimentale fisso.

Il processo di *accountability*, infatti, viene avviato sulla base di una programmazione concordata tra PAC e NAO, con l’individuazione dei settori che si ritiene debbano essere sottoposti a valutazione. A seguito di tale *input*, il NAO procede alla raccolta ed elaborazione delle evidenze empiriche e redige un *VFM report*, il quale viene pubblicato e successivamente trasmesso al PAC<sup>243</sup>.

Quest’ultimo può allora decidere, in modo autonomo, di svolgere un ulteriore approfondimento sul tema<sup>244</sup> ed è in conseguenza di tale

---

<sup>242</sup> G. Regonini, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 58.

<sup>243</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 93; P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, cit., p. 151.

<sup>244</sup> In genere, il *Public Accounts Committee* dedica due ore settimanali all’esame dei rapporti prodotti dal NAO e tale lavoro di approfondimento interessa circa i due terzi dei sessanta *VFM reports* che vengono, mediamente, prodotti da quest’ultimo in un anno. Cfr. P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., p. 21 ss.; G. Regonini, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 60. Rispetto alla scelta dei *report* che devono essere approfonditi, nel commentare alcune debolezze del sistema, alcuni autori suggeriscono ulteriori possibilità per stabilire un ordine di priorità nei lavori del *Public Accounts Committee*: «[It] would seem to make sense to have some sort of hierarchy of [National Audit Office] reports. Those which deal with more serious financial control issues, and give most cause for concern, could be subject to a full-blown hearing. Those reports which throw up less serious problems could be subject to a report based on written evidence, or simply contain a requirement that the department concerned has to respond to the NAO report. A further alternative which would, it is argued, make better use of the NAO whilst easing pressure on the

decisione che si apre una fase d'indagine, detta *hearing* o *evidence session*<sup>245</sup>, cui partecipano, oltre ai membri della commissione, il C&GA (o un suo rappresentante), lo *staff* di ricerca che ha redatto il rapporto ed alcuni funzionari del Ministero del Tesoro<sup>246</sup>.

Nella *evidence session* viene sentito, quale testimone principale, l'*accounting officer*, ovvero il responsabile dell'amministrazione esaminata dal rapporto. In genere, si tratta di colui che riveste il ruolo di *permanent under-secretary of state* del dipartimento interessato, ovvero del *senior civil servant* di grado più alto, responsabile ultimo della spesa<sup>247</sup>.

Si noti che, nell'andare a rispondere alle domande che gli vengono poste, costui deve assumersi la responsabilità per il lavoro della propria amministrazione, anche se ne era stato delegato o l'evento in questione si era verificato prima che divenisse *accounting officer*, salvo che, per alcune specifiche questioni e secondo una valutazione caso per caso<sup>248</sup>, sia consentita la partecipazione all'audizione anche dei precedenti *accounting officers*.

È importante sottolineare che, in ossequio al principio della divisione tra i profili di merito delle *policies* (di competenza dei *departmen-*

PAC's time would be for departmentally related select committees to examine NAO reports». Cfr. F. White, K. Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, Oxford, Clarendon Press, 1999, pp. 131 ss.

<sup>245</sup> Durante le sessioni parlamentari, il PAC tiene due *evidence sessions* a settimana, una il lunedì ed una il mercoledì, entrambe aperte al pubblico. Si veda: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/committee-of-public-accounts/forthcoming-programme>.

<sup>246</sup> Come precisato da M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 105 (nota 26), il rapporto formale tra il *Public Accounts Committee* ed il solo Ministero del Tesoro trova giustificazione nella competenza originaria della commissione sui conti pubblici. Il Ministero del Tesoro, di fatto, si incarica di essere una sorta di "cerniera" tra il PAC ed i singoli dipartimenti.

<sup>247</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 93. Nel caso in cui sia ritenuto appropriato ed il PAC acconsenta, è possibile che l'*accounting officer* possa cedere il compito ad un sostituto. Cfr. HM Treasur, *Managing public money*, disponibile su: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/454191/Managing\\_Public\\_Money\\_AA\\_v2\\_-jan15.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf).

<sup>248</sup> HM Treasur, *Managing public money*, cit..

*tal select committees*) e gli aspetti di valutazione della qualità della spesa e dell'implementazione di una determinata politica (rientranti, invece, nella competenza del PAC), alla *evidence session* vengono convocati soltanto i responsabili dei controlli interni sulla spesa e mai i Ministri, ovvero i responsabili politici degli interventi<sup>249</sup>.

L'audizione comincia sempre con le domande del *Chairman* del *Public Accounts Committee*. In seguito, ciascun membro della commissione ha a disposizione dieci minuti per interrogare i testimoni<sup>250</sup>: generalmente, l'atteggiamento dei membri di maggioranza e di quelli di opposizione è il medesimo e le domande che vengono poste sono chiare e spesso anche molto dirette<sup>251</sup>, tant'è che, nei casi più manifesti di cattiva gestione dei fondi pubblici, assomigliano più ad una aggressione verbale che ad un'audizione pubblica<sup>252</sup>.

In ogni caso, quest'ultima si svolge in modo serrato, entrando nel merito delle questioni e andando ad indagare efficacemente il lavoro svolto dalle amministrazioni; le risposte fornite devono risultare puntua-

<sup>249</sup> Ad avviso di M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p.105, tale scelta dà stabilità al processo di revisione, considerato il rapido avvicinarsi dei ministri nel Governo britannico, cui fa riscontro una relativa stabilità degli apparati burocratici.

<sup>250</sup> Solitamente vengono sentiti due testimoni, ma il numero può variare sino a tre o quattro a seconda del tipo di *report*. Cfr. P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., p. 24. Il *Chairman* del PAC ha a disposizione trenta minuti per porre le proprie domande, mentre i singoli membri della commissione dispongono al massimo di quindici minuti. Se, da una parte, queste restrizioni temporali costituiscono un'effettiva limitazione, d'altra parte, però, garantiscono anche che le audizioni si concludano in tempi brevi. Al riguardo, si veda F. White, K. Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government*, cit., p. 124.

<sup>251</sup> Si noti che, poiché il PAC deve interessarsi a *reports* anche molto diversi tra loro, nonché spesso molto tecnici ed a distanza di pochi giorni gli uni dagli altri, è convenzionalmente il *National Audit Office* che si occupa di fornire alla commissione nel suo complesso (oppure, più raramente, a dei suoi singoli componenti) un supporto informativo grazie ad apposite riunioni (*briefing*) nelle quali vengono illustrati i punti fondamentali dei *reports* da esaminare e le principali domande da porre ai testimoni. Cfr. M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 103; P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., p. 24.

<sup>252</sup> Sul punto, si veda anche quanto specificato *infra*.

li, chiare e convincenti, sicché non è consentito ai funzionari temporeggiare, tentare di sviare le domande o di “rifugiarsi” dietro alla difficoltà di attribuire specifiche responsabilità per i fallimenti. L’unica eccezione è data dall’eventuale richiesta di dati sensibili, nel qual caso i testimoni possono domandare al PAC di fornire le proprie risposte in privato<sup>253</sup>.

Una volta conclusa l’audizione, i ricercatori del NAO si occupano di predisporre una bozza di rapporto finale, che viene poi integrato con le osservazioni dei componenti del *Public Accounts Committee (recommendations)* rivolte al Ministero del Tesoro e finalizzate a migliorare l’intervento oggetto del rapporto. Il Ministero del Tesoro è obbligato a rispondere punto per punto alle raccomandazioni formulate, indicando se intende accoglierle o respingerle (*Treasury Minute*)<sup>254</sup>.

I verbali (*minutes*), prima di essere pubblicati, vengono approvati dal *Prime Minister’s Office*, dal *Financial Secretary* e dal *Whips’ Office*. Inoltre, i dipartimenti interessati pubblicano anche tali risposte nei propri *report* annuali, così come una sintesi dei loro progressi nell’implementazione dei punti segnalati dal *Public Accounts Committee* dal momento in cui il *Treasury Minute* è stato pubblicato<sup>255</sup>.

Si noti che gran parte delle raccomandazioni viene accettata dal Ministero (sebbene in molti casi in forma modificata rispetto a quanto proposto dal rapporto della PAC), come dimostrano i dati riportati sul sito del Parlamento britannico, secondo i quali l’88% delle raccomandazioni emesse dal PAC tra il 2010 ed il 2015 sono state accolte dai dipartimenti<sup>256</sup>.

<sup>253</sup> Cfr. HM Treasury, *Managing public money*, cit.

<sup>254</sup> Più precisamente, la risposta del Ministero viene presentata entro due mesi dalla pubblicazione del rapporto del *Public Accounts Committee*. Cfr. M. Elliot, R. Thomas, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, II Edition, 2014, p. 404.

<sup>255</sup> P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., p. 25.

<sup>256</sup> Sul punto, si rinvia all’approfondimento effettuato *infra*. È comunque possibile anticipare che, come riportato sul sito *web* del Parlamento, tra il 2010 ed il 2015 vi sono state 276 *evidence sessions*, a seguito delle quali il *Public Accounts Committee* ha pubblicato 244 *report* unanimi, contenenti al loro interno 1338 raccomandazioni. Cfr. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/history-of-committee/>

Il Governo appare quindi pienamente consapevole del fatto che, se disattese, le raccomandazioni possono avere effetti rilevanti sulla valutazione dei *management* nonché, nei casi più gravi, sulle risorse finanziarie e persino sulla sopravvivenza stessa di un programma.

Concludendo, occorre notare che per rafforzare il processo di controllo descritto, alcune volte<sup>257</sup> il *National Audit Office* provvede a dar conto di qual è stata l'effettiva implementazione delle raccomandazioni, attraverso degli studi denominati *follow-up*. Tale attività è utile sia per verificare in concreto l'efficacia delle soluzioni proposte, sia l'effettivo impegno dei dipartimenti nell'implementare le raccomandazioni<sup>258</sup>. In alcuni casi, le procedure di *follow-up* conducono alla redazione un nuovo *report* VFM su un tema già precedentemente oggetto di analisi, al fine di seguire approfonditamente l'evoluzione del problema, le misure adottate e gli eventuali effetti inattesi.

## 6. Elementi di forza e di debolezza del sistema

Si è visto che il *Public Accounts Committee* non si confronta direttamente con gli esponenti del Governo e che non si occupa della formulazione e del merito delle politiche (attività compito delle commissioni di settore), bensì si concentra interamente sui criteri del *value for money*<sup>259</sup>, i quali sono basati sull'economicità, l'efficacia e l'efficienza<sup>260</sup>.

<sup>257</sup> Ciò avviene soprattutto per programmi o problemi di centrale importanza, quali, ad esempio, i grandi progetti infrastrutturali. P. Dunleavy et al., *The National Audit Office*, cit., p. 27.

<sup>258</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 93.

<sup>259</sup> Nelle parole di E. May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Butterworths, XX Edition, 1983, p. 728: «The Committee does not seek to concern itself with *Policy*; its interest is in whether *policy* is carried out efficiently, effectively and economically. Its main functions are to see that public moneys are applied for the purposes prescribed by Parliament, that extravagance and waste are minimised and that sound financial practices are encouraged in estimating and contracting, and in administration, generally».

<sup>260</sup> «Economy is concerned with the ratio of inputs (such as staff and buildings)

Tale impostazione presenta sia elementi di forza che elementi di debolezza.

Un elemento di forza è sicuramente dato dalla notevole libertà d'indagine e di giudizio che il *Public Accounts Committee* ha sulle questioni riguardanti l'implementazione delle politiche e l'amministrazione dei servizi.

A ciò si aggiunge il fatto che tale commissione controlla il Governo grazie ad informazioni che, pur essendo di matrice governativa, vengono vagliate, rielaborate e studiate da una struttura autonoma ed indipendente da quest'ultimo: l'attività del *Public Accounts Committee*, infatti, non avrebbe la stessa efficacia, né lo stesso impatto sull'Esecutivo se tale organo non potesse avvalersi di quell'apparato altamente specializzato che gli predispose il materiale conoscitivo necessario affinché possa espletare il proprio mandato<sup>261</sup>.

Ciò nondimeno, un limite di rilievo è rintracciabile nell'impossibilità di trarre lezioni che vadano in qualche modo a "chiudere il cerchio" del *policy making*, traducendo i rilievi in più ampie proposte per un ridisegno complessivo degli interventi<sup>262</sup>.

Infatti, da una parte, l'operare una chiara distinzione tra le scelte di *policy* ed i problemi d'implementazione permette di "isolare" il *Public Accounts Committee*, così come il *National Audit Office*, dall'arena della *politics* e di preservarne l'autorevolezza e l'influenza nei rapporti con l'amministrazione e con l'opinione pubblica, fattore qualificabile sicuramente come un elemento di forza del sistema; d'altra parte, però, l'impossibilità di mettere in discussione il merito delle politiche conduce ad analisi meno convincenti e dà origine a quelle non trascurabili

against cost (in monetary terms). Efficiency is concerned with output (a particular good or service) divided by input. Effectiveness may be measured by considering outcomes (the impact on society) against outputs». Cfr. J. Kromann Kristensen, W.S. Groszyk, B.Bühler, *Outcome-focused Management and Budgeting*, in *OECD Journal on Budgeting*, pp. 32 ss e le definizioni reperibili nel sito *web* del Parlamento UK: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/committee-of-public-accounts/pachist/>.

<sup>261</sup> F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, cit., p. 209.

<sup>262</sup> G. Regonini, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, cit., p. 58.

difficoltà che il PAC incontra nel coinvolgere sia le commissioni parlamentari incaricate di vagliare le proposte di legge<sup>263</sup>, sia la stessa aula.

In quest'ultima sede, infatti, viene tenuto ogni sei mesi un dibattito sul lavoro svolto dal *Public Accounts Committee*, durante il quale ogni parlamentare (non necessariamente membro di tale organo) può avanzare delle osservazioni sul lavoro complessivo o sui singoli rapporti, nonché porre delle domande al Ministro del Tesoro, presente in tale sede.

Trattasi di una prerogativa del *Public Accounts Committee* che non ha corrispettivi per le altre commissioni e che, a livello puramente teorico, dovrebbe esser utile a sviluppare l'*accountability* del Governo anche al di fuori del ristretto ambito dei rapporti tra il PAC ed i dipartimenti, oltre che a diffondere le informazioni ed aumentare la visibilità della commissione. Tuttavia, il risultato ottenuto è, di fatto, assai modesto, proprio per la scarsa partecipazione dei parlamentari alla seduta, nonché per il carattere spesso autocelebrativo e di circostanza degli interventi<sup>264</sup>.

Anche la mancanza di un sistematico ed approfondito *follow-up* degli effetti dei *report* (come avviene, invece, negli Stati Uniti per le raccomandazioni del *Government Accountability Office*) può costituire un elemento di debolezza del sistema.

Se è vero che non risulta possibile giustificare la richiesta di un monitoraggio su ogni ricerca svolta dal *National Audit Office*, sia in termini di risorse da dedicare a tale attività, sia per ragioni di utilità dei *follow-up*, appare però ragionevole lo svolgimento di ulteriori indagini nei casi in cui possa ravvisarsi una particolare inerzia delle pubbliche amministrazioni nell'implementare le raccomandazioni o quando emergono degli effetti indesiderati.

---

<sup>263</sup> Occorre nondimeno rilevare che, per ovviare a questo limite, da alcuni anni il *National Audit Office* si occupa anche della preparazione di *Good Governance reports*, destinati alle commissioni permanenti della Camera dei Comuni, cui spetta l'esame delle proposte di legge. *Ibid.*

<sup>264</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., pp. 105 ss.

Infine, all'interno del circuito si ripresenta uno dei nodi irrisolti della transizione inglese, vale a dire quello del rapporto tra cittadini e istituzioni. Infatti, nel ciclo dell'*accountability* dei dipartimenti statali sussiste una considerevole mancanza di strumenti di *voice* per i cittadini britannici, cosicché il processo risulta portato avanti quasi unicamente all'interno delle istituzioni pubbliche, con scarsissimi contatti con l'esterno<sup>265</sup>.

La stessa riforma del *National Audit Office* pare aver volutamente evitato questo peculiare aspetto: il NAO sembrerebbe considerare, dunque, i suoi temi d'indagine come delle questioni da analizzare internamente alle pubbliche amministrazioni e giungerebbe al massimo a verificare il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto a specifici servizi, senza arrivare alla sperimentazione di valutazioni partecipate o di processi inclusivi<sup>266</sup>.

Anche la circolazione dei *report* valutativi sembra tenere conto, come interlocutori, soltanto del Parlamento e delle pubbliche amministrazioni medesime, sicché ai cittadini risulta consentito accedere ai rapporti soltanto in una relazione dall'alto verso il basso che non prevede alcuno strumento di intervento o di critica<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> Ivi, p. 111.

<sup>266</sup> G. Regonini, *Come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche? Tre buone ragioni per valutare*, Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Università degli Studi di Milano, 2013, p. 59.

<sup>267</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 112.

## Capitolo IV

### La valutazione ex post: i Select Committees e la Audit Commission

Guido D'IPPOLITO

1. INTRODUZIONE - 2. IL SISTEMA DEI *DEPARTMENTAL SELECT COMMITTEES* DELLA *HOUSE OF COMMONS* - 2.1. LA STORIA - 2.2. PROFILI PROBLEMATICI DELLA NOMINA DEI MEMBRI DELLE COMMISSIONI - 2.3. STRUTTURA E ATTIVITÀ - 2.4. POTERI - 2.5. PECULIARITÀ DEI *DEPARTMENTAL SELECT COMMITTEES* - 2.6. VALUTAZIONI CONCLUSIVE - 3. IL SISTEMA DEI *SELECT COMMITTEES* DELLA *HOUSE OF LORDS* - 4. COMPETENZE DELL'ORMAI SOPPRESSA *AUDIT COMMISSION* CIRCA LA VALUTAZIONE CONTABILE DEGLI ENTI LOCALI E NUOVO REGIME DI VALUTAZIONE DEGLI ENTI LOCALI POST 2014/2015

#### 1. Introduzione

Al pari di altre democrazie, anche nel Regno Unito, a partire dal secondo dopoguerra, si è assistito ad un graduale aumento di potere da parte dell'organo esecutivo a discapito di quello legislativo. Questo sbilanciamento tra i poteri in concreto esercitati dai due organi ha portato a riflettere sul mutato assetto della forma di governo e sull'opportunità di modifiche dell'assetto istituzionale.

Modifiche e riforme del c.d. *Public Management* sono di più agevole realizzazione rispetto ad altri ordinamenti. Infatti, la concreta fattibilità dei processi di cambiamento dell'apparato statale è stata agevolata da alcune caratteristiche tanto della forma di Stato quanto della forma di governo dell'ordinamento inglese. Da una parte, l'assenza di una Costituzione scritta<sup>268</sup> ha comportato la totale mancanza di procedure, più o meno aggravate, di riforma; dall'altra, il sistema maggioritario inglese, caratterizzato da partiti compatti e capaci di tenere saldamente le redini dell'Esecutivo, ha permesso l'approvazione di riforme senza particolari difficoltà o ostacoli<sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup> Il sistema inglese è infatti caratterizzato da una c.d. *unwritten constitution*. Secondo Hood Phillips essa: «is not embodied, wholly or mainly, in any enactment or formally related series of enactments».

<sup>269</sup> M.S. Giusto de Guido, *New Public Management: problematiche dell'accountability*

Nell'analisi del sistema inglese, dunque, non si può non tener conto del suo peculiare sistema costituzionale, caratterizzato da elementi che rendono difficile la comparazione. L'assenza di una costituzione formale non ha comunque precluso la formazione, o evoluzione stratificata nel tempo (c.d. *high degree of historical continuity*), di norme di rilevanza costituzionale (c.d. *rules of constitutional importance*) che, sebbene di pari rango rispetto alla restante produzione legislativa, incidono comunque sui livelli superiori dell'ordinamento. Se questo potrebbe portare a vincoli (*constitutional conventions*) assimilabili alle procedure di revisione costituzionale presenti nei sistemi dotati di una costituzione scritta e rigida, non si può comunque non tener conto della presenza del principio di supremazia del Parlamento di Westminster<sup>270</sup>.

Relativamente al mutato assetto della forma di governo, il cuore del problema è la perdita di influenza del Parlamento nell'elaborazione delle decisioni politiche, nonché la sua centralità nel circuito normopoietico, non accompagnata da adeguati poteri di controllo sul Governo.

Da una parte, infatti, si era creato un Governo di dimensioni sempre più ampie e supportato da un apparato statale che gli permette di gestire attività complesse e rilevanti per la vita dei cittadini, nonché l'aumento della forza dei partiti politici che, tramite il rapporto di fiducia, lega saldamente tra di loro il Governo con la relativa maggioranza parlamentare<sup>271</sup>; dall'altra si aveva un Parlamento dotato di strumenti di controllo (interrogazioni e dibattiti) non più in grado di svolgere un sindacato efficiente ed effettivo sulle attività dell'Esecutivo.

*e del controllo*, in *La Costituzione britannica*, a cura di A. Torre, L. Volpe. Torino, Giappichelli, 2005, pp. 1118 ss.

<sup>270</sup> A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 37.

<sup>271</sup> Questo effetto di pressoché totale controllo dell'attività parlamentare da parte della maggioranza di governo avviene tramite il sistema dei cc.dd. *Party Whips*. Il Whip (letteralmente "frusta") è quel funzionario di partito il cui scopo primario è garantire la disciplina degli altri membri del partito. Essi operano come "esecutori" della volontà del partito, che di solito offrono incentivi e "minacciano" i membri del partito affinché agiscano secondo la linea ufficiale del partito. I compiti dei Whips sono diversi, dal garantire la presenza dei membri del partito durante le votazioni importanti al dare indicazioni su come votare.

Tutto ciò ha portato all'esigenza di rivitalizzare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo nonché al riconferire al primo incisività e peso nella vita politica del paese, aumentandone i poteri di controllo sul secondo.

Si è arrivati così, dalla seconda metà del Novecento, all'istituzione permanente delle *Select Committees*, tanto alla Camera dei Comuni che, con qualche differenza, alla Camera dei Lords, nonché a un sistema di valutazione delle attività degli enti locali facente perno sulla da poco soppressa *Audit Commission*.

## 2. *Il sistema dei Departmental Select Committees della House of Commons*

### 2.1. *La storia*

A partire dagli anni Cinquanta si cominciò a discutere dell'opportunità di costituire un sistema di commissioni, dotate delle stesse funzioni e competenze ma operanti in settori diversi, incaricate di controllare l'azione dell'Esecutivo per poi riferire al Parlamento, conferendogli così i mezzi per riacquistare peso all'interno del processo decisionale<sup>272</sup>.

Si trattava dunque di una riforma chiaramente ispirata al sistema statunitense, laddove queste commissioni parlamentari operano come contrappeso ai dipartimenti del Governo, in ossequio alla nota teoria dei *checks and balances*<sup>273</sup>. Le commissioni del Parlamento sono quindi strutturate quasi come riflesso dei dipartimenti del Governo, ricalcan-

---

<sup>272</sup> F. Rosa, M. Sisti, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., p. 3.

<sup>273</sup> Con l'espressione inglese *check and balance* (traducibile come "controllo e bilanciamento reciproco") si indica quell'insieme di meccanismi politico-istituzionali finalizzati a mantenere l'equilibrio tra i vari poteri all'interno di uno Stato. Deriva dal principio della divisione dei poteri, realizzato in Inghilterra a partire dal XVII secolo e teorizzato da Montesquieu ne *L'esprit des lois*, il cui scopo è evitare l'assolutismo e salvaguardare la libertà dei cittadini. V. <http://www.treccani.it/enciclopedia/check-and-balance/>

done gli ambiti di azione e concentrando la loro analisi sull'attività del dipartimento corrispondente.

Tuttavia non si poteva non tener conto di alcune macroscopiche differenze tra il sistema inglese e quello statunitense. Difatti, mentre il primo è caratterizzato da una forma di governo parlamentare, il secondo è invece un sistema presidenziale in cui sono limitati i momenti di contatto tra l'organo esecutivo e quello legislativo, i quali, entrambi, trovano la loro fonte di legittimazione nel popolo. Tali diversità hanno fin da subito diviso le opinioni degli esperti, i quali si interrogarono sull'efficacia del trapianto di tale istituto statunitense nel sistema inglese.

A favore della riforma vi era chi sosteneva che tale modifica, senza toccare i poteri del Governo che rimanevano inalterati, era necessaria per rendere più incisivo l'operato del Parlamento. Di contro, chi sosteneva che questa riforma avrebbe avuto solo carattere formale sulla base dell'impossibilità di impiantare tale modello in un sistema dove già il Governo è responsabile del proprio operato di fronte l'assemblea rappresentativa<sup>274</sup>.

Le obiezioni erano sostanzialmente di ordine pratico, politico e costituzionale. Si contestava l'incremento del lavoro sia dei ministri (che si sarebbero dovuti presentare a render conto delle loro attività presso tali commissioni di controllo) che dei parlamentari (sia membri delle commissioni che gli altri in quanto avrebbero dovuto occuparsi degli elaborati dalle commissioni); si paventava la rottura della coesione interna dei partiti (dovuta alla logica *bipartisan* sottesa alla riforma); si lamentava una lesione del principio per il quale il Governo è responsabile di fronte l'Assemblea (che sarebbe comunque rimasta titolare di una funzione legislativa depauperata per esercitare, magari in modo non efficace, un'attività di controllo già insita nel rapporto di fiducia)<sup>275</sup>.

A partire da questi dibattiti si è giunti all'attuale sistema dei *Departmental Select Committees* senza strappi o riforme drastiche ma,

<sup>274</sup> F. Rosa, M. Sisti, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., p. 4.

<sup>275</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan*, cit., p. 1358.

quasi in linea con la tradizione istituzionale inglese, in modo progressivo, graduale e spontaneo.

Dunque, a partire dal 1966, al fine di assicurare un maggiore flusso di informazioni a disposizione dei parlamentari, utile per poi valutare l'operato tanto dell'esecutivo che della pubblica amministrazione, il Primo Ministro Wilson ipotizzò la possibilità di costituire alcune commissioni col compito di svolgere un'attività di controllo e valutazione in determinati ambiti. Nel corso degli decenni successivi furono così costituite commissioni *ad hoc*, temporanee, operanti in diversi settori<sup>276</sup>, che ripresero il modello e la struttura del già esistente *Estimates Committee*<sup>277</sup>, fino a sovrapporsi e a sostituirsi completamente a questo nell'attuale sistema.

Si giunse così, negli anni Settanta, a un sistema di commissioni caratterizzato da asimmetria rispetto al riparto di competenze del Governo nonché di discontinuità temporale, dovuta al fatto che alcune commissioni venivano rinnovate e altre no. Ciò comportò anche dei contrasti in dottrina sulla valutazione dell'efficacia di questo sistema, divisa tra chi ne sosteneva l'operato e chi avanzava numerose riserve.

Ciononostante, nel 1970 il Primo Ministro conservatore Edward Heath, in un *Green Paper* intitolato *Select committees of the House of*

---

<sup>276</sup> Nel dicembre del 1966 furono così costituite commissioni specializzate sull'agricoltura, la scienza e la tecnologia. Nel 1968 fu istituita una commissione sul fenomeno degli stranieri sul territorio nazionale e, l'anno successivo, i *Committee on Overseas Aid* e lo *Scottish Affairs Committee*. A queste seguirono tre commissioni con un'area di riferimento coincidente con quella di alcuni ministeri (*Agriculture, Education and Science, Overseas Aid*) conosciute come *Crossman Committees*.

<sup>277</sup> Il *Committee on Estimates*, costituito per la prima volta nel 1912, anche se ve ne è traccia già nel secolo precedente, era una commissione istituita originariamente col compito di esaminare l'andamento della spesa pubblica in materia di difesa. Questa missione rimase inalterata fino al 1960, quando gli esiti poco soddisfacenti della sua attività portarono a un ripensamento del suo ruolo. Trasformata in una commissione sulla spesa pubblica nel 1971, la *Expenditure Committee*, venne successivamente inglobata nella più ampia riforma diretta a dare organicità e stabilità al sistema dei *Departmental Select Committees*. F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1360 e ss.

*Commons*<sup>278</sup>, pur riconoscendo i limiti di tali commissioni ne sostenne l'utilità nell'apertura di nuovi canali di comunicazione e confronto tra Parlamento e Governo, aggiungendo che le potenzialità di questo strumento non erano ancora state adeguatamente sfruttate.

Si avviò così una nuova fase di riforme delle regole parlamentari diretta a ordinare il sistema creatosi nel corso degli anni. Il *Select Committee on Procedure*<sup>279</sup> suggerì la soppressione delle esistenti commissioni e la loro riorganizzazione in forma permanente e non più occasionale, nonché l'attribuzione a queste di poteri ispettivi nei confronti del Governo<sup>280</sup>; poteri ispettivi non più vincolati dall'elencazione delle materie di competenza di ogni commissione perché queste avrebbero dovuto essere strutturate come riflesso dei singoli ministeri (o gruppo di ministeri), la cui attività sarebbe stata da queste valutata<sup>281</sup>.

Si arrivò così, nel novembre del 1979, alla costituzione di 14 commissioni di controllo, tutte speculari ai ministeri, e al *Liaison Committee*<sup>282</sup>, col compito di monitorare l'attività di queste commissioni e di controllarne e coordinarne i lavori<sup>283</sup>.

<sup>278</sup> Cmnd 4507, 1970.

<sup>279</sup> La *Procedure Committee* è una *Select Committee* il cui compito è quello di considerare la pratica e la procedura della Camera nella conduzione degli affari pubblici.

<sup>280</sup> *Select Committee on Procedure, First Report*, 17 July 1978, HC 588-I, 1977-78.

<sup>281</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, Research paper 09/55, House of Commons, pp. 2-6.

<sup>282</sup> Il *Liaison Committee* è una *Select Committee* composta dai presidenti di tutte le altre commissioni. Esamina e supervisiona il lavoro delle altre commissioni, si occupa delle questioni procedurali, ne autorizza le spese e monitora le risposte da parte del Governo; riferisce alla Camera sul loro operato e sceglie quali relazioni sottoporre al dibattito dell'assemblea. Anch'essa ha poteri ispettivi e di controllo, potendo chiedere la presentazione di documenti scritti tanto al Governo che all'amministrazione, convocare tutti i soggetti che ritiene utili per la sua attività, ivi compreso il Primo Ministro. L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 1-30. F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1367 e ss.

<sup>283</sup> Secondo lo *Standing Order No 152*, il compito assegnato a tali commissioni era: «examine the expenditure, administration and policy of the principal government

Da questo momento le *Select Committees* diventano parte integrante dell'organizzazione della *House of Commons*, integrandosi con le funzioni già attribuite a questa Camera senza ostacolarne i lavori, alterarne la logica di appartenenza partitica o entrare in conflitto con il sistema di responsabilità ministeriale e del Governo nei confronti del Parlamento<sup>284</sup>.

Un'altra fase di riforme si ha negli anni Novanta, quando vengono formulate proposte per ampliare le competenze delle commissioni e inserirle nel processo legislativo al fine di garantire una migliore qualità della legislazione. Ciò comportò che, a partire dal 1997, il Governo iniziò a sottoporre al parere delle commissioni competenti gli schemi dei disegni di legge, attività che oggi viene svolta in maniera sistematica.

Un'altra proposta, che più si avvicina alla macro-categoria della valutazione delle politiche pubbliche, è quella formulata dalla *Hansard Society* di monitorare e controllare l'applicazione e gli effetti di ogni legge di particolare rilievo. Tale proposta fu ripresa nel 1997 dal *Select Committee* sulla modernizzazione della Camera dei Comuni che ha introdotto un *post-legislative scrutiny*<sup>285</sup>. Si tratta quindi di un'ulteriore funzione di controllo attribuita alle *Select Committees* volta ad affiancare all'attività propriamente ispettiva delle attività dell'Esecutivo anche quella di valutazione *ex post*, e quindi l'esame degli effetti e dei risultati scaturiti dall'applicazione di una data legge. Per quanto rilevante, è questa un'attività complessa, che richiede un'organizzazione di un certo tipo, e ciò ha portato le commissioni ad occuparsi solo indirettamente dell'attuazione delle leggi<sup>286</sup>.

departments». L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 1.

<sup>284</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1360 e ss.

<sup>285</sup> Relazione *The Legislative Process*, Sessione 1997-1998, HC 190, dibattuta in Aula il 13 novembre 1997.

<sup>286</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1370.

Ulteriori dibattiti su come modernizzare il sistema delle *Select Committees* si sono avuti sia nella prima<sup>287</sup> che nella seconda<sup>288</sup> metà degli anni 2000.

## 2.2. *Profili problematici della nomina dei membri delle commissioni*

Affinché il controllo e la valutazione dell'attività del Governo da parte delle *Select Committees* possa funzionare è necessario che il Governo non influisca sul loro operato. Questa esigenza si riverbera sul meccanismo di nomina dei membri delle commissioni.

Essere membro di queste commissioni è considerato prestigioso e permette di acquisire l'esperienza e le competenze utili per ricoprire in futuro un ruolo governativo. Generalmente ne fanno parte i c.d. *backbencher*, ossia quei soggetti che, nel sistema parlamentare di Westminster, sono "semplici parlamentari", membri del Parlamento (MPs) che non possiedono un ufficio governativo né sono portavoce dell'opposizione. Quest'ultimi sono infatti seduti nelle prime file del Parlamento e sono quindi i *frontbencher*; di contro, quelli seduti nelle file posteriori sono i *backbencher*<sup>289</sup>.

Dunque, prassi vuole che non possano essere nominati membri di queste commissioni gli esponenti di governo, i *parliamentary private secretaries*, i membri del c.d. Governo-ombra e i *Party Whips*. Ciononostante, i partiti, e soprattutto il partito di maggioranza, sono comunque riusciti, nel corso degli anni, a far sentire il loro peso sulle nomine incrinando l'efficacia dell'attività delle commissioni<sup>290</sup>.

<sup>287</sup> Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Select Committees*, 6 febbraio 2002, HC 224-I, 2001-02.

<sup>288</sup> HC deb 10 giugno 2009 c797, Gordon Brown sostiene la necessità di riformare il sistema delle *Departmental Select Committees*.

<sup>289</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 1-10.

<sup>290</sup> Ci sono stati casi in cui l'Esecutivo ha ritardato le nomine o i parlamentari sono stati trasferiti a causa delle opinioni espresse o delle posizioni politiche manifestate in

Questo perché, prima del 1979 i membri delle commissioni venivano indicati dal *Committee of Selection*, composto anche dai *Party Whips* e presieduto da un deputato di maggioranza. Tale *Committee*, nella persona del *Chief Whips*, proponeva quindi i nomi dei candidati all'Assemblea. Proprio per rendere indipendente dall'esecutivo il procedimento di formazione dei *Select Committees*, dal 1979 si è stabilito che fosse direttamente l'Aula a designare i membri delle commissioni<sup>291</sup>.

Dunque, all'inizio di ogni legislatura, il presidente del *Committee of Selection* sottopone all'assemblea una mozione, in questa sede discutibile ed emendabile, con l'indicazione dei componenti delle varie commissioni di controllo<sup>292</sup>.

Ciononostante, le nomine continuano a essere orientate dai partiti<sup>293</sup>.

Sono state così formulate ulteriori proposte di modifica del sistema di nomina dei membri delle commissioni, come l'istituzione di un *Select Committee Panel*, incaricato di proporre alla Camera la lista dei candidati per ogni commissione. Le proposte di modifica del sistema di nomine, avanzate da più parti<sup>294</sup>, si sono affiancate a quelle volte a garantire una maggiore democraticità all'interno dei partiti<sup>295</sup>.

commissione. Così M. Cremin, *The Setting-up of the Departmental Select Committees after 1992 Election*, in *Parl. Aff.*, 1992, pp. 309 e ss; Liaison Committee, *Departmental Select Committee*, sessione 1996-1997, HC 323.

<sup>291</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1365. L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 11.

<sup>292</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 10 e ss.

<sup>293</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1363. L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 10.

<sup>294</sup> Per esempio il *Liaison Committee (Independence and control)*, sessione 1999-2000, HC 748; *Shifting the balance: unfinished business*, sessione 2000-2001, HC 321), la *Scrutiny Commission* dell'Hansard Society (A. Brazier, *The challenge for Parliament: Making government accountable*, Hansard Society, London, 2001), la *Commission to Strengthen Parliament* del Partito Conservatore (Lord Norton, *Strengthening Parliament*, London, Conservative Party, 2000) e altri.

<sup>295</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1372.

### 2.3. *Struttura e attività*

I *Departmental Select Committees* sono caratterizzati dalla stessa composizione e dotati degli stessi poteri. Si distinguono però per l'ambito in cui operano. Questi sono infatti costituiti in modo quasi speculare alla divisione in ministeri del Governo<sup>296</sup>. Ogni commissione ha quindi il compito di controllare la spesa, l'amministrazione e l'attività del relativo ministero dell'esecutivo o degli enti pubblici a esso legati<sup>297</sup>.

Proprio per tale finalità le *Select Committees* si distinguono dalle *Standing Committees* che invece sono commissioni costituite *ad hoc* per l'esame specifico di singole questioni o disegni di legge<sup>298</sup>.

Si tratta quindi di commissioni composte da più partiti, basati su una logica *bipartisan*, col compito di controllare e valutare l'attività del Governo e riferire al Parlamento affinché questo possa far valere la responsabilità sottesa al rapporto di fiducia<sup>299</sup>.

Anche il loro numero dipende dalle attività svolte dal Governo, ponendo aumentare o ridursi a seconda delle circostanze, costituire al loro interno delle sottocommissioni o modificare le proprie competenze.

Oltre alle commissioni dedicate ai singoli ministeri ci sono quelle che si occupano di temi trasversali, di questioni varie o che toccano il programma di governo in più punti. Tra queste ricordiamo, per esempio, lo *European Scrutiny*, che si occupa dell'esame degli atti dell'Unio-

<sup>296</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 1 e 5.

<sup>297</sup> Secondo lo *Standing Order No. 152*, le *Select Committees* sono nominate «to examine the expenditure, administration and policy of the principal government departments». L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 33. F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1365.

<sup>298</sup> F. Rosa, M. Sisti, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., p. 3.

<sup>299</sup> «(...) the departmentally-related committees may well become the eyes and ears of the House in relation to Government departments, drawing the attention of Members to matters which require further political consideration and providing Members with advice and informed comment which can nourish the work of the House in scrutinising and criticising the activities and proposals of the Executive». Select Committee on Procedure, *First Report*, cit.

ne europea nonché di ogni questione relativa al rapporto con l'ordinamento comunitario; il *Liaison Committee*, composto dei presidenti di tutte le commissioni di controllo; il *Public Account Committee* (PAC) – di cui si è già parlato nei capitoli precedenti ai quali si rinvia – che esamina i documenti prodotti dal *Comptroller and Auditor General* e dagli altri organismi, come il *National Audit Office* (NAO), sulla valutazione delle politiche governative (c.d. *value for money studies*)<sup>300</sup>.

Il metodo di lavoro può variare da commissione a commissione in quanto ognuna di queste decide i temi su cui indagare e organizza autonomamente le attività o le indagini che ritiene opportune.

Uno schema generale può comunque essere rinvenuto nel seguente modello.

Una volta scelto l'argomento da trattare o l'attività del ministero da valutare, si passa alla fase inquirente, di raccolta delle informazioni, che può avvenire con diversi strumenti: dallo svolgimento di audizioni all'acquisizione di memorie scritte, dall'esecuzione di missioni anche all'esterno delle sedi di Westminster alla convocazione di consulenti per elaborazioni tecniche complesse; le commissioni possono inoltre chiamare a testimoniare qualunque persona ritengano utile ai lavori purché non sia membro del Parlamento<sup>301</sup>.

In occasioni come queste, al fine di regolare la condotta dei funzionari pubblici di fronte le commissioni di controllo sono state redatte una serie di regole note col nome di *Osmotherly Rules*<sup>302</sup>. Queste sono una serie di prescrizioni che descrivono l'orientamento generale per i dipendenti pubblici in materia di testimonianza. Esse si sono sviluppate nel corso del tempo ma, pur essendo state pubblicate nel 1988, non sono mai state ufficialmente recepite dalla *House of Commons*.

---

<sup>300</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 8.

<sup>301</sup> Di norma il Governo accoglie gli inviti delle commissioni per evitare danni di immagine e ripercussioni politiche che potrebbero derivare da un diniego. Spesso però si fanno sostituire da funzionari che sono tenuti a rispettare le direttive dei ministri. F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1366.

<sup>302</sup> Formalmente denominate *Memorandum of guidance for officials appearing before select committees*.

Ciononostante, nella pratica, tale Camera ha regolato le sue attività sulla base di queste regole<sup>303</sup>.

Reperate tutte le informazioni necessarie si passa alla stesura di una bozza di relazione che, se supera il vaglio del presidente della commissione, viene da questa discussa finché non si trova un accordo sul contenuto definitivo.

Il documento così ottenuto viene infine presentato alla Camera e, da quel momento, il Governo ha due mesi di tempo per rispondere alle osservazioni e alle raccomandazioni contenute nella relazione. È questo un impegno liberamente assunto dal Governo, ancorché non sempre rispettato<sup>304</sup>.

La risposta verrà poi pubblicata in allegato al rapporto.

All'inizio della loro attività le *Select Committees* ebbero difficoltà a far riconoscere il proprio lavoro dall'assemblea. Ciò era essenzialmente dovuto alla mancanza di spazi adibiti alla discussione dei loro *report*<sup>305</sup>.

Si arrivò così al 1982, quando si decise di esaminare i risultati dei lavori delle commissioni nei cc.dd. *Estimates Days*<sup>306</sup>. Nel corso delle legislature inoltre tali occasioni di discussione delle relazioni sono aumentate, svolgendosi anche al di fuori di questi giorni e potendo così essere programmate con più libertà e discusse nel corso dell'ordinaria attività parlamentare<sup>307</sup>.

L'aumento di numero dei momenti in cui discutere delle relazioni delle commissioni di controllo non è stato però accompagnato da un aumento di interesse dei parlamentari alla funzione di controllo delle attività del Governo. Si è così registrato un nutrito disinteresse per tali tematiche da parte dei parlamentari non facenti parte di tali commissioni.

<sup>303</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 23.

<sup>304</sup> Ivi, p. 22.

<sup>305</sup> Ivi, p. 21.

<sup>306</sup> Col termine *Estimates Days* si indicano quei giorni in cui, tradizionalmente, la Camera dei Comuni discuteva i programmi di spesa dell'esecutivo. Nel corso degli anni tale discussione si è progressivamente svuotata di interesse finché non si è deciso di dedicare tali spazi ai dibattiti sulle relazioni delle commissioni di controllo. Così in F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1366 e ss.

<sup>307</sup> Ivi, p. 1367.

I motivi di tale fenomeno non sono chiari e possono essere vari, fra questi il fatto che tra i parlamentari membri delle commissioni di controllo e quelli che non ne fanno parte si viene a creare un discrimine tale per cui solo i primi sono nelle concrete possibilità di seguire i lavori e decidere sul da farsi. Ciò ha portato a ritenere che tali dibattiti si risolvano in un confronto tra l'esecutivo e i rappresentanti delle *Select Committees*<sup>308</sup>.

Per far fronte a tale situazione sono state proposte diverse soluzioni che sfociano in un inasprimento della relativa disciplina, come la registrazione della presenza dei parlamentari durante le discussioni ma anche l'obbligo per il Governo di rispettare il termine dei due mesi per rispondere alle relazioni<sup>309</sup>.

Infine, le *Select Committees* si sono dimostrate anche aperte all'innovazione e all'adozione di tecnologie digitali.

Scopo di tali commissioni di controllo era infatti quello di rafforzare la posizione del Parlamento nei confronti del Governo. Tale funzione è stata da subito attuata da queste commissioni tramite la ricerca di strumenti sempre più sofisticati per reperire informazioni, valorizzare il dibattito pubblico e far valere la responsabilità dell'esecutivo<sup>310</sup>.

Tutto ciò ha portato così all'adozione di varie forme di consultazioni elettroniche<sup>311</sup>, videoconferenze<sup>312</sup>, seminari *on line* e attività di *mapping*<sup>313</sup>.

<sup>308</sup> Ivi, p. 1369.

<sup>309</sup> Ivi, p. 1373.

<sup>310</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 24 e ss.

<sup>311</sup> Per esempio, il progetto *Citizen Calling*, che nell'agosto del 2006 permetteva ai cittadini di interagire con la *Home Affairs Select Committee*, tramite l'uso dei propri cellulari, o le consultazioni on line sulla violenza domestica nel 2008 (*Home Affairs Select Committee, Work of the Committee in 2007-2008*, 26 marzo 2009, HC 76 2008-09, § 55).

<sup>312</sup> Per esempio il collegamento in video conferenza dell'*International Development Committee* con l'Uganda nell'ambito dell'inchiesta sull'AIDS nel 2004 (*International Development Committee, Work of the Committee in 2004*, 21 febbraio 2005, HC 326 2004-05 § 29).

<sup>313</sup> Per esempio lo *horizon-scanning event* dello *Innovation, Universities, Science and*

## 2.4. Poteri

Tra i poteri delle *Select Committees* rientrano tutte quelle funzioni e attività utili a svolgere un controllo effettivo sull'operato del Governo, nonché la possibilità di esaminare e riesaminare i temi ritenuti più rilevanti<sup>314</sup>.

Tra questi, il primo potere risiede nella libertà dell'azione inquisitoria (*freedom to initiate inquiries*), ossia nella possibilità della commissione di esaminare in modo indipendente le attività del Governo che ritiene rilevanti sotto diversi aspetti<sup>315</sup>.

A questa funzione, centrale nell'attività di controllo di tali commissioni, si affiancano i poteri relativi alla raccolta delle informazioni (*persons, papers and records*); poteri che si sostanziano nella raccolta di prove scritte, l'ascolto di testimoni e la successiva valutazione del materiale ottenuto<sup>316</sup>.

A ciò si aggiunge la possibilità di reperire informazioni spostandosi fisicamente in qualunque parte del Regno Unito o presso le istituzioni dell'Unione europea (*power to adjourn from place to place*)<sup>317</sup>.

Tuttavia, al fine di garantire un controllo effettivo, ma soprattutto per garantirne uno svolgimento ordinato, programmato e indirizzarne i lavori, sono stati individuati alcuni compiti fondamentali (*core tasks* o *core duties*).

*Skills Committee* (Innovation, Universities, Science and Skills Committee, *Work of the Committee in 2007-2008*, 16 gennaio 2009, HC 49 2008-09, § 38).

<sup>314</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., pp. 7 e ss.

<sup>315</sup> Ivi, p. 16.

<sup>316</sup> Ivi, p. 22.

<sup>317</sup> Per i viaggi all'estero ogni commissione necessita invece di una richiesta al *Liaison Committee* che provvede a reperire i fondi dal bilancio annuale. Ivi, p. 24.

A partire dal 2002<sup>318</sup> sono stati così individuati alcuni compiti fondamentali divisi in quattro obiettivi così ripartiti:

	OBJECTIVE A: to examine and comment on the policy of the Department
Task 1	To examine policy proposals from the UK Government and the European Commission in Green Papers, White Papers, draft Guidance etc., and to inquire further where the Committee considers it appropriate.
Task 2	To identify and examine areas of emerging policy, or where existing policy is deficient, and make proposals.
Task 3	To conduct scrutiny of any published draft bill within the Committee's responsibilities.
Task 4	To examine specific output from the Department expressed in documents or other decisions.
	OBJECTIVE B: to examine the expenditure of the Department
Task 5	To examine the expenditure plans and out-turn of the Department, its agencies and principal NDPBs.
	OBJECTIVE C: to examine the administration of the Department
Task 6	To examine the department's Public Service Agreements, the associated targets and other associated public bodies.
Task 7	To monitor the work of the Department's Executive Agencies, NDPBs, regulators and other associated public bodies.
Task 8	To scrutinise major appointments made by the Department.
Task 9	To examine the implementation of legislation and major policy initiatives.

<sup>318</sup> Una prima elencazione di *core duties*, elaborata dall'*Hansard Society Commission on Parliamentary Studies (The Challenge for Parliament: making government accountable, § 3.25)*, pubblicata nel giugno del 2001, è stata ripresa e riformulata dal *Modernisation Committee (First Report: select committees, 12 February 2002, § 35)*. Tale elencazione venne poi accettata da una risoluzione del 14 maggio 2002 della *House of Commons (HC Deb, 14 May 2002, c648)* e, successivamente, nel giugno del 2002, anche dal *Liaison Committee (Annual Report 2002, 1 April 2003, HC 558 2002-0, § 13)*.

	OBJECTIVE D: to assist the House in debate and decision
Task 10	To produce reports which are suitable for debate in the House, including Westminster Hall, or debating committees.

*Figura 1 Core task of select committees.*

*Fonte: L. Maer, O. Gay, R. Kelly, The Departmental Select Committee System, p. 17.*

Oltre a questi compiti fondamentali, il *Liaison Committees* ha fornito ad ogni commissione delle linee guida su come redigere e adottare i *report* annuali<sup>319</sup>.

### 2.5. Peculiarità delle Departmental Select Committees

L'attività e il ruolo delle *Select Committees* è condizionato da altri due elementi: il funzionamento – e la conseguente composizione della commissione – come un organo *bipartisan* e la costante ricerca di un consenso allargato, se non proprio dell'unanimità, sulle relazioni da presentare all'assemblea.

Questi due elementi, combinandosi insieme, determinano il concreto modo di operare delle *Select Committees*. Sebbene tali caratteristiche siano criticate da chi ritiene che il controllo operato da tali commissioni sia da interpretare come uno strumento dell'opposizione per condurre una battaglia politica alla maggioranza, proprio il combinarsi di questi due elementi ha fatto del controllo delle commissioni un'attività rappresentativa dell'interna Camera nei confronti del Governo.

La composizione di ogni commissione rispecchia quella dell'assemblea, riproducendo le ordinarie divisioni politiche nonché la proporzione e i rapporti di forza tra partiti<sup>320</sup>. Così, il dissenso espresso in commissione ricalca le divisioni politiche in questa presenti, con

<sup>319</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 17.

<sup>320</sup> Ivi, pp. 1 e 10.

le opposizioni più critiche nei confronti dell'attività del Governo e la maggioranza invece più accondiscendente.

L'approccio *bipartisan* influisce inoltre sulla scelta degli argomenti da trattare. Si tende così a evitare temi troppo controversi sia per non riprodurre in commissione un dibattito già acceso in assemblea, sia per non affievolire l'impatto delle relazioni prodotte che, se non condivise in assemblea o se condivise solo da una parte della Camera, avrebbero conseguenze e un seguito ridotto<sup>321</sup>.

Questi elementi potrebbero portare alla riproduzione in sede di commissione anche degli scontri e dei rapporti di forza dell'assemblea se non fosse che tale interazione viene mitigata proprio dalla ricerca di un consenso ampio e inclusivo di tutte le parti politiche sulle relazioni.

Come già visto, le commissioni giungono alla versione definitiva della relazione dopo un intenso contraddittorio finalizzato proprio alla ricerca del consenso più allargato possibile. Sebbene non manchino casi in cui il dissenso sia superato con un voto, si tende comunque a ridurre, tramite diversi passaggi, le divergenze per giungere a un testo il più condiviso possibile bilanciando così quelle che potrebbero essere le conseguenze distorsive della struttura *bipartisan* della commissione<sup>322</sup>. Tale attività di mediazione è inoltre favorita dal regime di non pubblicità dei lavori della commissione che consente di giungere più agilmente ad un testo condiviso<sup>323</sup>. Ed ancora, la maggior parte delle

---

<sup>321</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1366.

<sup>322</sup> «Members sometimes sit by party but more usually arrange themselves in a random way on either side of the chairman. They do not make speeches as in the House, but discuss and argue and seek to reach agreement. [...] Any Member has the right to seek a formal vote, but this is often deferred, to enable as much as possible to be agreed informally. In general, when all is amicable and party (or personal) conflicts are low-key, informal processes work best; if there is less general agreement or major principles are at stake, more formal procedures may be needed». R. Blackburn, A. Kennon, *Griffith and Ryle on Parliament: Function, practice and procedures*, 2<sup>nd</sup> ed. with Sir Micheal Wheeler-Booth, 2013, p. 11.

<sup>323</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1366.

relazioni prodotte delle commissioni sono votate all'unanimità, riflettendo quindi un metodo di funzionamento *non partisan*<sup>324</sup>.

Ecco quindi che l'impostazione *politically oriented*, insieme a un metodo decisionale di natura consensuale, genera una contrapposizione non più tra partiti ma tra Parlamento e Governo, utile ai fini del controllo e dell'attività di *scrutiny* del primo sul secondo. Si ha così uno strumento capace di rendere la funzione di *oversight* sull'Esecutivo più incisiva e penetrante rispetto a quanto si potrebbe fare sulla base della dialettica politica nonché del rapporto di fiducia e, quindi, della responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento<sup>325</sup>.

Questo particolare *modus operandi* delle *Select Committees* produce un consenso trasversale ai partiti, aumentandone così reputazione e autorevolezza sia nei confronti degli altri organismi interni al Parlamento sia al di fuori di questo.

## 2.6. Valutazioni conclusive

Come già visto, le *Select Committees* nascono nel 1979 come organi di controllo (*scrutiny*) per rafforzare il ruolo del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo<sup>326</sup>. Si tratta quindi di un compito non semplice e soprattutto non omogeneo, tanto più perché opera senza modifiche apparenti alla forma di governo ma inserendosi nei concreti assetti istauratosi nel tempo tra Parlamento e Governo.

Tutto ciò rende non semplice anche valutare i risultati prodotti da tali commissioni.

---

<sup>324</sup> L. Maer, O. Gay, R. Kelly, *The Departmental Select Committee System*, cit., p. 1.

<sup>325</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., p. 1376.

<sup>326</sup> «We have approached our task [...] with the aim of enabling the House as a whole to exercise effective control and stewardship over the Ministers and the expanding bureaucracy of the modern state for which they are answerable, and to make the decision of Parliament and Government more responsive to the wishes of the electorate». Select Committee on Procedure, *First Report*, HC 588-I, 1977-1978, p. VIII.

L'attività delle *Departmental Select Committees* ha infatti prodotto risultati non sempre unanimi e spesso difficili da analizzare. Soprattutto se si fa leva su uno dei principali aspetti negativi di tale sistema, ossia la scarsa partecipazione e interesse dei parlamentari alle attività delle commissioni di controllo, è difficile valutare quello che è l'impatto di tali relazioni.

Si può però provare a verificare se le *Select Committees* abbiano soddisfatto i bisogni di partenza. L'esigenza era infatti quella di rivitalizzare il rapporto tra Parlamento e Governo e, in particolare, di restituire piena dignità al ruolo del Parlamento.

A tal riguardo si può constatare come questo sistema di *Select Committees* abbia intensificato il flusso di informazioni e le interazioni tra i due organi. Ciò ha delle conseguenze positive quali una maggiore trasparenza nelle attività dell'Esecutivo<sup>327</sup>, dovuta a una maggiore capacità critica e a un'analisi più penetrante da parte delle commissioni di controllo nonché al fatto che alcune relazioni trovano eco nell'opinione pubblica e nei media.

Dunque, se da una parte la ricaduta di tale attività di controllo è bassa, perché non trova l'interesse della maggioranza dei parlamentari che, ad una funzione di controllo poco incisiva e meno visibile e redditizia politicamente, preferiscono la funzione legislativa (ancorché essa sia sempre più appannaggio del Governo), dall'altra gli studiosi ne promuovono l'operato, sebbene con qualche riserva. Infatti, il sistema di *Select Committees* ha aumentato i dati e gli *input* a disposizione del Parlamento, cosa che va nella direzione di rivalutare il ruolo di tale organo e che gli permette di reinserirsi nel processo decisionale<sup>328</sup>.

Infine l'influenza di tali commissioni di controllo sull'esecutivo non si limita a quanto rilevato all'interno dei loro *report* ma può operare in vari modi.

---

<sup>327</sup> P. Giddings, *What has been achieved?*, in *The new select committees*, a cura di G. Drewry. Oxford, Clarendon Press, 1989.

<sup>328</sup> F. Rosa, *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni*, cit., pp. 1374 e ss.

Infatti, già solo l'esercizio dell'attività ispettiva e conoscitiva delle commissioni ha delle ripercussioni sul Governo. Così, lo scegliere un tema su cui la commissione concentrerà la propria analisi comporta non solo la naturale attenzione su quel tema anche da parte del ministro, ma anche un interesse particolare da parte dell'opinione pubblica e della classe politica. Dunque, non solo l'Esecutivo attribuirà priorità ai temi scelti dalle commissioni, ma li affronterà in modo più minuzioso e cauto per evitare ripercussioni di vario tipo<sup>329</sup>.

Ed ancora, non privi di impatti sono le audizioni presso le commissioni di controllo di ministri e funzionari che sono così spinti a fornire risposte molto più dettagliate di quelle che darebbero davanti all'Aula in altre occasioni<sup>330</sup>.

Dunque, sebbene il sistema delle *Departmental Select Committees* non sia privo di difetti, esso ha comunque saputo evolversi e adattarsi nel corso delle legislature divenendo un prezioso strumento nelle mani del Parlamento per influenzare, controllare e far valere la responsabilità di un Governo che proprio dalla fiducia accordatagli dal Parlamento trae la sua legittimazione.

### 3. *Il sistema dei Select Committees della House of Lords*

All'interno del circuito valutativo delle attività del Governo rientra anche l'altro ramo del Parlamento inglese, la *House of Lords*, anch'essa dotata di un sistema di commissioni di controllo simile a quello della *House of Commons*. Sussistono però alcune differenze di non poco rilievo che saranno qui illustrate.

Dotandosi di un proprio sistema di *Select Committees*, disegnate sulla base della propria composizione e caratteristiche, anche la *House of Lords* è riuscita a giocare un ruolo significativo nel controllo delle attività dell'Esecutivo acquisendo crescente autorevolezza. Gli esiti delle

---

<sup>329</sup> R. Blackburn, A. Kennon, *Griffith and Ryle on Parliament*, cit., p. 11.

<sup>330</sup> P. Riddell, *Parliament under pressure*. Hoboken, Blackwell Publishing, 1997, p. 212.

sue valutazioni godono di alta considerazione e influenza, contribuendo altresì ad aumentare la trasparenza nella valutazione delle politiche pubbliche<sup>331</sup>.

Le *Select Committees* della *House of Lords*, pur avendo sostanzialmente la stessa finalità delle loro omologhe alla *House of Commons* – la valutazione dell'attività dell'Esecutivo – presentano delle caratteristiche strutturali differenti che influiscono sul tipo di analisi svolta.

Diversamente dalla *House of Commons*, qui le *Select Committees* non sono strutturate riprendendo la divisione in dipartimenti del Governo bensì divise per materie, molto generali, ampliando così il loro campo d'indagine. Tale struttura permette dunque una valutazione ampia ed omogenea dell'oggetto di indagine, senza essere vincolati alla struttura governativa e andando oltre le iniziative dell'Esecutivo, e, allo stesso tempo, conferisce flessibilità nel modo di affrontare le questioni.

Inoltre, tali commissioni non sono costituite esclusivamente da politici ma anche da tecnici ed esperti presenti nella *House of Lords*. Le *Select Committees* sono così dotate di conoscenze altamente specializzate che operano nel loro campo di interesse. Tale caratteristica ha permesso analisi consapevoli e tecniche delle questioni di volta in volta esaminate, conferendo autorità e credibilità al lavoro delle commissioni e permettendo di considerare come indipendente lo scrutinio sulle politiche pubbliche da queste operate.

Infine, queste commissioni, non essendo tenute a seguire l'attività del Governo, sono state capaci di svolgere analisi sia in un'ottica emergenziale e di breve periodo, sia in un'ottica di lungo periodo valutando così anche l'impatto dei loro pareri e *report*<sup>332</sup>.

I componenti di queste commissioni sono selezionati dal *Committee of Selection* su proposta del *Chief Whips* e del *Convenor of the Crossbencher Peers*<sup>333</sup>. Si applica inoltre la c.d. *rotation rule* che vieta

---

<sup>331</sup> House of Lords, *The work of the House of Lords*, 2009-2010, p. 8.

<sup>332</sup> Ivi, p. 14.

<sup>333</sup> Nella *House of Lords* i *crossbencher* sono i componenti non allineati o non appartenenti a una forza politica. Il loro nome, così come per i *frontbencher* e i *backbencher*, deriva dal fatto che essi siedono nella fascia centrale dell'aula parlamentare. Poiché

la possibilità di far parte di una commissione per più di tre sessioni consecutive<sup>334</sup>.

Così come per le *Select Committees* della *House of Commons*, anche queste operano al loro interno in modo informale e cercando il consenso tra i loro membri. Altri aspetti, quali le modalità di lavoro, la pubblicazione e la discussione dei *report* nonché il rapporto con il Governo, possono essere considerate, con le dovute eccezioni, simili a quelle della *House of Commons*.

Nella *House of Commons* vi è quasi una commissione per ogni dipartimento del Governo e ognuna di queste esamina tre aspetti: la spesa, le politiche e l'amministrazione. Nella *House of Lords* invece le commissioni non seguono (*do not shadow*) i dipartimenti del Governo ma, come si è visto, ognuna ha un suo campo d'indagine. Attualmente sono cinque:

- *European Union Committee*
- *Science and Technology Committee*
- *Communications Committee*
- *Constitution Committee*
- *Economic Affairs Committee*

A queste si possono aggiungere commissioni *ad hoc*, come quella sulle *Digital Skills*, che si occupano delle materie non rientranti nelle competenze delle cinque commissioni principali.

La *European Union Committee* è la più antica e articolata, composta da sette sotto-commissioni e più di ottanta membri. Tra questi sono presenti anche ex ministri, commissari europei, europarlamentari e ambasciatori<sup>335</sup>.

essi non seguono un'unica o particolare linea politica, i *crossbencher* non prendono una posizione collettiva e non sono rappresentati da un *Whip*. Ciononostante questi eleggono fra di loro un *Convenor* che svolge funzioni amministrative e ne gestisce le attività in aula.

<sup>334</sup> P. Milner, *Overview of Select Committees in the House of Lords*, disponibile su <http://www.slideshare.net/ParliamentaryOutreach/house-of-lords-select-committees-59682882>

<sup>335</sup> House of Lords, *The work of the House of Lords*, cit., p. 17.

Tale commissione si occupa della valutazione delle politiche e delle azioni del governo del Regno Unito per quanto riguarda l'Unione europea, esprime pareri circa lo sviluppo di politiche e progetti di legge proposti dalle istituzioni dell'Ue e rappresenta la Camera dei Lord nei rapporti con le istituzioni dell'Ue e gli altri Stati membri<sup>336</sup>.

La *Science and Technology Committee* ha un ampio mandato in materia di scienza e tecnologia. Essa svolge valutazioni di carattere trasversale come l'analisi delle politiche in tema di ricerca scientifica e tecnologica (per esempio la medicina genomica o il ruolo delle nanotecnologie nella produzione e impacchettamento dei cibi<sup>337</sup>).

La *Communications Committee* è stata istituita nel 2007 per esaminare con più attenzione le questioni relative agli innumerevoli mezzi di comunicazione e diffusione delle notizie, settore di grande interesse pubblico e sociale.

Tale commissione esamina le politiche pubbliche legate ai *media*, alle comunicazioni e alle industrie creative e, nei medesimi ambiti, svolge indagini anche audendo accademici, imprese, gruppi di riflessione e ministri del Governo. Spesso queste indagini sono poi seguite da un dibattito pubblico in aula insieme al Governo. Fu tale commissione a suggerire la parziale privatizzazione della BBCWorldwide, ramo commerciale della BBC, affinché potesse meglio promuovere e distribuire anche i contenuti e prodotti visivi di altri soggetti privati<sup>338</sup>.

Il *Constitutional Committee* esamina le proposte e le politiche che possono avere implicazioni costituzionali, approfondendone le questioni sottese. Valuta dunque l'impatto di un progetto di legge e, se del caso, pubblica un rapporto con le sue valutazioni per la *House of Lords*. Ciononostante, la commissione svolge anche indagini in questioni costituzionali più ampie fornendo raccomandazioni dirette principalmente al Governo. Questa attività di indagine, anche slegata da specifici provvedimenti, è tanto più importante se si pensa che il Regno

---

<sup>336</sup> *The work of the EU Committee*, disponibile su <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/>

<sup>337</sup> House of Lords, *The work of the House of Lords*, cit., p. 18.

<sup>338</sup> Ivi, p. 15.

Unito non ha una costituzione scritta e questo attribuisce un ruolo di rilievo al *Constitutional Committee*. È proprio tale commissione che ha rilevato un sempre più ampio potere dell'Esecutivo, concentrato soprattutto nella persona del Primo Ministro, al quale deve seguire un processo di riforma del sistema in modo da far valere la responsabilità del Governo e l'attività di controllo del Parlamento<sup>339</sup>. In tale processo si inserisce anche la costituzione, nella *House of Commons* prima ma più recentemente anche nella *House of Lords*, delle *Select Committees*.

Infine l'*Economic Affairs Committee* esamina le questioni economiche e formula raccomandazioni per l'azione di governo. La commissione pubblica le sue raccomandazioni insieme con le prove su cui si basa.

#### 4. *Competenze dell'ormai soppressa Audit Commission circa la valutazione contabile degli enti locali e nuovo regime di valutazione degli enti locali post 2014/2015*

Nei paragrafi precedenti si è cercato di illustrare come le due camere del Parlamento inglese abbiano reagito all'evolversi di una forma di governo sempre più imperniata sul ruolo dell'Esecutivo. Allo squilibrio creatosi in seguito al fatto che il Governo quasi esautora il Parlamento della sua classica funzione legislativa, quest'ultimo ha risposto intensificando e rendendo più penetrante il suo potere di controllo sull'operato dell'Esecutivo, facendone valere la responsabilità politica (*accountability*) e raffinando la sua attività di valutazione delle politiche tramite il ricorso alle *Select Committees*.

Tale tendenza verso nuove forme di valutazione e controllo delle attività dell'esecutivo può infine essere rinvenuto a livello locale dove, fino a poco tempo fa, era centrale il ruolo della *Audit Commission*<sup>340</sup>.

Tale ente, istituito nel 1982 con il *Local Government Finance Act*, è diveuto operativo il 1° aprile dell'anno successivo, ed è stato recen-

<sup>339</sup> *Ibid.*

<sup>340</sup> N. Flynn, *Public Sector Management*, London, Prentice Hall – Financial Times, 2002, p. 174.

temente soppresso con il *Local Audit and Accountability Act* del 2014, chiudendo definitivamente il 31 marzo 2015 e venendo sostituito infine da diversi enti e soggetti<sup>341</sup>.

L'*Audit Commission* nacque con il compito di assicurare l'economicità, l'efficacia e l'efficienza degli enti locali e ciò comportò l'aumento, nel corso delle legislature, delle sue competenze specifiche così come delle sue dimensioni, dello *staff* che la componeva, nonché dei costi di gestione<sup>342</sup>.

Alla sua guida vi era un Consiglio di amministrazione composto da commissari nominati dal *Department of Communities and Local Government*. Si trattava quindi di una struttura di nomina governativa, che collaborava con vari dipartimenti (oltre a quello per le Comunità e gli enti locali, quello degli Interni e quello della Salute) ed esercitava un penetrante controllo nei confronti degli enti locali.

Si ottenne così uno degli istituti chiave del *New Public Management* inglese, ovvero quel processo di aziendalizzazione degli enti locali<sup>343</sup> inserito nel contesto del controllo delle politiche pubbliche.

La costituzione dell'*Audit Commission* ha avuto come prima conseguenza quella di privare i singoli enti locali della facoltà di nominare i propri revisori<sup>344</sup>. Tale sistema fu abbandonato soprattutto perché la nomina del revisore da parte del controllato non garantiva la sostan-

<sup>341</sup> Nell'agosto del 2010 il Segretario di Stato per le Comunità e il governo locale (*Communities and Local Government*) dichiarò l'intenzione del Governo di chiudere la Commissione e trasferirne le funzioni ad altri soggetti con altre caratteristiche, come ad attività di volontariato, enti non-profit ma, in particolare, al settore privato. Ciò a causa soprattutto degli ingenti costi di gestione di tale sistema che, a seconda delle stime, era pari a diverse decine di milioni di sterline a carico del governo centrale e ulteriori risorse provenienti dagli enti locali da questa esaminati. *Eric Pickles announces plans to scrap Audit Commission*, in BBC News, 13 agosto 2010, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-10970008>

<sup>342</sup> K. Tonkiss, C. Skelcher, *Abolishing the Audit Commission: framing, discourse coalitions and administrative reform*, in *Local Government Studies*, 2015, pp. 863 e ss.

<sup>343</sup> S. Pozzoli, *I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone*, in *Azienditalia*, 2007, p. 229.

<sup>344</sup> Ivi, p. 230: «gli enti locali e gli altri enti pubblici paga(va)no l'attività di *audit* e di ispezione in modo del tutto analogo a quanto accade nel mondo delle imprese,

ziale indipendenza del primo e non permetteva di avere un reale coordinamento a livello nazionale, cosa poi svolta dalla sede centrale dell'*Audit Commission* permettendo così di realizzare procedure standard e valutazioni globali su tutto il territorio<sup>345</sup>.

Dunque, la Commissione si occupava di valutare la gestione delle risorse da parte degli enti locali tramite un sistema di standard qualitativi da essa stabiliti a livello nazionale. Il rispetto di tali criteri era poi assicurato da soggetti revisori (dipendenti della Commissione o professionisti esterni), rispondenti a determinati requisiti di qualificazione<sup>346</sup>, nominati dalla stessa *Audit Commission* e assegnati a tutti gli enti locali con un mandato quinquennale non rinnovabile.

Sulla base del principio per cui chi spende denaro pubblico deve risponderne in termini di corretto utilizzo e risultati ottenuti, le funzioni che svolgeva l'*Audit Commission* possono essere divise in tre categorie:

- *Audit*: è la funzione di valutazione, comprensiva sia di *audit* finanziario (come la verifica dei documenti di bilancio) sia di *performance audit* (cioè l'analisi di efficacia e efficienza dell'ente) ma anche di c.d. ispettorato<sup>347</sup>, tradizionalmente di competenza dei ministeri, esercitata tramite i suoi revisori.

dove la certificazione di bilancio, che sia volontaria o obbligatoria, viene finanziata dal soggetto controllato».

<sup>345</sup> Ivi, p. 231.

<sup>346</sup> Si tratta dei c.d. *Ethical standards* dell'*Audit Practices Board (APB)*, oltre ai requisiti di integrità, obiettività e indipendenza, stabiliti dalla stessa *Audit Commission* nel *Code of Audit Practice* ([www.nao.org.uk/code-audit-practice/](http://www.nao.org.uk/code-audit-practice/)) soprattutto in relazione al *Best Value Performance Plan*. Quest'ultimo è un documento che gli enti inglesi devono pubblicare, al pari del bilancio di esercizio consultivo, che rappresenta un'analisi delle *performance* realizzate e di quelle programmate.

<sup>347</sup> Sulla scia del processo di implementazione e perfezionamento del *New Public Management* avviato dal governo Thatcher che nel 1982 istituì l'*Audit Commission* e la funzione di *Value for Money*, la funzione di ispettorato fu prima conferita nel 1997 del governo di Tony Blair con l'*Educational Act*, e poi estesa una prima volta con il *Local Government Act* del 1999 e una seconda nel 2002 che affidò alla Commissione la gestione del c.d. *Comprehensive performance assessment (Cpa)*.

Questi erano così responsabili del controllo del governo locale in Inghilterra, con particolare riferimento a settori quali sanità, igiene urbana, alloggi e sicurezza della comunità.

- Ricerca: in seguito alla sua attività valutativa, l'*Audit Commission* stilava dei rapporti, poi sottoposti all'opinione pubblica, con l'analisi e il commento ad ampio raggio delle questioni sociali e finanziarie dell'ente locale. Al revisore veniva infatti chiesto di verificare una serie di elementi quali la corretta predisposizione e gestione del *budget* o la solidità finanziaria dell'ente, poi oggetto di *report* pubblici.
- *Data-matching*: i dati raccolti venivano poi confrontati e usati anche per scoprire frodi o errori dell'amministrazione pubblica.

Più dettagliatamente, l'attività svolta dalla Commissione assumeva i contorni di un "controllo collaborativo" che si sostanziava innanzitutto in un servizio di consulenza nei confronti dell'ente controllato e poi in una valutazione sulle sue attività e gestione dei servizi<sup>348</sup>.

La valutazione veniva svolta col sistema del c.d. *Comprehensive Performance Assessment* (CPA)<sup>349</sup>, e quindi con una metodologia di valutazione il cui esito è esprimibile graficamente attraverso il riconoscimento all'ente di tante "stelle" quanto migliore è la sua gestione delle risorse. A tale formulazione con le stelle, forse un po' semplicistico ma di immediata comprensione, si affiancava una "linea di tendenza" che aumenta man mano che l'ente migliora i suoi standard e indica quindi i progressi o i peggioramenti.

---

<sup>348</sup> S. Pozzoli, *I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone*, cit., pp. 232 e ss.

<sup>349</sup> Il *Comprehensive Performance Assessment* (Cpa), introdotto con il *Local Government Act 2002*, può essere considerato come uno strumento di gestione, una metodologia di valutazione di un dato contesto politico. S. Leach, *The Audit Commission's view of Politics: a critical evaluation of the CPA process*, in *Local Government Studies*, 2010, p. 445.

---

**Lo scoring delle performance degli enti locali: il significato delle stelle**


---



Scoring: 4 = well above minimum requirements - performing strongly  
 3 = consistently above minimum requirements - performing well  
 2 = at only minimum requirements - adequate performance  
 1 = below minimum requirements - inadequate performance

Figura 2

Fonte S. Pozzoli, *I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone*, p. 223.

Dunque, alla funzione di *audit* contabile e di controllo dell'operato degli enti locali, tale Commissione affiancava un'attività di pubblicizzazione e informazione, molto penetrante e soprattutto di forte impatto pubblico e politico. Nello svolgimento del loro controllo, infatti, i revisori riferivano quella che era la situazione dell'ente esaminato insieme a un voto di sintesi che, se era negativo o se comunque rivelava che le azioni svolte dal governo locale non erano considerate in linea con l'interesse comune, poteva sfociare in un documento (*report in public interest*) poi sottoposto all'opinione pubblica e ai cittadini<sup>350</sup>.

Nei casi ritenuti particolarmente rilevanti, la possibilità dell'*Audit Commission* di sottoporre direttamente all'attenzione dei cittadini i *report* con la situazione della loro città diveniva così un diritto-dovere con conseguenze molto importanti. La pubblicazione di un *report* negativo sulla gestione dei servizi di una città – un grande investimento sbagliato o la inadeguata gestione di un servizio rilevante – da parte

<sup>350</sup> S. Pozzoli, *I controlli esterni sugli enti locali*, cit., p. 229.

di tale ente nazionale poteva infatti portare i cittadini a far valere la responsabilità politica del governo locale con conseguenze varie<sup>351</sup>.

Infine, ulteriore potere di non secondario rilievo è il fatto che, se nel corso della loro analisi i revisori si trovavano di fronte al mancato rispetto di una normativa, vi era il dovere di rivolgersi alla magistratura competente<sup>352</sup>.

Ecco quindi che, tanto in quest'ultimo caso come, in generale, nei poteri e nelle competenze attribuite all'*Audit Commission*, si era di fronte un ente che svolgeva un ruolo di ampio respiro con un impatto decisivo e, soprattutto, con uno scrutinio molto penetrante che poteva mettere in difficoltà gli esecutivi degli enti locali. Si aveva così un controllo completo e permanente da parte di un ente statale, una *longa manus* del Governo, che poteva interferire con organi territoriali direttamente legittimati dal corpo elettorale<sup>353</sup>.

Sebbene questo sistema di controllo avesse prodotto risultati soddisfacenti, a partire dal 2010 maturò la volontà politica di abolirlo e affidare la materia ad altri soggetti, in particolare privati. Ed infatti, il ruolo preponderante della Commissione iniziava a suscitare il malessere degli enti locali e degli altri portatori di interessi che si unì a una campagna politica che, da una parte, puntò il dito sui costi di tale ingente struttura, e, dall'altra, aveva come sua intenzione quella di decentrare i controlli sugli enti locali<sup>354</sup>.

L'*Association of Chartered Certified Accountants* (ACCA) espresse dubbi sul fatto che il settore privato avrebbe potuto garantire l'esperienza e la competenza in tale attività della *Audit Commission*<sup>355</sup>.

Ed ancora, il *Financial Reporting Council* sconsigliò di cedere le competenze di tale organismo a una delle più grandi società di revisio-

---

<sup>351</sup> Ivi, p. 235.

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> K. Tonkiss, C. Skelcher, *Abolishing the Audit Commission*, cit., p. 861.

<sup>354</sup> Ivi, p. 862.

<sup>355</sup> I. Hardman, *Landlords seek answers, Social landlords are appealing to the government for clarity on the future of housing inspection after the Audit Commission's closure*, in *Inside Housing*, 2010, disponibile su <http://www.insidehousing.co.uk/news/housing-management/landlords-seek-answers/6511267.article>

ne private, le cc.dd *Big Four*<sup>356</sup>, perché così facendo si sarebbe rafforzato il loro già esteso predominio in tale settore<sup>357</sup>.

Contro l'abolizione dell'*Audit Commission* vi erano argomenti quali il servizio altamente qualificato che la Commissione svolgeva, caratterizzato da funzionalità e indipendenza, senza dubbio con costi alti ma giustificati dai risultati positivi prodotti dai suoi *report*. Ciononostante, anche a causa di una volontà politica di decentralizzazione dei controlli, alla fine prevalsero gli argomenti a favore della abolizione come l'eccessiva burocratizzazione dell'ente, che lo rendeva costoso e inefficiente, nonché la mancanza di tutela dell'interesse comune delle persone, per perseguire invece l'interesse del governo centrale<sup>358</sup>.

Così, il *Local Audit and Accountability Act* del 2014 fissò la chiusura della Commissione per il 31 marzo 2015, dopo trenta anni di attività, e stabilì come ridistribuire le sue funzioni.

Gran parte delle attività di *audit* vennero affidate ad una nuova società a responsabilità limitata indipendente, il *Public Sector Audit Appointments Limited* (PSAA)<sup>359</sup>, e al *National Audit Office* (NAO) per quanto riguarda le informazioni e gli standard qualitativi da rispettare. La valutazione della qualità dei controlli venne affidata al *Financial Reporting Council*<sup>360</sup>. Infine, le competenze e le funzioni di carattere ispettivo passarono in capo al *Secretary of State for Communities and Local Government* mentre le attività in materia di frodi passarono al *Cabinet Office*<sup>361</sup>.

<sup>356</sup> Le c.d. *Big Four accounting firms* sono le quattro più grandi società di revisione. Gestiscono la maggioranza delle verifiche per le società quotate in borsa e offrono servizi di revisione, assicurazione, imposte, consulenza, finanza aziendale e servizi legali. Esso sono: PricewaterhouseCoopers (PwC), Deloitte, Ernst & Young (EY), KPMG.

<sup>357</sup> M. Christodoulou, *PwC slates FRC idea to create Big Five*, in *AccountancyAge*, 2010, disponibile su <http://www.accountancyage.com/aa/news/1863320/pwc-slates-frc-idea-create-big-five>

<sup>358</sup> K. Tonkiss, C. Skelcher, *Abolishing the Audit Commission*, cit., p. 868.

<sup>359</sup> [www.psaa.co.uk/](http://www.psaa.co.uk/)

<sup>360</sup> [www.frc.org.uk/](http://www.frc.org.uk/)

<sup>361</sup> Audit Commission, *Explanation of the Audit Commission's future functions*, 1st January 2014: <https://www.gov.uk/government/publications/explanation-of-the-audit-commissions-future-functions>

## Capitolo V

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

Tommaso CAVALETTO

1. PREMESSA METODOLOGICA - 2. L'IMPATTO POLITICO-ISTITUZIONALE DI NAO E PAC NELL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE - 2.1. ANALISI QUANTITATIVA - 2.2. ANALISI QUALITATIVA - 3. L'EFFETTIVITÀ FUNZIONALE DEI *DEPARTMENTAL SELECT COMMITTEES*: IMPATTO DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE MINISTERIALI SUI RAPPORTI TRA GOVERNO E PARLAMENTO - 4. LA VALUTAZIONE ALLA *HOUSE OF LORDS*: SPECIFICITÀ ORDINAMENTALI DELL'ORGANO E COMPLEMENTARIETÀ D'IMPATTO SUL SISTEMA (CENNI) - 5. OSSERVAZIONI FINALI

#### *1. Premessa metodologica*

Il sistema britannico di valutazione delle politiche pubbliche – lo si è visto nei capitoli precedenti – si articola in una pluralità di organi, procedure, tecniche analitiche e strumenti operativi, i quali, nel loro assetto e funzionamento complessivo, contribuiscono a determinare un *benchmark* internazionalmente riconosciuto di qualità della regolazione<sup>362</sup>. In chiave giuridico-comparatistica, risulta allora di particolare interesse esaminare quale impatto eserciti questa attività di valutazione sul sistema politico ed istituzionale del Regno Unito, quali dinamiche essa instauri nei rapporti tra l'Esecutivo e il Parlamento, e quali fattori rendano la sua applicazione più o meno efficace come strumento di ridefinizione degli equilibri tra poteri dello Stato. In ultima analisi, si tratta di verificare se e in quali termini l'attività valutativa, per come concretamente esercitata nell'ordinamento britannico, contribuisca a determinare la conformazione della costituzione materiale del Paese, e più specificamente l'evoluzione *de facto* della sua forma di governo.

---

<sup>362</sup> V. OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. Paris, OECD Publishing, 2010.

In questa prospettiva, si pone innanzitutto un problema di ordine metodologico: quali criteri adottare per misurare l'impatto della valutazione sul processo di *policy making*? Da una parte, i parametri applicati devono poter fornire risultati significativi, ossia non meramente ipotetici, generici o indeterminati; dall'altra, non devono assecondare modalità di calcolo potenzialmente distorsive, dove la rappresentatività delle stime risulti – anche solo indirettamente – inficiata da *selection bias*. Lo specifico approccio metodologico con il quale si conduce l'indagine rischia infatti di sovra o sottodimensionare l'effettiva influenza dell'organo valutatore<sup>363</sup>: anche in una concezione idealmente circolare del processo decisionale, dove l'attività valutativa accompagni la progettazione politica lungo tutto il suo *iter* di svolgimento, non è invero possibile inquadrare le determinazioni dei *policy makers* entro rigidi e meccanicistici nessi eziologici, perché molteplici – e non sempre linearmente individuabili – appaiono essere le motivazioni che spingono il decisore a intervenire<sup>364</sup>.

In ambito anglosassone, il problema è stato analiticamente affrontato in alcuni studi recenti, i quali, rispetto al tema da noi analizzato, si pongono in un rapporto di genere a specie. Diversi autori hanno

<sup>363</sup> A ben vedere, un problema analogo si pone ogniqualvolta si cerchi di stimare il grado di effettività del lavoro di un determinato organismo. Si vedano ad esempio, in riferimento all'attività dei *parliamentary committees*, le considerazioni di P. Thomas, *Effectiveness of parliamentary committees*, in *Parliamentary Government*, 1993, p. 10: «Effectiveness of parliamentary committees is largely in the eye of the beholder. Various observers will emphasise diverse and often conflicting criteria to appraise the performance of committees».

<sup>364</sup> Questo vale, più in generale, per qualsiasi attività *lato sensu* di valutazione e controllo che il Parlamento possa esperire nei confronti del Governo: «It is almost never the case that the Government or another actor will change what it is doing because of a single instance of scrutiny. The effects of scrutiny (as with research) are usually multiple and overlapping and may often be delayed. Actual change is always attributable to numerous intersecting forces and influences, and therefore it would be unrealistic to claim any causal link from a single scrutiny activity. So the impact on government cannot simply be judged by whether there is a change in what government is doing (its activities and outputs) as a result of that influence, still less by whether there is a change in the outcomes of its actions» (H. White, *Parliamentary Scrutiny of Government*. London, Institute for Government, 2015, p. 9).

infatti cercato di elaborare strategie di ricerca – poi applicate entro ambiti soggettivamente o funzionalmente più o meno circoscritti – atte a verificare la fondatezza di un’idea che da tempo sembra essersi radicata nell’immaginario collettivo britannico: il Parlamento, esautorato *de facto* del potere legislativo in senso sostanziale, avrebbe progressivamente perso la capacità di incidere sul processo decisionale, divenendo politicamente subalterno ad un Governo viceversa sempre più influente<sup>365</sup>. Per quanto maggiormente interessa in questa sede, le modalità di indagine utilizzate dai suddetti studi risultano sostanzialmente riconducibili a tre diverse tipologie di approccio:

1. approccio quantitativo: l’impatto politico del soggetto analizzato (ovvero di una sua specifica funzione) viene stimato utilizzando indicatori di carattere statistico. All’interno del *genus* “attività non legislativa”, entro il quale si colloca la valutazione delle politiche pubbliche, tipici parametri di riferimento possono essere: il valore assoluto o la percentuale di raccomandazioni, formulate dal valutatore a seguito dell’indagine, accettate dal Governo; il numero di riferimenti ai *report* del valutatore durante i lavori di altri organi istituzionali; la quantità di emendamenti normativi proposti ed approvati in seguito alle raccomandazioni; l’ammontare dei risparmi conseguiti per mezzo delle indagini *value for money*; lo spazio dedicato dai media ai risultati dell’attività di valutazione, ecc.<sup>366</sup>;

<sup>365</sup> Diversi analisti politici hanno variamente espresso una simile teoria. Si è ad esempio definito il parlamento britannico «a legislature on its knees» (C. Huhne, *Cleaning up the House*, Guardian (online), 27 January 2009, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/jan/27/lords-labour>), «an elaborate rubber-stamp» (K. Macdonald, *Day One: Judges Put Power to the Test*, Times, 5 October 2009, <http://www.thetimes.co.uk/tto/law/columnists/article2049400.ece>), e addirittura un «God’s gift to dictatorship» (S. Jenkins, *This House of Commons is God’s Gift to Dictatorship*, Guardian, 1 November 2006, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2006/nov/01/comment.politics1>).

<sup>366</sup> Cfr. H. White, *Parliamentary Scrutiny of Government*, cit., p. 25. Per un esempio di indagine basata sull’approccio quantitativo (qui in riferimento all’attività di *scrutiny* del *Joint Committee on Human Rights*) si veda M. Tolley, *Parliamentary Scrutiny*

2. approccio qualitativo: la stima dell'influenza politica è realizzata utilizzando indicatori che rimandano, più o meno direttamente, a giudizi di valore, a considerazioni soggettivamente determinate, ovvero a valutazioni comunque non facilmente traducibili in precise quantificazioni numeriche. Tipici parametri di riferimento possono qui essere: l'opinione positiva di uno o più attori politici circa l'impatto del soggetto valutatore<sup>367</sup>; la capacità di ingenerare reazioni anticipate nel decisore politico<sup>368</sup>, di far emergere determinati problemi nel dibattito pubblico, di segnalare eventuali errori affinché non vengano ripetuti; la capacità di favorire indirettamente l'*accountability* del governo, fornendo resoconti in grado di sondare *ex post* il livello effettivo di implementazione delle politiche, permettendo così ai cittadini di formarsi opinioni più circostanziate circa la correttezza delle prognosi che hanno orientato determinate decisioni, ecc<sup>369</sup>.
3. approccio misto: i risultati ottenuti tramite l'utilizzo di parametri quantitativi vengono parzialmente "corretti", applicandovi determinati indicatori qualitativi, con cui interpretarne il significato statistico in funzione del contesto di riferimento<sup>370</sup>.

*of Rights in the United Kingdom: Assessing the Work of the Joint Committee on Human Rights*, in *Australian Journal of Political Science*, 2009, pp. 41-45.

<sup>367</sup> Cfr. sul punto l'indagine di D. Monk, *A Framework for Evaluating the Performance of Committees in Westminster Parliaments*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2010, pp. 1-13. Egli ha identificato sei serie di attori politici (governo, burocrazia, legislatore, *stakeholders*, magistratura e grande pubblico) tra i quali raccogliere le opinioni soggettive circa il livello di influenza dell'organo analizzato. Una valutazione positiva espressa da una di tali categorie rappresenterebbe la prova di un livello base di influenza, che aumenterebbe laddove tale giudizio risultasse condiviso anche dagli altri attori.

<sup>368</sup> Cosa di per sé difficilmente misurabile, perché non eziologicamente correlabile in via immediata ad una specifica attività del valutatore, ed essendo inoltre espressione del principio controintuitivo *ante hoc, sed propter hoc*.

<sup>369</sup> Cfr. M. Russell, M. Benton, *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, London, Constitution Unit, 2011, p. 79 ss.

<sup>370</sup> Per un esempio in tal senso si veda A. Hindmoor, P. Larkin, A. Kennon, *Assessing*

Ciascun approccio presenta sia vantaggi che svantaggi. In particolare, l'utilizzo di parametri quantitativi consente di ottenere risultati oggettivi, standardizzati e facilmente comparabili. Tuttavia essi sono spesso il frutto della misurazione di ciò che è misurabile, non di ciò che è realmente determinante, e questo rischia di fornire rappresentazioni di impatto troppo semplicistiche; inoltre si tratta di indagini che richiedono la disponibilità di dati a cui non sempre è possibile accedere. Viceversa, criteri qualitativi permettono di cogliere sfumature e dettagli contesto-dipendenti, disaggregando l'impatto della valutazione da quello di altre componenti che possono a loro volta influenzare le decisioni politiche. Tuttavia si tratta di una metodologia di analisi strutturalmente aneddotica, che pertanto produce risultati difficilmente generalizzabili. Le ricerche più corrette e complete parrebbero allora essere quelle fondate su un approccio misto, dove i vantaggi di un metodo compensino gli svantaggi dell'altro. Ma nessun sistema di misurazione può comunque dirsi universalmente applicabile, né del tutto svincolato dallo specifico punto di vista dell'osservatore<sup>371</sup>. Questo è ancor più vero laddove, per rilevare l'impatto del valutatore sul sistema politico, i dati di cui si dispone siano in larga misura forniti dal valutatore stesso: è quanto ad esempio si verifica in riferimento ai risultati conseguiti da NAO e PAC nell'efficientamento della spesa pubblica, essendo qui la fonte principale (se non esclusiva) di informazioni proprio gli *Annual reports and accounts* pubblicati dal NAO<sup>372</sup>.

*the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2011, pp. 71-89, dove l'influenza (generalmente intesa) dell'*Education and Skills Committee* è stata determinata sulla base di parametri essenzialmente quantitativi, ma contestualizzando poi i risultati attraverso interviste qualitative con funzionari pubblici e politici. In riferimento ai vantaggi e agli svantaggi correlati all'utilizzo di ciascun approccio, la ricerca più completa rimane peraltro quella di M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., dei cui risultati ci serviremo ampiamente nel prosieguo della nostra analisi.

<sup>371</sup> Cfr. H. White, *Parliamentary Scrutiny of Government*, cit., pp. 26-27.

<sup>372</sup> Cfr. sul punto M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 106: «L'impatto del lavoro svolto da NAO e PAC sulla spesa pubblica è quantificato ogni anno dal NAO in termini di risparmi conseguiti attraverso l'implemen-

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

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

### 2.1. *Analisi quantitativa*

All'interno del parlamento britannico, la valutazione delle politiche pubbliche viene primariamente svolta dal *Public Account Committee* della *House of Commons*. Va peraltro evidenziato fin da subito che il suo impatto sul processo di *policy making*, stante il rapporto sostanzialmente “simbiotico” da esso instaurato con il *National Audit Office*, andrà

tazione delle loro raccomandazioni. (...) Queste stime, con risultati costantemente in crescita, si basano su rigorosi criteri (...) e sono certificate da organismi di *audit* esterni. Tuttavia è lecito avanzare qualche riserva sull'accuratezza dei calcoli, sia perché, a differenza del modo di operare del GAO, non esiste un *follow up* sistematico di tutte le raccomandazioni implementate, sia perché esistono oggettive difficoltà pratiche a valutare finanziariamente i miglioramenti di efficienza ed efficacia introdotti grazie alle raccomandazioni di NAO e PAC, o il pur importante impatto sulla qualità dei servizi».

necessariamente analizzato anche in funzione dell'influenza indirettamente esercitata da quest'ultimo: entro certi limiti, appare invero opportuno considerare l'attività dei due organi come un tutto unitario, e misurarne pertanto l'impatto complessivamente.

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

1. numero e percentuale di raccomandazioni del PAC accettate e implementate dal Governo;
2. entità dei risparmi di spesa ingenerati grazie all'attività del NAO;
3. numero di riferimenti ai report di NAO e PAC durante i lavori parlamentari;
4. livello di copertura mediatica assicurata alle valutazioni di NAO e PAC.

1) La modalità più immediata ed evidente con cui il PAC può valorizzare i risultati della sua attività di valutazione, essendo esso privo di poteri normativi diretti, è quella di rivolgere al Governo raccomandazioni a contenuto prescrittivo: tramite questo strumento possono essere segnalate le inefficienze rilevate all'interno del procedimento allocativo delle risorse, ovvero nella fase di implementazione delle politiche pubbliche, indicando le misure da adottare per affrontare le criticità emerse in sede di indagine. Nella misura in cui il governo accoglie il contenuto di tali raccomandazioni può allora rinvenirsi uno dei principali indicatori dell'influenza politica del PAC: in particolare, più ancora della quantità di raccomandazioni formalmente accettate, assume un'importanza evidentemente primaria la stima della loro effettiva implementazione<sup>373</sup>.

Concentrandoci sul periodo più recente, ossia il quinquennio 2010-2015, si ha che i vari ministeri hanno complessivamente accettato l'88% delle 1338 raccomandazioni formulate dal PAC<sup>374</sup>. Nel medesimo periodo, 636 di esse (ossia il 47,5%) sono state indicate dal

---

<sup>373</sup> Cfr. A. Staddon, *The PAC of the House of Commons*, cit., pp. 114-115.

<sup>374</sup> House of Commons Committee of Public Accounts, *The work of the Committee*

Governo come implementate<sup>375</sup>. Va peraltro segnalato che quest'ultimo dato, già di per sé piuttosto ragguardevole, rappresenta in realtà una stima largamente per difetto. Da una parte, infatti, essa si basa solamente sulle dichiarazioni dell'esecutivo (e non su *follow-up* in grado di rilevare l'effettiva attuazione di determinati provvedimenti); dall'altra non tiene conto dei tempi – spesso richiedenti anche diversi anni – che necessariamente intercorrono tra accettazione ed implementazione, per cui è fisiologico che molte raccomandazioni, pur già accettate alla data di pubblicazione del *report*, non risultassero ancora implementate.

Entrando maggiormente nel dettaglio, le statistiche mostrano infatti un livello di attuazione decisamente più elevato: secondo un *report* del NAO aggiornato al maggio 2013, nella sessione parlamentare 2010-2012 il Governo avrebbe implementato il 58% (265 su 455) delle raccomandazioni formulate dal PAC, ma con una cifra finale attesa del 90% (altre 146 risultavano infatti in fase di implementazione)<sup>376</sup>. Quanto al grado di accettazione, esso si è attestato al 77% nel 2012-2013<sup>377</sup>,

*of Public Accounts 2010-15, Fifty-second Report of Session 2014-15*, HC 1141, The Stationery Office Limited, London, 2015, p. 7.

<sup>375</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2014-15*, HC 190, London, 2015, p. 18.

<sup>376</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2012-13*, HC 62, The Stationery Office, London, 2013, p. 22. Volendo soppesare questi dati in riferimento ad un arco temporale più lungo, è possibile richiamare lo studio di V. Flegmann, *The Public Accounts Committee: A Successful Select Committee?*, in *Parliamentary Affairs*, 1980, p. 166 ss., il quale ha misurato l'impatto del PAC esaminando le risposte dei vari dipartimenti alle sue raccomandazioni: pur non trattandosi di dati omogenei, e quindi non direttamente comparabili, è significativo che il 45% di tali risposte ammetteva esplicitamente che certe misure fossero state adottate come conseguenza diretta delle raccomandazioni.

<sup>377</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2013-14*, HC 170, The Stationery Office, London, 2014, p. 29. L'*Annual report and accounts* dell'anno precedente, comprendente anche le raccomandazioni accettate solo parzialmente, indicava invece un tasso di accoglimento dell'82% (National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2012-13*, cit, p. 17).

all'87% (294 su 344) nel 2013-2014<sup>378</sup>, all'88% (192 su 218) nel 2014-2015<sup>379</sup>, secondo un *trend* sostanzialmente comparabile con quello registrato anche in periodi più risalenti<sup>380</sup>. Si tratta di percentuali largamente superiori rispetto a quelle conseguite da altri *Select Committees*<sup>381</sup>: com'è stato notato<sup>382</sup>, ciò in parte si spiega considerando che i dati elaborati nei *report* del NAO, su cui poi si basano quelli del PAC, sono condivisi con i dipartimenti, e ciò rende il governo *politically committed* di fronte alla maggior parte delle raccomandazioni<sup>383</sup>. Inoltre, come già accennato nel § 5.2 del Capitolo III, il PAC non interviene sul merito delle politiche governative, ma solo sullo stato della loro implementazione, attività apparentemente meno "invasiva" e quindi più facilmente condivisibile da parte dell'Esecutivo<sup>384</sup>.

<sup>378</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2014-15*, HC 190, The Stationery Office, London, 2015, p. 26.

<sup>379</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 26.

<sup>380</sup> A titolo di esempio, si rimanda sul punto a P. Dunleavy, C. Gilson, S. Bastow, J. Tinkler, *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK public policy*, The Risk and Regulation Advisory Council, London, 2009, p. 27, in cui si riportano i tassi di accettazione delle raccomandazioni del PAC tra il 2003 e il 2005: rispettivamente, il 93%, il 94% e il 93%.

<sup>381</sup> Sul punto v. *infra*, § 3.

<sup>382</sup> A. Staddon, *The PAC of the House of Commons*, cit., p. 114.

<sup>383</sup> Proprio questa considerazione svuota di significato la critica, rivolta al NAO da più parti, di mantenere un approccio procedurale troppo "accomodante" nei confronti dei ministeri: «riuscire a minimizzare i punti di disaccordo con il dipartimento rappresenta uno dei punti di forza di un report, dal momento che favorisce l'effettiva implementazione delle raccomandazioni avanzate» (M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 99). Cfr. sul punto P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit.

<sup>384</sup> In questa limitazione del mandato di NAO e PAC, alcuni autori parrebbero rinvenire la sostanziale irrilevanza istituzionale di tali organi. Cfr. ad es. T. Saalfeld, *United Kingdom*, in *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, a cura di K. Strøm, W. Müller, T. Bergman, Oxford University Press, 2003, pp. 620-650, il quale, pur occupandosi estensivamente delle funzioni di *accountability* esercitate dai *Select Committees*, non dedica alcuna considerazione al ruolo di NAO e PAC. Com'è stato notato, «ad accomunare queste osservazioni è l'assunto che quella parte dell'attività dei parlamentari che non è immediatamente spendibile in termini di consenso

Altre ricerche hanno poi considerato il tasso di accettazione ed attuazione delle raccomandazioni in ottica comparatistica, giungendo a riconoscere al PAC britannico una maggiore capacità di influenzare il processo di *policy making*, rispetto a quella espressa da organismi analoghi in altri Paesi del Commonwealth<sup>385</sup>.

È infine degno di nota il fatto che negli ultimi anni stiano aumentando, sia in termini assoluti sia in percentuale sul totale, gli studi del PAC a carattere interdipartimentale<sup>386</sup>. Le raccomandazioni emanate all'esito di tali indagini determinano infatti un impatto politico potenzialmente maggiore, poiché coinvolgono una pluralità di ministeri e possono pertanto condurre all'attuazione di misure di sistema.

elettorale sia sostanzialmente irrilevante. Questo presupposto è oggi contestato da quelle ricerche che sottolineano come il concetto di *accountability* possa essere declinato in modi diversi (...) e che mettono in rilievo l'importanza delle attività non legislative per l'analisi del ruolo svolto dai parlamenti» (M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., pp. 108-109). Nel senso testé delineato si esprimono ad es. M. Bovens, *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*, in *European Law Journal*, 2007, pp. 447-468; U. Sieberer, *The institutional power of western european parliaments: a multidimensional analysis*, in *West European Politics*, 2011, pp. 731-754.

<sup>385</sup> R. Stapenhurst, V. Sahgal, W. Wodley, R. Pelizzo, *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees in Comparative Perspective*, Policy Research Working Paper 3613, World Bank, Washington DC, 2005; Id., *What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis*, in *Politics & Policy*, 2006, pp. 774 ss.. Trattasi peraltro di ricerche che, nel pervenire alle stime circa il tasso di accettazione ed implementazione delle raccomandazioni, si basano soprattutto su questionari rivolti ai presidenti dei vari PACs: i risultati così ottenuti, pur significativi all'interno di una metodologia di indagine di tipo qualitativo, non potrebbero essere acriticamente comparati con quelli ottenuti tramite l'impiego di un approccio rigorosamente quantitativo.

<sup>386</sup> Nel periodo 2003-2009, i c.d. *cross government studies* affrontati dal PAC sono stati 20, con un *take-up rate* del 50% rispetto ai corrispondenti report del NAO (cifra nettamente inferiore alla media, assestata al 72%), situandosi al terzo posto nella classifica delle indagini per ministero di afferenza (P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., pp. 27-28). Nei quattro anni successivi (2010-febbraio 2014) il numero di *cross government studies* è aumentato a 24 unità, dato che li colloca in cima alla lista dei report per area dipartimentale (A. Staddon, *The PAC of the House of Commons*, cit., pp. 112 ss.).

2) La necessità di razionalizzare la spesa pubblica è divenuta, specie negli ultimi anni, un tema centrale dell'agenda politica britannica. Non si tratta solamente di una conseguenza indotta dai vincoli europei, né, più in generale, di assecondare logiche economico-finanziarie che trascendono la sovranità dei singoli Stati. Tale fenomeno trova infatti spiegazione anche sul piano strettamente interno, come effetto della crescente pressione politico-elettorale esercitata dai cittadini in riferimento alla gestione dei loro contributi. In questo contesto, gli organismi deputati a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità degli interventi pubblici hanno visto progressivamente incrementare il loro peso specifico<sup>387</sup>, perché in essi «i cittadini, i media e gli stessi partiti politici hanno trovato un importante punto di riferimento, indipendente e affidabile, e una fonte di informazioni altrimenti indisponibili, garantendo al NAO una visibilità grandissima e una capacità di indirizzare le *policies* governative mai conosciuta prima»<sup>388</sup>. Il PAC ha inoltre acquisito un rilievo ancor più cruciale dacché il Parlamento – e questo vale per tutti i sistemi politico-istituzionali informati al modello Westminster – ha sostanzialmente rinunciato al suo potere di scrutinio preventivo nel processo decisionale, investendo invece maggiori risorse nel controllo *ex post* della spesa pubblica<sup>389</sup>.

<sup>387</sup> Le stesse strategie comunicative del NAO, e in via derivata anche quelle del PAC, rivelano la consapevolezza della correlazione tra capacità di ingenerare risparmi ed acquisizione di influenza politica. Tipicamente, i *report* del NAO si aprono con questa eloquente intestazione: «our vision is to help the nation spend wisely», ed è premura del C&AG ribadire tale concetto ad ogni occasione utile. A titolo di esempio, si vedano le dichiarazioni poste a premessa dell'ultimo *Annual report and account* del NAO: «Every penny spent by the public sector is the product of citizens' work. Public money is not a free good we can treat in a way we would not treat our own money. This, and the desire to improve the quality of public services, is what drives me as Comptroller and Auditor General» (Sir Amyas Morse, Comptroller and Auditor General, in National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., *Foreword*, p. 7).

<sup>388</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 110.

<sup>389</sup> J. Wehner, *Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, 2003, p. 24.

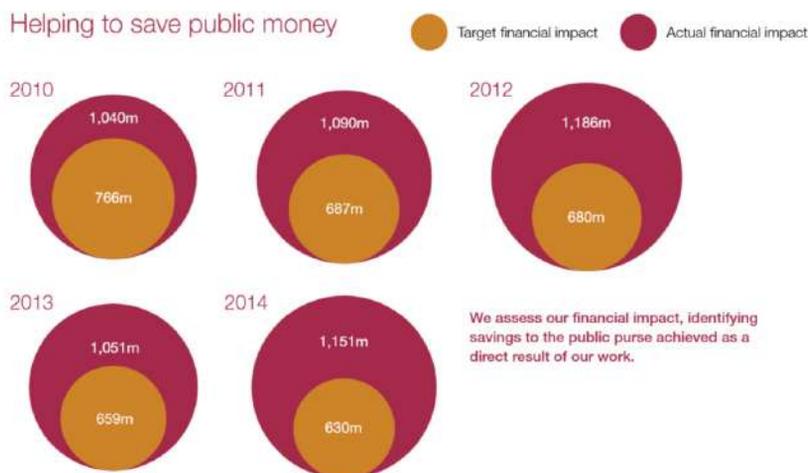


Figura 1: impatto dell'attività del NAO sulla finanza pubblica

Fonte: NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, p. 25

Nel grafico (Figura 1) è riportata l'entità dei risparmi di spesa, conseguiti nel quinquennio 2010-2014, direttamente attribuibili al lavoro del NAO. In quest'ambito, esso risulta aver sempre abbondantemente superato l'obiettivo minimo stabilito, pari ad una riduzione degli sprechi di dieci volte il valore degli stanziamenti annualmente assegnatigli<sup>390</sup>. Nel 2014, ad esempio, il rapporto tra bilancio e impatto finanziario del NAO è stato di 1:18 (18 sterline di risparmi per ogni sterlina investita in attività di *audit* e valutazione, al lordo delle spese di gestione). In un contesto di crescente attenzione dei contribuenti verso l'amministrazione della spesa pubblica, un simile processo di rendicontazione assume una funzione ben più che meramente consuntiva: esso concorre infatti alla costruzione di quel profilo di autorevolezza, fondato sull'efficienza, che da una parte garantisce al NAO la legittimazione necessaria a

<sup>390</sup> Va inoltre segnalato che, nel corso degli anni, il NAO ha costantemente innalzato il suo *target* minimo: nel 2007 era ad esempio di 1:9, prima ancora di 1:8, ecc. (P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 9).

sviluppare la propria influenza<sup>391</sup>, e dall'altra assicura al PAC la disponibilità di un supporto tecnico competente e prestigioso, entro cui si situa buona parte della credibilità dei suoi *report* e il fondamento stesso della sua forza politica<sup>392</sup>. Ma questo importante contributo al contenimento della spesa, già di per sé molto significativo, rileva anche per un'altra ragione: in esso è infatti possibile individuare un indice di efficacia che, almeno in via tendenziale, potremmo definire "quali-quantitativo", poiché indirettamente in grado di apprezzare anche il peso economico delle raccomandazioni attuate. È chiaro infatti che, a parità di raccomandazioni implementate, il conseguimento di effetti finanziari più consistenti ne esprime, in termini medi, una maggiore rilevanza, e quindi un incremento del valore aggiunto attribuibile all'attività di NAO e PAC. Per di più, si tratta di una misura di produttività calcolata al netto dell'implementazione, e quindi non collegata tanto al saper elaborare soluzioni teoricamente efficaci, quanto soprattutto alla capacità di determinare l'effettiva collaborazione del governo.

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

<sup>391</sup> Proprio «la mancanza di poteri autoritativi in capo al NAO (...) sembra aver spinto l'istituzione a trovare una via alternativa per riuscire a portare avanti il proprio compito: sostituendo l'autorevolezza all'autorità e la persuasione all'imposizione, il NAO garantisce un controllo costante e pervasivo dei conti pubblici, svolgendo una funzione non dissimile da quella delle magistrature contabili, ma con mezzi fondamentalmente diversi» (M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 98). Questa necessità di costruire la propria legittimità sull'autorevolezza ha portato il NAO ad investire molto, anche a livello comunicativo, nel garantire la massima trasparenza al processo di certificazione dei risparmi. Si veda ad es. National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 103 ss.

<sup>392</sup> Cfr. F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, cit., pp. 208-209.

parlamentari a NAO e PAC si è peraltro sviluppata solo di recente, per cui gli unici dati di cui disponiamo sono quelli forniti dal NAO per il periodo 2012-2015. Ad ogni modo, in questo lasso di tempo il NAO e il PAC hanno rispettivamente ricevuto una media di cinque e di tre citazioni per ogni giorno di seduta, con una tendenza in crescita<sup>393</sup>.

4) Il processo di mediatizzazione della politica, fenomeno che negli ultimi decenni ha caratterizzato fortemente l'evoluzione delle democrazie occidentali<sup>394</sup>, non ha mancato di ripercuotersi anche sull'attività degli organi valutatori. Il livello di copertura – televisiva e giornalistica – assicurato ad un *report* può infatti condizionarne sensibilmente il potenziale di impatto, contribuendo a stabilire il grado di priorità che una certa tematica, oggetto della valutazione, può assumere nel processo di *policy making*. Questo spinge NAO e PAC a indirizzare le proprie ricerche verso tematiche mediaticamente attraenti<sup>395</sup>: la scelta

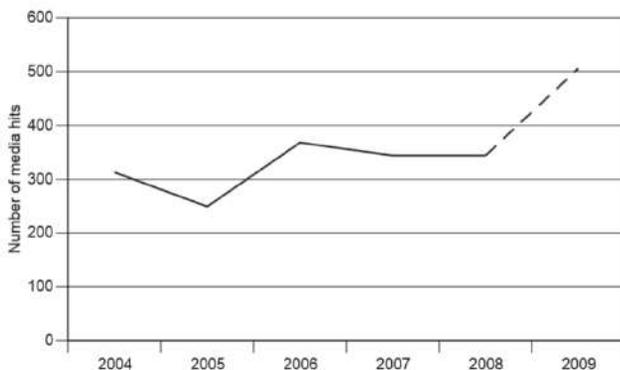
---

<sup>393</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 26.

<sup>394</sup> Sul tema è possibile rinvenire un'abbondante letteratura. A titolo di esempio si rimanda al recente lavoro di F. Esser, J. Strömbäck (a cura di), *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

<sup>395</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 102: «ricerche che abbiano grande visibilità possono essere ignorate dal dipartimento solo con molte difficoltà. Con questa consapevolezza, è parte integrante della strategia del NAO lavorare attraverso l'ufficio stampa perché sia dato alle ricerche il massimo risalto possibile su giornali e televisioni». Questo fatto è stato analiticamente studiato in una ricerca sulle commissioni di controllo australiane, che ha dimostrato come ad un maggior interessamento dei media per un determinato *report* corrisponda una più alta probabilità che esso venga positivamente accolto dal governo (D. Monk, *A Statistical Analysis of Government Responses to Committee Reports: Reports Tabled between the 2001 and 2004 Elections*, Crawford School of Economics and Government, Australian National University, Canberra, 2009). La portata di tale principio, peraltro, non può essere intesa in termini oltremodo specifici, né acriticamente estesa a tutti i soggetti in qualche modo implicati in attività di valutazione e controllo. Uno studio recente, rivolto a stabilire l'impatto decisionale dei *Select Committees* britannici, ha ad esempio escluso una correlazione diretta tra copertura mediatica riservata alle singole raccomandazioni e loro possibilità di essere implementate dal governo (M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 62).

della materia d'indagine rappresenta infatti la variabile più importante nel determinare il successo giornalistico e televisivo di un *report*<sup>396</sup>.



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

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

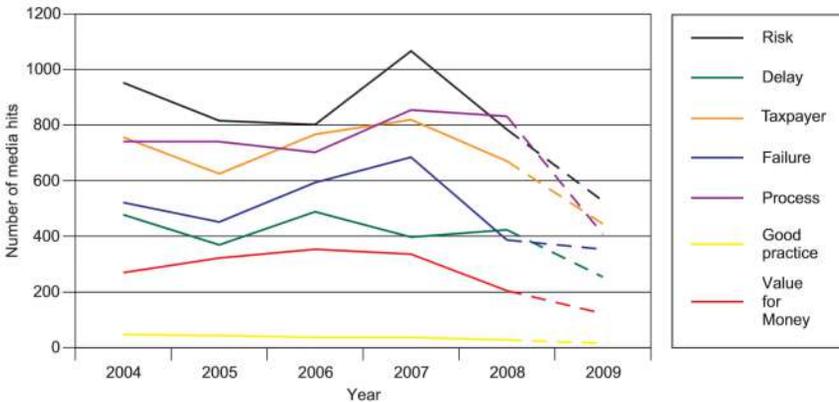
Corrispettivamente, il livello di copertura mediatica di tali organi può restituire un importante riscontro empirico della loro capacità di influenzare l'agenda politica<sup>397</sup>.

Come si può notare dal grafico (Figura 2), i riferimenti al NAO e al *Chairman* del PAC risultano pressoché quotidiani, cosa che spiega buo-

<sup>396</sup> «Coverage of NAO studies, and therefore their wider impact beyond closed government circles, can vary greatly depending on the subject matter of the report in question». V. P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 33.

<sup>397</sup> In realtà, il lavoro dei media non funge solamente da cassa di risonanza per le indagini di NAO e PAC, ma spesso contribuisce attivamente ad integrarne e moltiplicarne l'efficacia. Cfr. sul punto H. White, *Parliamentary Scrutiny of Government*, cit., p. 8: «Media exposure is often particularly effective in influencing government because of its public reach. The media can also work in concert with other forms of scrutiny, an example being recent Public Accounts Committee work on tax deals between HM Revenue and Customs (HMRC) and major corporations, including Google, which was prompted by the scrutiny of investigative journalists and whistleblowers within HMRC. This in turn generated extensive media coverage, which raised public concern about the issue».

na parte dell'influenza da loro esercitata sul governo e sull'intera società britannica<sup>398</sup>. Scendendo più nel dettaglio, si ha che la copertura mediatica riservata al NAO supera di circa dieci volte quella del PAC<sup>399</sup>: ciò probabilmente si spiega in virtù del fatto che la fonte primaria di dati e informazioni tecniche, oggetto privilegiato dell'interesse di giornali e televisioni, rimane pur sempre il NAO, mentre il PAC si "limita" a rielaborarli in chiave *lato sensu* politica. E tuttavia proprio questa asimmetria di funzioni spiega bene la parziale diversificazione qualitativa dei riferimenti mediatici: laddove infatti il termine "rischio" ricorre frequentemente sia per le citazioni del NAO che per quelle del PAC, la parola "processo" risulta associata con maggior frequenza al primo, mentre "contribuente" e "fallimento" si ritrovano proporzionalmente più spesso nei riferimenti al secondo (*Figure 3 e 4*).

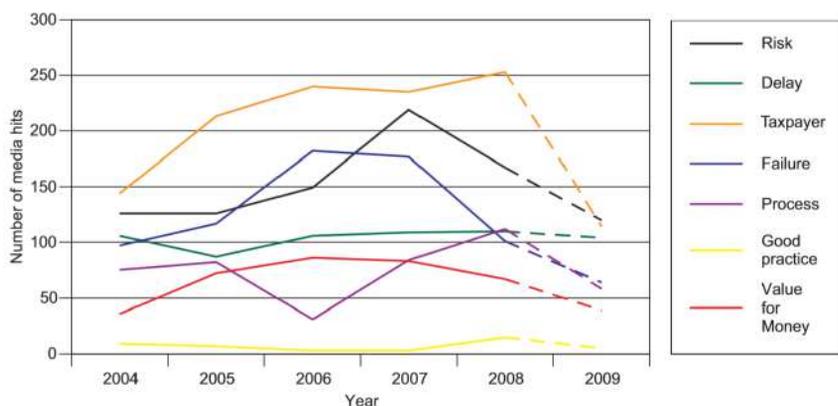


Source: Lexis News Search. Note: 2009 figures extrapolated from results to May 2009.

Figura 3: Riferimenti mediatici al NAO per specifici termini correlati

<sup>398</sup> «NAO and the PAC are highly influential bodies with government and within wider society because of their high media profile. Their reports cumulatively inform and define media discourses about risk based innovation within government, and about the risk of failures for large and often costly programmes». V. P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 5.

<sup>399</sup> *Ibid.*



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

Figura 4: Riferimenti mediatici al PAC per specifici termini correlati

Un simile fenomeno rifletterebbe la specificità delle prerogative dei due organi, e in particolare la spiccata capacità del PAC di criticare i ministeri, evidenziando i ritardi e gli sprechi correlati all'implementazione dei progetti più importanti<sup>400</sup>.

Da ultimo, va segnalata una conseguenza potenzialmente distortiva che può derivare da un'eccessiva mediatizzazione dell'attività del PAC: solitamente le valutazioni conducono all'audizione di *permanent secretaries* o altri *civil servants* dei ministeri, e in tale sede i membri della commissione si lanciano spesso in accuse ed aggressioni oltremodo teatrali, proprio al fine di attirare le luci della ribalta mediatica<sup>401</sup>. Questo

<sup>400</sup> P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 34.

<sup>401</sup> Questa pratica è descritta con note argutamente polemiche in un recente libello di John Hutton e Leigh Lewis, l'uno già ministro laburista, l'altro *ex permanent secretary*, i quali sottolineano come l'esigenza dei parlamentari di apparire televisivamente accattivanti porti alla teatralizzazione del confronto, e soprattutto all'eccessiva semplificazione dei problemi oggetto della discussione (J. Hutton, L. Lewis, *How to Be a Minister: A 21st-Century Guide*, Hardback, 2014, chapter 14). V. inoltre P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 40: «Departmental Permanent Secretaries and other witnesses can often be spoken to by MPs in an aggressive, almost belligerent fashion, in high contrast to the relatively benign critical tone of most NAO reports. The PAC session could be considered to be a "performance" to a receptive me-

crea negli spettatori l'impressione che i membri del PAC dominino il dibattito, stante anche l'atteggiamento di apparente sottomissione delle controparti<sup>402</sup>; ma in realtà è piuttosto comprensibile che questi soggetti, chiamati a rispondere sulla base delle proprie competenze tecniche, possano trovarsi in difficoltà nel fronteggiare i parlamentari quando il confronto si sposti sul piano retorico-politico. Se esasperata, la ricerca della visibilità mediatica rischia allora di compromettere le dinamiche di leale collaborazione che dovrebbero caratterizzare i rapporti tra valutatore e valutato, rendendo più difficile il conseguimento di interscambi produttivi fra le due parti. Ciò può in parte ridurre l'attitudine del sistema a perseguire efficacemente la risoluzione delle criticità, sia per quanto attiene alla gestione della spesa, sia in riferimento all'implementazione dei programmi.

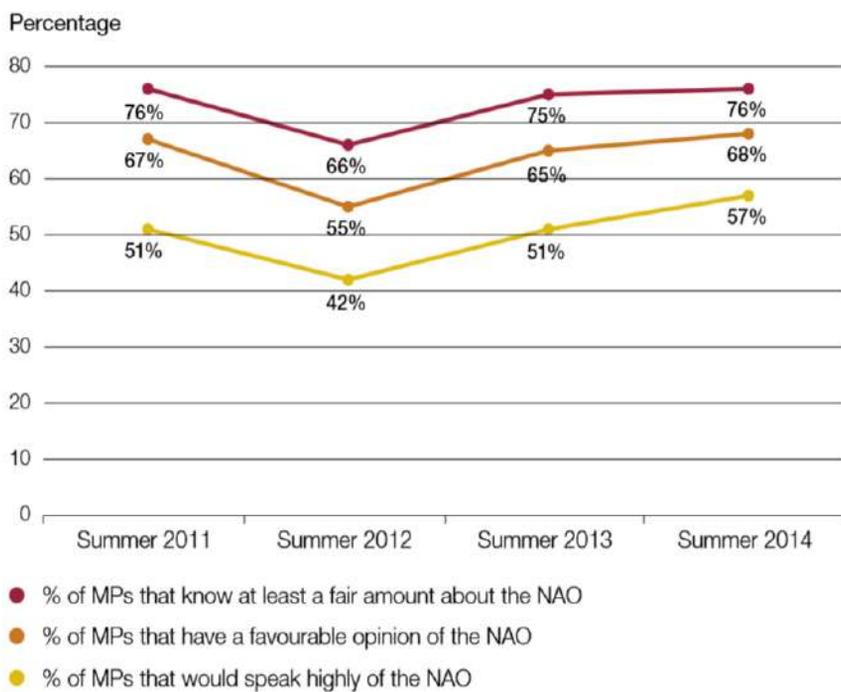
## 2.2. *Analisi qualitativa*

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

In primo luogo, è possibile osservare il fenomeno da un punto di vista "endoscopico", cercando ad esempio di sondare la popolarità ed il consenso riscossi dal NAO fra gli stessi parlamentari, i quali rappresentano i suoi formali committenti.

dia audience which (...) will then take away the harsher judgements and statements made by the PAC and especially its Chair. This will filter into the media discourse around topics and will likely be the main area of reportage seen by the public».

<sup>402</sup> N. Sharma, *Interactions and Interrogations: Negotiating and Performing Value for Money Reports*, in *Financial accountability & management*, 2007, pp. 304-5.



Source: Ipsos MORI. Base: All MPs (95), Conservative MPs (38), Labour MPs (44), Summer 2014, All MPs each wave

Figura 5: percezione del NAO da parte dei parlamentari

Come emerge dal grafico (Figura 5), tanto la conoscenza quanto il giudizio dei parlamentari riguardo al NAO appaiono complessivamente positivi. Questa opinione favorevole viene ricondotta a diverse ragioni: in primo luogo, il NAO è percepito come un'autorevole fonte di informazioni; in secondo luogo, gli si riconosce un'elevata *expertise* nelle attività che svolge (in particolar modo nell'*audit*); in terzo luogo, si richiama la sua indipendenza nell'esercizio del controllo della spesa pubblica<sup>403</sup>. Peraltro, il giudizio positivo nei confronti dell'organo non interessa tanto per sé stesso, quanto per la sua idoneità a determinare

<sup>403</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2014-15*, cit., p. 27.

un rafforzamento della funzione valutativa: tanto più è alta la considerazione che i parlamentari hanno del NAO, tanto più essi risulteranno inclini ad utilizzarne i *report* all'interno dell'assemblea.

Restando su tale piano di indagine, vi è poi un altro elemento che può ulteriormente suffragare la rilevanza degli organi valutatori, questa volta con precipuo riferimento al PAC. È stato infatti evidenziato come la posizione di membro di tale commissione risulti assai ambita, anche in virtù della notevole visibilità mediatica che essa garantisce: non a caso, il PAC è per lo più composto da ex ministri (che difficilmente opterebbero per questa sede se la ritenessero di secondo piano) o da giovani *backbencher* desiderosi di acquisire un profilo politico di alto livello, spendibile in vista di futuri incarichi governativi. Come già si è visto nel Capitolo III, §2.2, al presidente viene poi riconosciuta una grande autorevolezza, sia funzionale che personale, e i suoi pronunciamenti godono di un'elevata considerazione tanto sui media quanto nei rapporti fra istituzioni<sup>404</sup>.

Consideriamo ora un punto di vista esterno, ossia l'opinione dei soggetti direttamente sottoposti a valutazione e controllo: in particolare, è importante verificare come essi interpretino la loro relazione con il NAO, partendo dal presupposto che approcci maggiormente collaborativi facilitino l'introduzione di buone pratiche amministrative. È chiaro, infatti, che i miglioramenti apportati da tali innovazioni riverberano indirettamente i loro effetti anche sul prestigio del NAO (che ne è, di fatto, il vero propulsore), in un circolo virtuoso che tende ad autoalimentarsi. In termini generali, una larghissima maggioranza di questi enti giudica positivamente il proprio rapporto col NAO: in tal senso si esprimeva, nel 2011, l'84% degli esaminati, cifra salita addirittura al 95% fra il 2012 e il 2014<sup>405</sup>. Addentrandoci nella ricerca delle ragioni che spiegano un simile successo, scopriamo che: il 59% di tali enti dichiara che il NAO ha favorito il conseguimento di risultati

---

<sup>404</sup> Cfr. in tal senso M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 109.

<sup>405</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts (2012-13/2013-14)*, cit., rispettivamente p. 25 e p. 33.

che altrimenti non si sarebbero raggiunti; il 63% sostiene che il lavoro del NAO produca miglioramenti nell'approccio alla gestione finanziaria; l'83% ritiene che il NAO proponga sfide costruttive, adeguatamente bilanciate rispetto ai mezzi disponibili<sup>406</sup>. E ancora, il 77% di essi ritiene che l'attività del NAO apporti miglioramenti tangibili, con addirittura l'87% che considera sostanzialmente corretti ed imparziali i giudizi contenuti nelle valutazioni<sup>407</sup>.

Da queste rilevazioni emerge pertanto un quadro complessivamente positivo, che delinea un contesto di interscambi tra valutatore ed enti "controllati" informato alla leale collaborazione. Il NAO non viene percepito come un censore severo ed intransigente, quanto piuttosto come una fonte affidabile e competente di informazioni, suggerimenti e stimoli al continuo miglioramento: si conferma allora come un approccio metodologico propositivo e non impositivo, autorevole ma non autoritario, garantisca risultati sistematici tutt'altro che marginali. Ciò in quanto esso permette di assecondare al meglio una caratteristica strutturale dell'attività valutativa, ossia la dislocazione eterogenea del momento cognitivo – prerogativa del valutatore – e di quello implementativo – affidato invece al valutato. L'impatto positivo di una tale strategia risulta poi indirettamente confermato anche in una prospettiva interistituzionale: a fronte di una progressiva perdita di reputazione subita dalla maggior parte degli organi pubblici, il NAO ha sempre conservato un alto livello di apprezzamento, ed ha anzi visto continuamente aumentare le proprie funzioni ed i propri poteri<sup>408</sup>.

La situazione si presenta parzialmente differente in riferimento al PAC, e in particolare laddove si considerino i rapporti tra esso ed i funzionari governativi. La politicità dell'organo – che pure non ne implica la politicizzazione – assume qui un peso determinante, manifestandosi in prese di posizione che non si limitano a neutrali enumerazioni di dati tecnici, ma invadono il piano soggettivamente orientato della loro

---

<sup>406</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2012-13*, cit., pp. 22 e 25.

<sup>407</sup> National Audit Office, *Annual Report and Accounts 2013-14*, cit., pp. 32-33.

<sup>408</sup> J. Lonsdale, *Developments in value-for-money audit methods: impacts and implications*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2000, p. 85.

interpretazione. Questo fa sì che i report del PAC si esprimano spesso in termini maggiormente assertivi, e che la loro discussione in audizione, già descritta come particolarmente “cruenta”<sup>409</sup>, configuri un vero e proprio banco di prova sia per i singoli funzionari esaminati, sia per il ministero di loro afferenza. Quanto ai primi, e in particolare ai *permanent secretaries*, essi rischiano di vedersi continuamente accusati di non aver saputo implementare correttamente le politiche del governo, con conseguenze che possono portare al deterioramento del rapporto di fiducia col ministro, e nei casi più gravi perfino alla loro destituzione<sup>410</sup>. D'altra parte, la mancata attuazione delle raccomandazioni, formulate in sede di audizione, può risultare deleteria per il dipartimento nel suo complesso, generando ripercussioni sull'elargizione di determinate risorse finanziarie, o comportando addirittura la soppressione di interi programmi<sup>411</sup>. Si è perfino sostenuto che, almeno in certe situazioni (e nonostante ciò formalmente ecceda i limiti del suo mandato), per il valutatore sia strutturalmente inevitabile sfociare nella commistione tra il piano della responsabilità amministrativa dei funzionari, e quello della responsabilità politica del ministro: specie a fronte di interventi particolarmente complessi, può infatti risultare virtualmente impossibile stabilire se le criticità dipendano dall'eccessiva pretenziosità del progetto, ovvero dall'incapacità di darvi adeguata implementazione<sup>412</sup>.

<sup>409</sup> V. *supra*, § 2.1.

<sup>410</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 104.

<sup>411</sup> V. G. Regonini (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 60.

<sup>412</sup> J. Hutton, L. Lewis, *How to Be a Minister*, cit., capitolo 14. Si tratta, comunque, di situazioni-limite: la tendenza generale è infatti che «i parlamenti capaci di esercitare un qualche ruolo per verificare l'effettivo grado di successo dei programmi dei governi contribuiscono a elaborare grammatiche per l'analisi delle relazioni tra responsabilità politiche e responsabilità amministrative (...) Nel leggere (...) i rapporti [del NAO e del PAC], si ha spesso l'impressione che, nella definizione dei diversi livelli di responsabilità, si stia spaccando il capello in quattro. Eppure questi esercizi, pur concedendo margini per tributi alla retorica, producono come effetto una definizione dinamica e condivisa dei contorti e controversi confini tra politica e amministrazione. Non è un risultato da poco» (G. Regonini, *Camere con vista. Le strutture di ricerca dei parlamenti*, Dipartimento di Studi sociali e politici Università degli Studi di Milano, Milano, 2010, pp. 18-19).

All'esito di tutte queste considerazioni, non appare allora eccessivo descrivere il PAC come «the one select committee before which even the most exalted permanent secretary can be made to tremble»<sup>413</sup>. D'altra parte, testimonianze dirette riportano che la maggior parte dei *permanent secretaries* condiziona il proprio operato alla fondamentale domanda: «sarei in grado di difendere questa misura di fronte al PAC?». In caso di risposta negativa, quasi certamente verrà cercata una soluzione alternativa<sup>414</sup>.

In questo atteggiamento di “reazione preventiva” tenuto dai funzionari del governo – che si configura alla stregua di un apparentemente controintuitivo *ante hoc sed propter hoc* – si manifesta un'importante modalità con cui il PAC (e quindi il Parlamento) riesce a condizionare il procedimento di *policy making*, anche se ovviamente non è possibile soppesare in termini quantitativi gli effetti di tali dinamiche<sup>415</sup>. Purtuttavia, che si tratti di un fenomeno di grande portata non sembra revocabile in dubbio, come indirettamente confermato anche dal tenore di certe critiche rivolte al PAC da alcuni suoi “detrattori”: cogliendo tutti i fallimenti come occasioni per attaccare i *civil servants*, e tramite loro l'intero dipartimento di afferenza, il PAC sarebbe responsabile di disincentivare i funzionari governativi dall'assunzione di misure “rischiose”, anche a prescindere dalle ricadute positive che esse potrebbe-

<sup>413</sup> G. Drewry, *Select Committees and Backbench Power*. in *The Changing Constitution*, a cura di J. Jowell, D. Oliver, Oxford, Oxford University Press, II ed., 1989, p. 157. Cfr. inoltre V. Flegmann, *The Public Accounts Committee*, cit., p. 169, il quale a sua volta riscontrava questo “*fear effect*” negli sforzi, compiuti dalle amministrazioni dipartimentali, diretti a limitare il più possibile le occasioni in cui i *permanent secretaries* fossero stati obbligati ad apparire di fronte al PAC.

<sup>414</sup> J. Hutton, L. Lewis, *How to Be a Minister*, cit., capitolo 14.

<sup>415</sup> Chiaramente, questa difficoltà si ripresenta in una molteplicità di situazioni, riguardando, più in generale, ogni attività parlamentare in grado di ingenerare reazioni anticipate a livello governativo: «Ministers cannot ignore Parliament. They can and do anticipate reactions. Some proposals that ministers may instinctively wish to pursue may never reach the stage of being articulated within government because of the negative response expected from MPs and peers. The problem with this is...measuring it» (P. Norton, *Parliament in British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 246).

ro apportare<sup>416</sup>. Consapevole delle conseguenze potenzialmente distorsive di un simile meccanismo di controllo, il NAO ha peraltro insistito molto nel promuovere l'innovazione, arrivando, all'opposto, a segnalare criticamente l'eccessivo conservatorismo di taluni dipartimenti<sup>417</sup>.

La *moral suasion* originata dalla funzione valutativa non produce ripercussioni solamente "in negativo", ossia non si limita a contrastare l'introduzione di provvedimenti potenzialmente privi dell'avallo del PAC. Essa può infatti fungere anche da copertura preventiva per l'adozione di specifiche misure da parte del Governo: da una parte, questo sarà spinto ad intervenire per non vedersi poi accusato di inerzia o di incompetenza; dall'altra, potrà sfruttare l'inusuale privilegio di operare in una condizione di allentamento della propria responsabilità politica, in quanto risulterà preventivamente suffragato da un organo parlamentare autorevole e tendenzialmente *bipartisan*, quale è per l'appunto il PAC<sup>418</sup>. Da parte sua, anche il NAO è in grado di esercitare

<sup>416</sup> J. Hutton, L. Lewis, *How to Be a Minister*, cit., capitolo 14. In tal senso, gli autori non risparmiano feroci critiche a NAO e PAC, laddove questi mostrano di conoscere il costo di tutto, ma il valore di nulla. Con un'efficace metafora, si afferma che troppo spesso le loro analisi si addentrano a tal punto fra i singoli alberi, da smarrire completamente la percezione del bosco nel suo complesso. Come esempio si cita un recente ciclo di studi del NAO, avente per oggetto il problema delle frodi e degli errori nel c.d. *benefit system*: da tali *report* emergono truffe e malgestioni per un corrispettivo di tre miliardi di sterline, con immediata attribuzione di colpa ai ministeri competenti per materia. PAC e media si accaniscono sui *civil servants*, senza però considerare il contesto entro cui si consuma tale "scandalo": si ignora, ad esempio, l'estrema complessità del sistema, costruito in un arco temporale di oltre mezzo secolo, in modo confuso e senza i necessari coordinamenti. Al punto che, come sostengono i due autori, può considerarsi un vero e proprio miracolo che il valore complessivo di frodi ed errori corrisponda ad appena il 2% delle uscite. Ma solo con difficoltà il PAC farà propria una simile considerazione, poiché essa, redistribuendo le responsabilità su tutti i legislatori succedutisi negli ultimi cinquant'anni, smorzerebbe di molto il sensazionalismo mediatico del *report*.

<sup>417</sup> Cfr. P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 38.

<sup>418</sup> In via più generale, questo fenomeno si osserva in riferimento all'attività di valutazione e controllo posta in essere da tutti i *select committees*: «the "anticipated reactions" of the select committees serve a primarily negative purpose, in discouraging government from particular paths of action. But on occasion this effect can also

un forte condizionamento preventivo sull'elaborazione delle politiche del governo: la semplice pubblicazione di dati e valutazioni tecniche – specie se particolarmente impressionanti o collegati a tematiche sensibili – può spesso determinare una reazione spontanea dell'esecutivo, portandolo ad accelerare l'implementazione di misure già preventivate, ovvero a sviluppare nuovi programmi<sup>419</sup>.

Proprio questo fenomeno di “persuasione preventiva” evidenzia la principale criticità che affligge una metodologia meramente quantitativa di misurazione dell'impatto: essa risulta infatti inadatta a rilevare tutte quelle dinamiche di influenza ad effetti anterogradi – invero per nulla secondari – le quali esauriscono la propria portata prima di sfociare nella formulazione di specifiche raccomandazioni<sup>420</sup>. Non può

encourage government to adopt a policy, if they know it is likely to achieve backing from the select committee. Thus one civil servant suggested that “if [the committee] had said we should do it, it was a very powerful argument to ministers that “[the committee] would welcome this”» (M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 89). Tuttavia tali dinamiche appaiono decisamente più evidenti quando sia coinvolto il PAC, che non a caso è stato in tal senso definito dal professor Peter Hennessey «the queen of the select committees... [which] ... by its very existence exerted a cleansing effect in all government departments» (dichiarazione riportata in Public Accounts Committee,  *Holding Government to Account*, cit., p. 7).

<sup>419</sup> Per due significativi esempi in tal senso si veda P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 33: «NAO reports can often advance work in certain policy areas. A VFM study will bring in new resources (including new surveys and data-gathering) and in responding to enquiries departments and agencies may leverage in more resources. Sometimes NAO and PAC have persuaded or compelled government bodies to provide them with information, often financial. For instance, in a 2001 report, Tackling Obesity in England, the study team were able to make an estimate of the total direct and indirect costs of obesity to the NHS and wider economy in England of £2.6 billion. Similarly, the NAO report Department of Health Reducing Alcohol Harm: health services in England for alcohol misuse, published in October of 2008, reported a figure of £2.7 billion annually for the cost of alcohol harm to the economy. Such estimates are often influential in putting the salience of issues into sharper focus».

<sup>420</sup> Vi è chi ha perfino sostenuto che «much of the British PAC's impact may come, like that of other parliamentary activity, through anticipated reactions» (M. Russell, M. Benton, *Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches*, Paper for PSA Legislative Studies Specialist Group Con-

pertanto essere integralmente accolta quella tesi che, ravvisando una presunta incapacità strutturale di NAO e PAC di condizionare preventivamente la realizzazione dei progetti, tende a circoscrivere l'efficacia di tali organi alla sola fase *ex post*<sup>421</sup>. La ricostruzione proposta dalla suddetta teoria si dimostra in parte fondata qualora si considerino i vari casi singolarmente, ma non se si affronta la questione in termini sistematici: nella progettazione delle politiche pubbliche, l'analisi dei fallimenti governativi consente infatti di individuare gli errori strutturali insiti in determinate procedure, e, nella misura in cui ne evita la ripetizione, svolge una funzione evidentemente anche di prevenzione. È in tal senso possibile citare quanto accaduto nel 1999, quando l'introduzione di un nuovo sistema computerizzato di consegna dei passaporti comportò un notevole ritardo nelle procedure di rilascio, con conseguenti gravi disagi per i viaggiatori ed un sensibile aggravio dei costi. Il rapporto che il PAC presentò in occasione di questo episodio, al di là delle considerazioni specificamente indirizzate ad affrontare il problema contingente, ebbe un importante effetto pratico a livello di sistema. Esso dimostrò infatti l'importanza di osservare, nella progettazione delle politiche pubbliche, alcuni principi procedurali apparentemente semplici, ma in grado di evitare o limitare drasticamente le possibilità di commettere errori. In particolare emerse: 1) l'importanza di sperimentare ogni nuovo sistema prima di applicarlo nella pratica; 2) l'opportunità di apprestare *in loco* concrete soluzioni alternative per risolvere i problemi contingenti; 3) la necessità di saper tenere adeguatamente informato il pubblico, quando l'erogazione di un servizio risulti minacciata<sup>422</sup>.

È peraltro vero che, anche di recente, NAO e PAC hanno rimproverato all'esecutivo di non utilizzare sufficientemente la valutazione nella fase di progettazione delle politiche, cosa effettivamente confermata

ference, 24 June 2009, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London, p. 13.

<sup>421</sup> Così invece P. Dunleavy et Al., *The National Audit Office*, cit., p. 40.

<sup>422</sup> L'episodio è stato ripreso da P. Leyland, *Introduzione al Diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 101.

anche dagli analisti del Governo<sup>423</sup>. Ma è altrettanto innegabile che la sempre maggior produzione di indagini *value for money* apporti un importante contributo allo sviluppo di pratiche virtuose all'interno dei ministeri, anche in riferimento alle decisioni riguardanti l'allocazione delle risorse. In un recente rapporto, il PAC aveva ad esempio accusato il Dipartimento per lo Sviluppo internazionale di non essere adeguatamente a conoscenza dei risultati ottenuti tramite i propri programmi di spesa, a causa di una carenza strutturale di valutazioni in riferimento ai sussidi elargiti<sup>424</sup>. Orbene, lo stesso NAO ha poi riconosciuto come il Dipartimento abbia immediatamente accolto le raccomandazioni del PAC, ancorando la concessione dei finanziamenti internazionali alle risultanze dei rapporti *value for money* circa l'efficacia e l'efficienza di tali sovvenzioni<sup>425</sup>. Questo significa che, da quel momento in poi, l'utilizzo della valutazione è divenuto parte integrante delle procedure decisionali del Dipartimento.

In riferimento al NAO va segnalata un'ultima, importante tipologia di influenza, che esso esercita attraverso la promozione di conferenze, dibattiti e confronti pubblici. Questo genere di attività contribuisce

---

<sup>423</sup> V. National Audit Office, *Evaluation in Government*, London, 2013, p. 29 ss. In particolare si ha che «Forty-five per cent of analysts said that they always shared evaluation results with ministers, 27 per cent do in most cases, 17 per cent in some cases, and 11 per cent said that they never shared reports with ministers. One-third of evaluation analysts said that interested parties outside the government cannot always access ex post evaluations». L'utilizzo della valutazione diviene tuttavia molto più sporadico nel settore della revisione della spesa, come pure nella redazione degli *impact assessment*: solo 40 dei 261 IA pubblicati nel 2009-2010 si riferivano esplicitamente ai risultati della valutazione. Secondo i *departmental chief analysts*, il maggiore ostacolo ad un uso più sistematico della valutazione risiederebbe nelle tempistiche dettate dalle esigenze politiche, spesso incompatibili con i tempi tecnici richiesti dall'attività valutativa.

<sup>424</sup> Questi rilievi sono contenuti nelle conclusioni formulate in un report del PAC, e riportate in HM Treasury, *Treasury Minutes, Government responses on the Fifty Second to the Fifty Fifth and on the Fifty Seventh to Sixty First Reports from the Committee of Public Accounts Session 2010-12*, Cm 8305, 52nd Report DFID Financial Management, 2012.

<sup>425</sup> National Audit Office, *Managing budgeting in government*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 597, Session 2012-2013, London, 2012, p. 45.

infatti a diffondere la cultura della valutazione all'interno dell'intera società, con tre fondamentali conseguenze: da una parte, consente di aggiornare continuamente le pratiche ed i principi che informano la disciplina, grazie alle contaminazioni provenienti da accademici, *policy makers*, *stakeholders* ed esperti in generale; in secondo luogo, promuove una sorta di "socializzazione" della funzione valutativa, da non intendersi nel senso di una partecipazione proattiva dei cittadini alla concreta formazione dei *report*<sup>426</sup>, quanto piuttosto come possibilità di fondare il processo di *accountability* elettorale del governo su un flusso continuo di informazioni<sup>427</sup>. Ma soprattutto, riuscire a concentrare l'interesse pubblico attorno alle tematiche oggetto dei *report* presenta anche un vantaggio più diretto, poiché «l'attenzione degli *stakeholders* o la presenza di una forte comunità scientifica intorno al tema sono un volano importante per favorire l'implementazione delle raccomandazioni»<sup>428</sup>. È senz'altro vero, infatti, che la pubblicazione di studi riguardanti tematiche già presenti nell'agenda politica rende più probabile la loro implementazione; ma è altrettanto vero che, quand'anche il NAO non abbia conformato la propria attività a tale programmazione, un rilevante coinvolgimento dell'opinione pubblica ha spesso portato il governo a ridefinire le proprie priorità<sup>429</sup>.

Si deve pertanto concludere che la capacità di creare sinergie coi cittadini non configura un mero elemento di "legittimazione popola-

<sup>426</sup> V. *supra*, Capitolo III, §6.

<sup>427</sup> Cfr. C. Tablot, *Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*, Independent Evaluation Group (IEG), ECD Working Papers Series n. 24, World Bank, Washington DC, 2010, p. 26.

<sup>428</sup> M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 102.

<sup>429</sup> «A questo proposito si può citare la fortunata ricerca sulle infezioni ospedaliere (...), seguita da un *follow up* nel 2004 (...) e una terza ricerca nel 2009 (...), che, pur trattando un tema all'epoca non presente nel dibattito pubblico, ha avuto un'eco enorme, anche a livello internazionale, e ha contribuito in maniera fondamentale a sollevare il problema, che in breve tempo è diventato una delle priorità del governo britannico» (Cfr. in tal senso M. Bianchi, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee*, cit., p. 102).

re” dell’attività valutativa: queste interazioni costituiscono invece un potente fattore moltiplicativo dell’impatto istituzionale del NAO, ed esse, rafforzando il ruolo di quest’ultimo all’interno del processo di programmazione, implementazione e revisione delle politiche pubbliche, contribuiscono attivamente a ridefinire gli equilibri sostanziali nei rapporti di forza tra Governo e Parlamento.

### 3. *L’effettività funzionale dei Departmental Select Committees: impatto della valutazione delle politiche ministeriali sui rapporti tra Governo e Parlamento*

In questo paragrafo cercheremo di esaminare l’impatto politico-istituzionale dei *departmental select committees* della *House of Commons*, con riferimento ai risultati da essi conseguiti nell’adempimento dell’attività valutativa. Nel condurre questa analisi, la maggiore difficoltà risiede nell’indisponibilità di dati disaggregati, i quali tengano cioè separata l’influenza che tali commissioni esercitano tramite la valutazione, da quella sviluppata attraverso l’espletamento di altre attività di controllo<sup>430</sup>. Le riflessioni che andremo a svolgere risulteranno inevitabilmente condizionate da questo problema metodologico, e, proprio in quanto fondate su rilevazioni onninclusive, esse andran-

---

<sup>430</sup> A questa difficoltà si sommano poi tutte quelle già incontrate nell’analisi dell’impatto politico di NAO e PAC. Si veda ad es. House of Commons Library, *The Departmental Select Committee System*, Research Paper 09/55, London, 2009: «One measure of the effectiveness or otherwise of the departmental select committee system which could be used is the impact that select committee inquiries and recommendations have on the development of government policy. However, such influence is hard to determine. Government departments seek to respond to select committee reports within two months of publication. A mere checklist of committee recommendations against the government response will not pick up instances where the government took on select committee ideas in later months or even years. But also, as noted above, select committees may influence policy simply by focusing on an area, such as obesity or telephone call-in competitions. A committee’s recommendations may also reflect a growing consensus on an area where the government itself might already have plans to develop policy further».

no prudenzialmente considerate come espressione di una tendenza di massima. Ma ciò non vuol dire che, per quanto qui interessa, la significatività di queste stime di impatto vada automaticamente declassata ad un livello insoddisfacente di rilevanza: da una recente ricerca emerge infatti come circa i tre quarti dei *report* prodotti dai *select committees* riguardino proprio l'attività valutativa<sup>431</sup>, per cui, anche a fronte di studi di influenza fondati su dati non disaggregati, l'incidenza del settore "valutazione" assume al loro interno un peso specifico proporzionalmente prevalente.

Tanto premesso, procediamo nell'indagine attraverso il consueto schema metodologico: in prima battuta, andremo a parametrare l'impatto politico-istituzionale dell'attività valutativa sulla base di indicatori di tipo quantitativo, richiamando in particolare i dati relativi all'accettazione e all'implementazione delle raccomandazioni, e quelli riguardanti il livello di copertura mediatica loro assicurato<sup>432</sup>.

<sup>431</sup> M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 22. Questa ricerca, senza dubbio la più ampia e completa nel suo ambito, considera un campione di sette *departmental select committees* per un periodo di quattordici anni (1997-2010), analizzandone tutti i *report* e ricavando importanti dati statistici a partire dal contenuto delle raccomandazioni. In particolare, l'8% dei *report* contiene attività di c.d. *agenda setting*, consistente nell'esplorare in modo proattivo la praticabilità, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, di nuove proposte politiche (valutazione *ex ante*); il 22% presenta la medesima attività di valutazione *ex ante*, ma in riferimento alle proposte del Governo; il 42% contiene ricerche atte a sondare l'efficacia e il livello di implementazione delle politiche governative (ossia valutazione *in itinere* ed *ex post*); il 3% è rappresentato da studi di *follow-up*, i quali si inseriscono in una fase di revisione delle valutazioni precedenti. Pertanto, nei settori di intervento appena elencati ritroviamo circa il 75% del lavoro svolto dai *departmental select committees*.

<sup>432</sup> Per quanto riguarda i *select committees*, non sono invece disponibili stime dell'impatto economico dell'attività valutativa da essi esercitata. Deve peraltro segnalarsi come, sul fronte del controllo diretto della spesa pubblica, i *select committees* non abbiano saputo esercitare un monitoraggio sistematico e costante nel corso del tempo: questa mancanza andrebbe imputata alla difficoltà di reperire le informazioni necessarie, anche a causa di un utilizzo storicamente piuttosto scarso del supporto tecnico del NAO. Si veda sul punto A. Robinson, *The financial work of the Select Committees*, in G. Drewry (a cura di), *The new Select Committees*, Oxford, Clarendon Press, II ed., 1989, p. 307 ss.

Sul primo versante, la già citata ricerca di Russel e Benton riporta un livello medio di accettazione del 48%, a fronte di un livello di implementazione del 44%<sup>433</sup>. Viene inoltre individuata una stretta correlazione tra le due variabili: ben il 70% delle raccomandazioni totalmente accettate finisce per essere pienamente implementato, ed un ulteriore 13% lo è almeno in parte; viceversa, solo il 3% delle raccomandazioni esplicitamente rigettate riceve ugualmente una completa attuazione<sup>434</sup>.

Numeri alla mano, i *report* dei *select committees* risultano pertanto essere meno incisivi rispetto a quelli pubblicati dal PAC. Tuttavia proprio la forte corrispondenza tra accettazione ed implementazione testimonia della serietà con cui le proposte delle commissioni vengono esaminate dal Governo, il quale mostra così di riconoscere a tali interlocutori un ruolo comunque autorevole all'interno del processo di *policy making*.

Come preventivabile, a raccomandazioni che invochino interventi particolarmente incisivi – tanto sul piano formale che sostanziale – corrispondono tassi di accettazione ed attuazione proporzionalmente inferiori. Ecco allora che richieste aventi per oggetto l'introduzione di nuovi atti legislativi trovano meno facilmente il favore del Governo, rispetto, ad esempio, a richieste genericamente rivolte all'assunzione di un determinato indirizzo politico.

Allo stesso modo, le raccomandazioni che invochino grandi cambiamenti nei programmi del Governo ricevono accoglimento più raramente, essendo accettate nel 17% dei casi e implementate nel 21%.

Questa seppur ridotta prevalenza della seconda variabile, che potrebbe effettivamente apparire sorprendente, sembrerebbe spiegarsi in

---

<sup>433</sup> M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 52. Questa ricerca offre una serie di dati disaggregati particolarmente interessanti, in quanto tengono conto anche dell'effettiva misurabilità del contenuto delle raccomandazioni. È chiaro infatti che a fronte di raccomandazioni "di bandiera", prive cioè di elementi prescrittivi, risulterebbe impossibile verificarne l'implementazione, e la stessa accettazione presenterebbe scarsa significatività. Per tale ragione, i dati che anche qui riportiamo si riferiscono solamente al campione delle raccomandazioni misurabili.

<sup>434</sup> *Ibid.*

virtù dell'accentuato livello di scontro politico solitamente collegato a simili manovre: in un tale contesto, quand'anche il Governo riconosca la positività della richiesta pervenutagli, può talvolta ritenere preferibile non accettare la raccomandazione, per poi ugualmente implementarla in un secondo momento<sup>435</sup>.

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

Figura 6: riepilogo dei risultati e loro proiezione all'intero sistema dei *select committees*  
Fonte: M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 67<sup>436</sup>

La tabella (Figura 6) presenta un riepilogo generale dei dati raccolti, sulla base dei quali viene effettuata una stima dei risultati attribuibili al sistema dei *select committees* nel suo complesso. I numeri qui riportati illustrano l'enorme contributo apportato da tali commissioni nel processo di determinazione delle politiche pubbliche: in tal senso, risulta particolarmente indicativo come ogni anno vengano implementate quasi 200 raccomandazioni richiedenti cambiamenti di portata medio-alta: ciò significa che il lavoro di tali commissioni si traduce nella pressoché quotidiana adozione, da parte dell'Esecutivo, di provvedimenti ad elevato impatto, a riprova di come esse esercitino un'influenza sistemica tutt'altro che irrilevante.

<sup>435</sup> Ivi, p. 59.

<sup>436</sup> Si ricorda che, su un totale di venti *departmental select committees* esistenti all'interno della *House of Commons*, la ricerca ne ha considerati solamente sette, analizzando un campione ristretto di *report* da essi prodotti e proiettandone poi i risultati al sistema nel suo complesso.

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

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

*Figura 7: Accettazione ed implementazione delle raccomandazioni, sulla base dello schieramento di appartenenza del presidente*<sup>437</sup>

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

In realtà ciò si spiega entro un duplice ordine di ragioni: da una parte, presidenti appartenenti alla minoranza parlamentare tendono a richiedere rapporti più approfonditi e, soprattutto, il più possibile condivisi, cosa che accresce considerevolmente la loro forza d'impatto<sup>438</sup>; dall'altra parte, le commissioni presiedute dall'opposizione appaiono meglio equilibrate,

<sup>437</sup> L'anomalo differenziale positivo ( $\Delta = +6\%$ ) tra il tasso di implementazione e quello di accettazione è dovuto alla disomogeneità del campione di raccomandazioni considerate. Nel primo caso si tratta infatti delle sole raccomandazioni misurabili, nel secondo della loro totalità.

<sup>438</sup> L. Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, in *The Political Quarterly*, 2015, p. 424: «This is important, as if the reports are not unanimously agreed, their impact is severely diluted». Della pregnanza di tale dinamica le commissioni si mostrano perfettamente consapevoli, al punto da preferire la pubblicazione di *report* meno assertivi, purché ciò consenta di riassorbire ogni possibile dissenso interno. Si spiega così il bassissimo numero di raccomandazioni emanate in assenza di unanimità, che nella ricerca di Russel e Benton viene indicato nella misura dell'1,5% (M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 37). Questo fenomeno spiega inoltre la presenza di un elevato numero di raccomandazioni formulate in termini piuttosto vaghi, cosa che, tra l'altro, rende particolarmente complicato verificarne l'implementazione.

i loro *report* risultano tendenzialmente slegati dagli interessi di partito, e in generale presentano un profilo di indipendenza che consente loro di esercitare una maggior pressione politica sul Governo. Non a caso, è opinione comune che i *select committees* abbiano visto significativamente aumentare il proprio ruolo e la propria importanza durante la legislatura 2010-2015, contraddistintasi come un inedito periodo di coalizione: questa situazione ha infatti accentuato la neutralità – *rectius*, il carattere *bipartisan* – delle commissioni, aumentando il consenso raccolto attorno ai loro *report*, rendendo più effettivo il loro impatto nel processo di *policy making*, e rafforzando di conseguenza il ruolo istituzionale dell'intero Parlamento nei confronti del potere esecutivo<sup>439</sup>.

Dall'incrocio di questi dati con quelli esposti nei paragrafi precedenti è poi possibile trarre una considerazione di sistema: la valuta-

<sup>439</sup> L. Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees*, cit., p. 426. Proprio alla luce di questi recenti sviluppi sembra perdere autorità la tesi di T. Benn, il quale giudicava negativamente l'estensione generalizzata della logica *bipartisan* ai *select committees*, considerata una sterile forma di *government by consensus*: l'autore criticava la conformazione assunta da tali commissioni nel corso degli anni, a suo parere divenuti delle reti di coalizioni tra *backbencher* di maggioranza e di opposizione, riuniti dall'unico desiderio di giungere a conclusioni unanimi (T. Benn, *How democratic is Britain?*, in *The rape of the Constitution?*, a cura di K. Sutherland, Exeter, Imprint Academic, 2000, p. 48). In realtà, soprattutto in riferimento all'attività di valutazione esercitata in ambito parlamentare, il superamento dei meccanismi maggioritari sembra costituire un presupposto fondamentale per garantire l'efficacia del sistema: «Nonostante che l'impostazione *politically oriented* domini il funzionamento e l'attività delle Assemblee legislative, il fatto che i *select committees* operino secondo un metodo di natura consensuale determina una contrapposizione fra Governo e Parlamento che è utile ai fini dell'esercizio della funzione di controllo, poiché consente di superare l'impasse [per] cui (...) il Governo con la sua maggioranza parlamentare potrebbe indirizzare anche l'attività di controllo che lo riguarda direttamente, snaturando così l'essenza della funzione. (...) In questa prospettiva emerge che la logica *bipartisan*, volta alla ricerca di un consenso fra maggioranza e opposizione, può costituire un mezzo per rendere la funzione di controllo più incisiva e penetrante di quanto non lo sia se lasciata alla "normale" dialettica fra parti contrapposte. Ciò non significa che le divisioni politiche e le differenze di opinioni sfumino in un insieme indistinto. L'intento non è quello di far prevalere una "fazione" sull'altra, ma di trovare una linea comune del Parlamento *vis à vis* dell'esecutivo». F. Rosa, M. Sisti, *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee*, cit., p. 12.. Sul punto vedi immediatamente *infra*, nel testo.

zione risulta tanto più efficace, nonché politicamente determinante, quanto più è esercitata da organismi indipendenti, tecnici e svincolati dalle logiche maggioritarie; quanto più i *select committees* riescono a replicare il modello organizzativo e le modalità operative adottate dal PAC, tanto più la loro capacità di influenzare le politiche governative risulta sensibilmente aumentata.

Peraltro il processo di rafforzamento delle commissioni di controllo, giunto al culmine proprio durante l'ultimo quinquennio, rientra in un più ampio contesto di misure avviate a partire dagli anni Novanta, con cui si è cercato di ristabilire un maggiore equilibrio nei rapporti di forza tra Governo e Parlamento<sup>440</sup>.

E, non a caso, denominatore comune di tutti questi interventi è stata proprio «la rottura (o la sospensione), in alcuni spazi della vita parlamentare, della logica maggioritaria nel Parlamento maggioritario per eccellenza»<sup>441</sup>.

Questo non ha comunque determinato un'attenuazione dello scontro politico, ma ha consentito di "relegarlo" entro i confini stabiliti dalle evidenze fattuali: in un simile contesto, le differenze ideologiche tra i vari schieramenti trovano un'arena condivisa per sviluppare il confronto, dove sono chiari a tutti quali problemi debbano essere risolti, con quali strumenti e con quali risultati attesi, rendendo così il sistema meglio attrezzato all'individuazione di eventuali criticità<sup>442</sup>.

---

<sup>440</sup> «Parliament as an institution is presently more powerful than it has been since the early 1990s. The rise of select committees is both a cause and a reflection of that». V. L. Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees*, cit., p. 426.

<sup>441</sup> F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, cit., p. 227. V. inoltre C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, Cambridge University Press, VII ed., 2012, p. 627, dove si sottolinea lo spiccato livello di effettività raggiunto nell'applicazione della logica *bipartisan*, per cui anche i parlamentari di maggioranza, non risparmiando al Governo critiche anche molto circostanziate, mostrano per lo più di saper trascendere le appartenenze politiche.

<sup>442</sup> L'approfondimento di queste dinamiche diviene ancor più interessante laddove le si studi in prospettiva comparata. Si veda in tal senso G. Regonini, *Camere con vista*, cit., p. 9 ss., dove si svolge un confronto tra le diverse modalità con cui si sono affrontati, in Italia e nel Regno Unito, l'esame e l'approvazione di due recenti

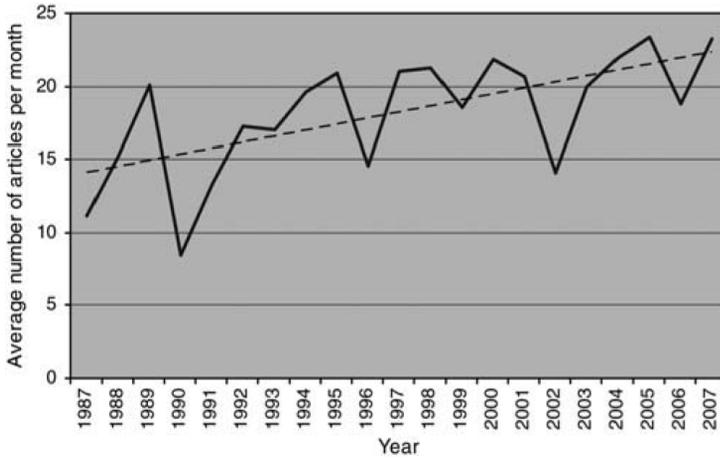


Figura 8: media mensile degli articoli riguardanti i *select committees*

Passiamo ora all'analisi dei dati relativi alla copertura mediatica riservata ai *select committees*. Al fine di meglio comprendere il contesto di

riforme universitarie. In particolare, nel caso britannico era stata creata un apposita commissione, nominata di concerto da un ministro e dal rispettivo ministro ombra dell'opposizione, il cui incarico conteneva chiare indicazioni sui dati che dovevano essere forniti e sui valori che dovevano entrare nella valutazione dei *trade-off*, fissava la data per la consegna del rapporto a dopo le elezioni della primavera 2010 (per evitare strumentalizzazioni politiche), e richiedeva che fossero consultati «all those with an interest in higher education in this country, including current and potential students». Queste misure non hanno comunque portato il parlamento ad approvare una proposta di riforma condivisa, similmente a quanto avvenuto nel parlamento italiano in occasione della c.d. riforma Gelmini. Ma in realtà le due situazioni presentavano alcune importanti differenze: «formalmente, le due assemblee hanno fatto la stessa cosa: hanno approvato a maggioranza una legge controversa, in un clima caratterizzato da scontri. In tutti e due i casi, il voto aveva forti implicazioni di *politics*. Ma in un caso, quello inglese, c'è sul tavolo anche una *policy* che indica quali problemi devono essere risolti, con quali strumenti e con quali risultati attesi. Se la riforma non funzionerà, in tre anni saranno in grado di accorgersene e di studiare rimedi. Ammesso che la riforma italiana sia definitivamente approvata, tra tre anni sarà a malapena conclusa la fase dei decreti delegati e dell'approvazione degli statuti a livello di ateneo [e] il coacervo di obiettivi che la riforma si propone renderà impossibile un reale monitoraggio dei risultati. Insomma, indipendentemente dal merito dei singoli articoli, sembrano gettate le basi per un nuovo fallimento» (p. 14).

fondo entro cui si pone la questione, si rende opportuna una premessa: a partire dagli anni Ottanta, giornali e televisioni hanno iniziato a dedicare sempre meno spazio ai lavori parlamentari nel loro complesso, al punto da far sostenere che i *media*, negli ultimi decenni, abbiano “largamente voltato le spalle” all’assemblea legislativa<sup>443</sup>.

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

Questa tendenza è ben evidenziata dal grafico (*Figura 8*), di cui, più che i valori assoluti, interessa soprattutto l’orientamento ascendente<sup>444</sup>: stante il condiviso riconoscimento del legame tra copertura mediatica ed influenza politica<sup>445</sup>, tale dato dimostrerebbe come i *select committees* stiano acquisendo un rilievo sempre più considerevole all’interno del sistema istituzionale britannico, a fronte di un parallelo indebolimento del Parlamento nella sua composizione assembleare.

Gli specifici riferimenti ai *report*, o alle raccomandazioni in essi contenute, rappresentano il 28% del totale<sup>446</sup>, ma da alcuni *case studies*

<sup>443</sup> P. Riddell, *Members and Millbank: the Media and Parliament*, in *The Political Quarterly*, 1998, p. 8: «the media have largely turned their back on Parliament». Il fenomeno è ampiamente illustrato, fra gli altri, da J. Straw, *The decline in press reporting of Parliament*, London, mimeo paper, 1993; B. Franklin, *Keeping it 'Bright, Light and True': Changing Newspaper Reporting of Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1996, p. 298-315; R. Negrine, *The Communication of Politics*, Sage, London, 1996; D. McKie, *Media Coverage of Parliament*, London, Hansard Society, 1999.

<sup>444</sup> Fonte: M. Kubala, *Select Committees in the House of Commons and the Media*, in *Parliamentary Affairs*, 2011, p. 703. Il numero medio di articoli risulta invece di per sé poco significativo, essendo strettamente correlato alla specifica metodologia di ricerca impiegata, che ha previsto come campione di riferimento solamente due giornali, il *Times* e il *Guardian*.

<sup>445</sup> Cfr. D. Natzler, M. Hutton, *Select Committees: Scrutiny à la Carte?*, in *The Future of Parliament*, a cura di P. Giddings, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 88 ss. Lo stesso *Liaison Committee*, consapevole della dimensione ormai assunta dal fenomeno della mediatizzazione, insiste molto affinché le commissioni curino con particolare attenzione la strategia comunicativa (The House of Commons Liaison Committee, *Second Report: Select committee effectiveness, resources and powers*, HC 697, London, The Stationery Office Limited, 2012, n. 85 ss.).

<sup>446</sup> Questo dato corrisponde perfettamente sia nella ricerca di M. Kubala, *Select*

parrebbe che la maggior parte degli articoli, ossia anche quelli non direttamente indirizzati ai *report*, presentino ugualmente degli espliciti riferimenti ai risultati delle ricerche<sup>447</sup>. Si tratta di un dato importante, perché dimostra come l'occhio mediatico si indirizzi soprattutto verso il merito dei lavori delle commissioni, anziché al sensazionalismo di vicende politicamente autoreferenziali. Evidentemente si attribuisce ai *report* un elevato potenziale di interessamento dell'opinione pubblica, riconoscendo così ai *select committees* un *impact factor* direttamente correlato alla qualità delle ricerche prodotte. Ma vi è di più: il livello di copertura mediatica raramente risulta collegato al (supposto) prestigio delle diverse commissioni<sup>448</sup>, e la vera scriminante sembra piuttosto essere la capacità di presentare valutazioni su questioni particolarmente critiche o controverse<sup>449</sup>.

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

*Committees*, cit., p. 708, sia in quella di M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 39, nonostante il diverso arco temporale esaminato e i diversi giornali assunti a campione di riferimento (per quest'ultima, il *Guardian* e il *Telegraph*).

<sup>447</sup> V. ad es. A. Hindmoor, P. Larkin, A. Kennon, *Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2009, pp. 71-89, in cui si riporta come ben il 62% degli articoli che, tra il 1997 e il 2005, hanno citato l'*Education and Skills Committee*, contenesse almeno qualche riferimento a ricerche (o raccomandazioni) di tale commissione.

<sup>448</sup> Fa in un certo senso eccezione il *Treasury committee*, il quale ha nettamente dominato la scena mediatica soprattutto a partire dai primi anni Duemila. Con l'inizio della crisi economica i riferimenti ad esso sono poi cresciuti esponenzialmente, con un aumento, fra il 2006 e il 2007, del 341% (M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 39).

<sup>449</sup> M. Kubala, *Select Committees*, cit., p. 710. Numeri alla mano, egli dimostra come «a single, highly controversial or influential inquiry – one that becomes part of an ongoing media narrative – such as the Foreign Affairs committee's inquiry into Iraq or the Culture, Media and Sport committee's inquiry into the Royal Opera House can mean a committee receives substantially wider coverage than it would usually attract in a typical session or Parliament».

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

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

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

Ovviamente ciò non significa che la copertura mediatica delle raccomandazioni sia inutile, o, come sembrerebbe suggerire la tabella, addirittura svantaggiosa: la realtà è che si tende a dedicare molto spazio informativo alle raccomandazioni più critiche e delicate, le quali, a prescindere dall'interessamento dei *media*, incontrano una probabilità fisiologicamente ridotta di essere implementate<sup>450</sup>. In questo caso, pertanto, l'influenza che i *select committees* possono acquisire tramite giornali e televisioni non va ricercata in un *plus* di efficacia – per l'appunto non riscontrabile – arrecato alle raccomandazioni, anche perché dalla tabella emerge come solo una minima percentuale di esse riceva copertura. L'effetto più importante dell'incremento della mediatizzazione – processo che per l'appunto non riguarda tanto le raccomandazioni, quanto i lavori delle commissioni nel loro complesso – sta invece nella rilevanza che i risultati della valutazione possono così assumere di fronte all'opinione pubblica.

Quest'ultima considerazione, peraltro, ci introduce entro il secondo approccio metodologico applicato nella nostra analisi: con strumen-

<sup>450</sup> Non va peraltro negato che un'eccessiva pressione mediatica possa effettivamente generare qualche effetto negativo. Da una parte, questo fenomeno può portare le commissioni a legare oltremodo il proprio successo all'impatto mediatico, portandole a pubblicare soprattutto quei *report* che attribuiscono visibilità nel breve termine, trascurando invece quelli relativi a politiche di lungo periodo. Dall'altra parte, i mezzi di informazione tendono ad "imporre" tempi di risposta estremamente ridotti ai ministeri, per cui vi è il rischio che questi non possano ponderare adeguatamente le richieste loro pervenute, preferendo così adottare una linea cautelativamente più difensiva. Cfr. sul punto M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 82.

ti qualitativi, si cerca di rilevare il contributo offerto dai *select committees* nel condizionare il dibattito attorno alle scelte di *policy*. Secondo alcuni, il discrimine tra successo ed insuccesso dell'attività valutativa delle commissioni risiederebbe proprio in ciò, ossia nella loro capacità di influenzare l'agenda politica<sup>451</sup> e di supportare le esigenze informative del corpo elettorale<sup>452</sup>. Si tratta di una prospettiva confermata anche dai principali attori del processo decisionale, dalle cui dichiarazioni emerge l'enorme potenziale d'impatto in tal modo esercitabile da parte dei *select committees*: le valutazioni di questi ultimi possono configurare veri e propri punti di svolta nel dibattito, specie laddove vadano a trattare questioni già particolarmente calde<sup>453</sup>, e possono fornire un'incredibile mole di dati attorno a problemi anche tecnicamente complessi. Grazie a questa loro capacità di approfondimento, costituiscono una preziosa fonte di informazioni anche per gli stessi ministeri<sup>454</sup>, nonché, ovviamente, un potente mezzo di *accountability*. La situazione si presenta comunque molto differenziata da commissione a commissione, a seconda dell'effettiva possibilità di disporre di esperti esterni, nonché della preparazione dei singoli membri. In tal senso, la scarsità di fondi ha a lungo influito sulla possibilità di esternalizzare le ricerche ad orga-

<sup>451</sup> Il Governo ha spesso modificato le proprie politiche a seguito dei risultati esposti nelle *evidence sessions*: di tale influenza non passa ovviamente alcuna traccia all'interno di un'analisi meramente quantitativa. Per alcuni esempi si veda M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 84.

<sup>452</sup> Così ad es. G. Drewry, *The Committees since 1983*, in Id. (a cura di), *The New Select Committees: a Study of the 1979 Reforms*, Oxford, Clarendon, II ed., 1989, p. 398. V. anche M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 85: «one clerk suggested that the key form of committee influence is not through implementation of recommendations, but simply through "getting people to explain themselves"».

<sup>453</sup> È quanto ad esempio si è verificato quando l'*Health Committee* pubblicò, nel 2009, un *report* sulle disuguaglianze nell'accesso alle cure sanitarie: nel medesimo periodo, alcuni accademici stavano conducendo una ricerca su quello stesso argomento, cosa che fece parlare alcuni di un'inutile duplicazione delle indagini. Ma come emerge da un'intervista ad un funzionario molto vicino alla questione, la commissione ha così potuto «create a political narrative and give weight to a direction of policy» (V. M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 81).

<sup>454</sup> Ivi, p. 82.

nismi specializzati, ad evidente discapito della qualità delle valutazioni. Per ovviare a questo problema, il *Liaison Committee* ha di recente incoraggiato le commissioni ad utilizzare maggiormente il supporto del NAO e della *Scrutiny Unit*, nonché ad impiegare una quota preponderante del proprio bilancio nella valutazione delle politiche ministeriali, concentrandosi specificamente sui profili dell'efficacia e dell'efficienza nel processo allocativo delle risorse<sup>455</sup>. Resta da vedere se in futuro i *select committees* sapranno esercitare adeguatamente queste funzioni, ma la crescita di influenza da essi registrata negli ultimi cinque anni sembrerebbe suggerire una prognosi ragionevolmente ottimistica<sup>456</sup>.

Le audizioni delle commissioni producono importanti effetti anche sul settore privato, favorendone la partecipazione (seppur indiretta) al processo di valutazione e determinazione delle politiche governative. Ma le imprese possono anche divenire a loro volta oggetto di specifiche ricerche, nella consapevolezza che l'implementazione di determinate misure spesso richiede una collaborazione proattiva anche da parte dei privati: questo produce un sottile meccanismo di “*accountability diffusa*” – estremamente efficace in virtù dell'effetto mediatico da essa ingenerato – con cui i *select committees* riescono di fatto a travalicare gli stretti confini pubblicistici del loro mandato<sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup> The House of Commons Liaison Committee, *Second Report: Select committee effectiveness*, cit., n. 42 e n. 72.

<sup>456</sup> L. Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees*, cit., p. 426: «What is certain, however, is that select committees are likely to remain a key forum of parliamentary theatre. Clearly the reforms to select committees and the circumstances engendered by coalition government, combined with the approach of some of the most successful chairs, have helped to strengthen Parliament in its scrutiny of the executive».

<sup>457</sup> Il solo fatto di avviare una ricerca, finalizzata a comprendere le concrete modalità applicative di una determinata politica industriale, può di per sé ingenerare importanti effetti sui comportamenti delle imprese: «although private sector organisations are not directly accountable to parliamentary committees, and do not even have an obligation (as government does) to respond to committee reports, the simple act of requiring senior executives to appear in public can be surprisingly effective (...) It provided a unique forum in which such industry representatives had to explain and defend their policies in front of the media. As one member put it, the committee could “provide a platform

Da ultimo, valgono anche qui le considerazioni, già svolte in riferimento al PAC, circa la capacità delle commissioni di determinare reazioni anticipate. Stando alle affermazioni di diversi membri del governo, i dipartimenti assumerebbero le proprie decisioni nella costante prospettiva di vederle poi potenzialmente sottoposte a valutazione: pur non essendo possibile misurare con precisione gli effetti di tali dinamiche, essi parrebbero essere tutt'altro che irrilevanti<sup>458</sup>. Per contro, va segnalato come la scarsa produzione di studi di *follow-up*, comportando un allentamento del controllo sul Governo circa l'effettiva implementazione degli impegni presi, rappresenti uno dei maggiori limiti alla massimizzazione dell'efficacia (anche) preventiva del lavoro dei *select committees*<sup>459</sup>.

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

Il contributo apportato dalla *House of Lords* (nonché dalle commissioni bicamerali) all'attività di valutazione non risulta facilmente

for transparency and put people under pressure". Thus on cash machine charges, a member of the committee suggested that "we changed *policy* by just calling them up in front of the TV cameras"» (M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., p. 87).

<sup>458</sup> L. Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees*, cit., p. 426: «Civil servants and ministers are known to spend many hours preparing for select committees, such is the fear of public embarrassment when giving evidence, or of being caught out and letting slip details they would have preferred to keep secret. The potential for scrutiny and possible public ridicule in front of a select committee has had the helpful effect of forcing ministers and mandarins to spend more time examining the possible pitfalls of policies. One MP said: "They have to calculate whether a policy can withstand scrutiny from a select committee"». V. inoltre M. Russell, M. Benton, *Selective Influence*, cit., pp. 88-89.

<sup>459</sup> Si veda sul punto The House of Commons Liaison Committee, *Second Report: Select committee effectiveness*, cit., n. 81, dove si sottolinea come l'effettiva capacità di incidere sulla *policy* dei vari ministeri sia fortemente influenzata dal numero di *follow-up* prodotti. Si raccomanda pertanto alle commissioni di predisporre soluzioni strutturali per assicurare la revisione sistematica delle ricerche e delle raccomandazioni più importanti, ad esempio attribuendo questa funzione in via esclusiva ad una parte del personale, ovvero esternalizzandola ad una struttura tecnica.

quantificabile. Mancano studi sistematici in tal senso, ma per la seconda Camera il problema risulta in realtà anche più generale, presentandosi in riferimento all'esercizio di tutte le funzioni non legislative<sup>460</sup>. Di conseguenza ci dovremo limitare a poche osservazioni, per lo più fondate su indagini settoriali o di carattere aneddótico.

Una prima considerazione deriva dalla specifica struttura dei *select committees* all'interno della *House of Lords*: il fatto che essi siano suddivisi per materia, e non per dipartimento come nella *House of Commons*, consente loro una maggiore trasversalità nelle indagini valutative, nonché di focalizzarsi su determinate questioni a prescindere dalle specifiche politiche portate avanti dall'Esecutivo. Una simile diversificazione dell'ambito operativo delle due camere favorisce la complementarietà dei loro lavori, con un conseguente rafforzamento del sistema di valutazione nel suo complesso<sup>461</sup>. Questo aspetto risulta poi particolarmente accentuato in riferimento a quelle materie, come il diritto internazionale o la bioetica, entro cui i *Lords* vantano una particolare *expertise*, e sulle quali essi riescono pertanto a sviluppare un livello di *accountability* molto più stringente rispetto ai *Commons*<sup>462</sup>.

---

<sup>460</sup> V. M. Russel, *The contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 224.

<sup>461</sup> Un simile scenario veniva auspicato fin dai tempi immediatamente successivi alla riforma della *House of Lords* del 1999. Si veda sul punto A. Brazier, *Parliament at the apex. Parliamentary scrutiny and regulatory bodies*, London, Hansard Society, LSE, 2003, p. 3: «The House of Lords should complement the Commons: At the time of the report's publication, the future composition and role of the House of Lords was uncertain. Whatever its future structure, the Commission believes the Lords has a unique role to play in holding the Government to account. The Lords is likely to adopt a less adversarial approach to many issues, take a longer view of policy and administration and should play a significant role in cross-departmental scrutiny».

<sup>462</sup> M. Russel, *The contemporary House of Lords*, cit., p. 225. Il punto viene spesso sottolineato anche nei rapporti annuali sui lavori della seconda camera: v. ad es. House of Lords, *The Work of the House of Lords 2009-10*, 2010, p. 16: «Lords committees also benefit from the high level of specialist knowledge and wide range of experience available in the House, and their membership is often made up of experts in their fields. This varied, experienced membership lends authority and credibility to the work of Lords committees and their independent approach to the scrutiny of public

Inoltre, attraverso l'attività valutativa esperita dall'*European Union Select Committee*, la Camera dei Lords garantisce al parlamento britannico un importante strumento per condizionare il processo di *policy making* anche a livello europeo<sup>463</sup>.

Inoltre la composizione e le modalità di funzionamento della seconda camera, tendendo ad evitare l'affermazione di logiche maggioritarie, generano uno spazio d'elezione per l'esercizio dell'attività valutativa. In un simile contesto, essa incontra infatti le condizioni ideali per esprimere tutto il suo potenziale d'impatto, tanto più laddove si consideri che la *House of Lords* risulta tradizionalmente più propensa a considerare i problemi con una visione di lungo periodo<sup>464</sup>.

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

policy». Cfr. inoltre D. Shell, *The House of Lords: A Chamber of Scrutiny*, in *The Future of Parliament*, cit., p. 112.

<sup>463</sup> D. Shell, *The House of Lords*, cit., p. 112: «Reports from the Lords EU Committee have at times been more influential in Brussels than in London».

<sup>464</sup> In virtù di simili considerazioni, vi è chi sostiene che il controllo parlamentare sul governo risulti addirittura più effettivo alla House of Lords, piuttosto che alla House of Commons. Così ad es. P. Norton, *Parliament: a new assertiveness?*, in *The changing Constitution*, a cura di J. L. Jowell, D. Oliver, C. O'Conneide, Oxford, Oxford University Press, VIII ed., 2015, p. 192. In termini più generali, a seguito della riforma del 1999 tutta l'attività della seconda Camera ha comunque acquisito una maggiore assertività, costringendo il governo a considerarla con maggior attenzione. Cfr. sul punto A. King, *The British Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2007; M. Russell, *A stronger second chamber? Assessing the impact of House of Lords reform in 1999, and the lessons for bicameralism*, in *Political Studies*, 2010, pp. 866-885; D. Shell, *To revise and deliberate: The British House of Lords*, in *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, a cura di S. C. Patterson, A. Mughan, Columbus, Ohio State University Press, 1999, pp. 199-224.

Per quanto attiene invece all'impatto politico dei *joint committees*, diversi studi dimostrerebbero una discreta capacità di tali commissioni bicamerali di influire sulle politiche governative, ad esempio attraverso lo sviluppo di una certa "cultura dei diritti"<sup>465</sup>, ovvero ingenerando reazioni preventive all'interno dell'Esecutivo<sup>466</sup>. Peraltro, quanto tale influenza derivi loro dall'esercizio dell'attività di valutazione non è ad oggi possibile stabilirlo.

### 5. Osservazioni finali

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

In primo luogo, si è visto come il Parlamento britannico abbia trovato nell'attività valutativa un formidabile strumento di legittimazione sostanziale, tanto nei confronti del Governo, quanto dell'opinione pubblica. Nelle relazioni con il primo, l'esercizio di tale funzione ha permesso di riequilibrare i rapporti di forza tra i due poteri, il cui baricentro risulta sempre più determinato anche in base all'autorevolezza progressivamente acquisita dagli organi valutatori. Le garanzie di indipendenza e la professionalità che essi possono vantare – a prescindere dall'esten-

---

<sup>465</sup> Così ad esempio, in riferimento al *Joint Committee on Human Rights*, J. L. Hiebert, *Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR help facilitate a Culture of Rights?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006, pp. 1-38.

<sup>466</sup> V. ad esempio E. C. Page, *Governing by numbers: delegated legislation and everyday policy-making*, Oxford, Hart Publishing, 2001, p. 175, ove si sottolinea come la legislazione delegata sia elaborata dai giuristi del governo «as if the JCSI [Joint committee on statutory instrument] is looking over their shoulder».

sione formale delle prerogative loro attribuite – si traducono infatti in raccomandazioni difficilmente ignorabili da parte del Governo: questo si ritrova spesso politicamente obbligato ad adeguarvisi, ovvero a reagire addirittura in via preventiva, al fine di evitare le conseguenze d’immagine provocate da *report* particolarmente critici. In riferimento ai cittadini, l’esercizio parlamentare della funzione valutativa apporta poi un importante contributo all’effettività della democrazia: esso, pur non implicando una partecipazione proattiva dei cittadini alla concreta formazione dei *report*, promuove infatti una pratica di “*accountability* elettorale” sul modello *bottom-up*, che trova il proprio sostentamento nella pubblicazione di un enorme quantitativo di informazioni circa l’efficienza, l’efficacia e l’economicità delle politiche governative.

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

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

Da questa ricerca emerge poi come la valutazione risulti tanto più efficace, nonché politicamente determinante, quanto più essa è esercitata da organismi indipendenti, svincolati dalle logiche maggioritarie, e dotati di strutture di supporto tecnicamente competenti. La sfida che si pone di fronte alle democrazie contemporanee è quella di riuscire ad innestare questo genere di soggetti proprio all’interno delle assemblee rappresentative: nel modello britannico, ciò si è reso possibile anche grazie alla forte assunzione di responsabilità collettivamente dimostrata da tutti gli schieramenti parlamentari, i quali, specie nell’incardinare

l'attività valutativa presso la *House of Commons* – e quindi entro un contesto fisiologicamente orientato dagli equilibri politici – hanno saputo mettere da parte le dinamiche di partito, lasciando prevalere l'interesse istituzionale ad un buon funzionamento del sistema. La ricerca della logica *bipartisan* nell'espletamento della valutazione, lungi dall'assecondare un'ipotesi di *executive dominance*, ha invece consentito al Parlamento di recuperare buona parte del potere da esso perduto nell'esercizio diretto della funzione legislativa. In effetti, anche osservando quanto emerge dalla tabella (Figura 10), sembrerebbe trovare conferma la teoria per cui «[a]s a legislative assembly the parliament of the UK is, much of the time, either peripheral or totally irrelevant. It might as well not exist»<sup>467</sup>.

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

Figura 10: media annuale di promulgazione degli atti legislativi di iniziativa governativa vs. parlamentare (periodo 1997-2015)

Fonte: rielaborazione di dati contenuti in *House of Commons Library, Parliamentary Information List, Briefing Paper 02283*

Ma in realtà è proprio entro tale contesto che la valutazione delle politiche pubbliche dimostra maggiormente il proprio apporto sostanziale alla determinazione della forma di governo: se è vero infatti che, sul piano formale, la stragrande maggioranza degli atti legislativi è di origine governativa, attraverso la valutazione il Parlamento esercita su di essi un'influenza estremamente pervasiva<sup>468</sup>. È chiaro ad esempio che

<sup>467</sup> A. King, I. Crewe, *The Blunders of our Governments*, London, Oneworld, 2013, p. 361.

<sup>468</sup> Per un'approfondita confutazione della teoria che vorrebbe il Parlamento di

le misure adottate in attuazione delle raccomandazioni contenute nei *report* valutativi, anche se formalmente attribuibili all'Esecutivo, vanno sostanzialmente ricondotte alla volontà del Parlamento. Come abbiamo visto, tale influenza si esplica poi anche in termini preventivi, per cui il Governo, nella sua attività di *agenda setting*, risulta in parte compulsato dalla capacità dei valutatori di ingenerare dinamiche di *fear effect*.

Si deve pertanto concludere che il Parlamento britannico non si caratterizza primariamente come un legislatore formale, quanto piuttosto come un *reactive body*, strutturalmente e funzionalmente adibito alla valutazione e al controllo delle politiche del Governo<sup>469</sup>. In un sistema tendenzialmente iper-maggioritario, la sua legittimazione democratica non deriva esclusivamente dalle dinamiche della rappresentanza elettorale<sup>470</sup>, ma anche dalla sua capacità di porsi con autorevolezza di fronte all'Esecutivo, a tutela degli interessi di tutti i cittadini. In questo contesto, il Parlamento riesce a conservare intatta la sua effettività funzionale proprio grazie all'esercizio dell'attività valutativa, la quale configura pertanto un elemento imprescindibile per comprendere il reale svolgimento della forma di governo britannica.

Westminster dominato dal potere esecutivo, Cfr. M. Russell, D. Gover, K. Wollter, *Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, pp. 286-308.

<sup>469</sup> P. Norton, *Parliament: a new assertiveness?*, cit., p. 192.

<sup>470</sup> La legge elettorale britannica prevede un criterio di assegnazione dei seggi di tipo maggioritario, basato su collegi uninominali a turno unico. Il sistema ha per lungo tempo garantito un tendenziale bipartitismo, ma ha per lo più consegnato una composizione della *House of Commons* scarsamente rappresentativa degli effettivi rapporti di forza tra i partiti. Ecco che allora, soprattutto a seguito della riforma del 1999, la *House of Lords* ha spesso rispecchiato con maggior proporzionalità gli equilibri tra i diversi schieramenti, ingenerando il paradosso per cui una camera di nominati sembrerebbe garantire la rappresentanza democratica in modo più "veritiero" rispetto alle stesse elezioni. Cfr. sul punto M. Russell, *Reforming the British House of Lords: How a Little Reform Can Go a Long Way*, *Papers on Parliament No. 47*, paper presented as a lecture in the Department of the Senate Occasional Lecture Series at Parliament House on 8th December 2006.

## Bibliografia

- ADONIS A., *Parliament Today*. Manchester, Manchester University Press, 1990
- BAGEHOT W., *La Costituzione inglese*. Bologna, Il Mulino, 1995
- BELELLA C., *L'Air nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito*, 2010, disponibile su [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)
- BENEDETTI M., *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli Oversight Bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012
- BENN T., *How democratic is Britain?*, in *The rape of the Constitution?*, a cura di SUTHERLAND K.. Exeter, Imprint Academic, 2000
- BETTER REGULATION UNIT, *Executive's Toolkit and Guidance for Impact Assessments*
- BETTER REGULATION UNIT, *The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*. London, Cabinet Office, 2000
- BIANCHI M., *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*. Milano, Giuffrè, 1988, VI edizione
- BLACKBURN R., KENNON A., *Griffith and Ryle on Parliament: Function, practice and procedures*, 2<sup>nd</sup> edition with Sir Micheal Wheeler-Booth, 2013
- BODEN R., FROUD J., *Obeying the rules: Accounting for regulatory compliance costs in the United Kingdom*, in *Accounting, Organisation and Society*, 1996
- BOVENS M., *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework*, in *European Law Journal*, 2007
- BRAZIER A., *Parliament at the apex. Parliamentary scrutiny and regulatory bodies*. London, Hansard Society, LSE, 2003
- BRAZIER A., RAM V., *The fiscal Maze. Parliament, Government and Public Money*. London, Hansard Society, 2006
- BRAZIER A., *The challenge for Parliament: Making government accountable*. London, Hansard Society, 2001
- CABINET OFFICE, *Guide to Making Legislation*, 2010, disponibile su [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/450239/Guide\\_to\\_Making\\_Legislation.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/450239/Guide_to_Making_Legislation.pdf)

- CAMERA DEI DEPUTATI XVII LEGISLATURA, SERVIZIO BIBLIOTECA-LEGISLAZIONE STRANIERA, *Le competenze delle Corti dei Conti in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*
- CHRISTODOULOU M., *PwC slates FRC idea to create Big Five*, in *AccountancyAge*, 2010, disponibile su <http://www.accountancyage.com/aa/news/1863320/pwc-slates-frc-idea-create-big-five>
- CREMIN M., *The Setting-up of the Departmental Select Committees after 1992 Election*, in *Parliamentary Affairs*, 1992
- CUOCOLO F., *Lezioni di diritto pubblico*. Milano, Giuffrè, 2006, IV edizione
- DE FRANCESCO F., *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, a cura di C. RADAELLI. Soveria Mannelli, Rubettino, 2001
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*. Padova, Cedam, 2013, IX edizione
- DREWRY G., *Select Committees and Backbench Power*, in *The Changing Constitution*, a cura di JOWELL J., OLIVER D. Oxford, Oxford University Press, 1989, II edizione
- DREWRY G., *The 1979 Reforms - New labels on old bottles*, in *The new select committees*, a cura di DREWRY G.. Oxford, Clarendon Press, 1989
- DREWRY G., *The Committees since 1983*, in ID. (a cura di), *The New Select Committees: a Study of the 1979 Reforms*. Oxford, Clarendon Press, 1989, II edizione
- DUNLEAVY P. ET AL., *The National Audit Office, the Public Accounts Committee and the risk landscape in UK public policy*. London, The Risk and Regulation Advisory Council, 2009
- EEF THE MANUFACTURER'S ORGANISATIONS, *Reforming regulation. One year on, 2011*
- ELLIOT M., THOMAS R., *Public Law*. Oxford, Oxford University Press, 2014, II edizione
- ESSER F., STRÖMBÄCK J. (a cura di), *Mediatization of Politics: Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014
- FASONE C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*. Padova, Cedam, 2012
- FISHER L., *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, in *The Political Quarterly*, 2015
- FLEGMANN V., *The Public Accounts Committee: A Successful Select Committee?*, in *Parliamentary Affairs*, 1980

- FLYNN N., *Public Sector Management*, London, Prentice Hall – Financial Times, London, 2002
- FRANKLIN B., *Keeping it 'Bright, Light and Trite': Changing Newspaper Reporting of Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, 1996
- FROUD J., *Controlling the Regulators*. Basingstroke, Macmillan, 1998
- FROUD J., OGUS A., *Controlling the regulators: Compliance Cost Assessment in UK central government*, Paper prepared for the Political Studies Association Annual Conference, Glasgow, 1996
- GIDDINGS P., *What has been achieved?*, in *The new select committees*, a cura di G. DREWRY. Oxford, Clarendon Press, 1989
- GIUSTO DE GUIDO M.S., *New Public Management: problematiche dell'accountability e del controllo*, in *La Costituzione britannica*, a cura di TORRE A., VOLPE L. Torino, Giappichelli, 2005
- HAMPTON P., *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, disponibile su [http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton\\_150305\\_640.pdf](http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf)
- HARDMAN I., *Landlords seek answers, Social landlords are appealing to the government for clarity on the future of housing inspection after the Audit Commission's closure*, in *Inside Housing*, 2010, disponibile su <http://www.insidehousing.co.uk/news/housing-management/landlords-see-answers/6511267.article>
- HIEBERT J. L., *Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR help facilitate a Culture of Rights?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2006
- HINDMOOR A., LARKIN P., KENNON A., *Assessing the Influence of Select Committees in the UK: The Education and Skills Committee, 1997-2005*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1, 2011
- HM GOVERNMENT, *IA Toolkit. How to do an Impact Assessment*
- HM GOVERNMENT, *Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment*
- HM GOVERNMENT, *Reducing Regulation Made Simple. Less regulation, better regulation and regulation as a last resort*, 2010, disponibile su [www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/r/10-1155-reducing-regulation-made-simple](http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/r/10-1155-reducing-regulation-made-simple)
- HM GOVERNMENT, *Treasury's Green Book*
- HM TREASURY, *Managing public money*, disponibile su: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/454191/Managing\\_Public\\_Money\\_AA\\_v2\\_-jan15.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454191/Managing_Public_Money_AA_v2_-jan15.pdf)

- HM TREASURY, *Treasury Minutes, Government responses on the Fifty Second to the Fifty Fifth and on the Fifty Seventh to Sixty First Reports from the Committee of Public Accounts Session 2010-12*, Cm 8305, 52nd Report DFID Financial Management, 2012
- HOOD C., *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *West European Politics*, 2010
- HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *The work of the Committee of Public Accounts 2010-15, Fifty-second Report of Session 2014-15*, HC 1141. London, The Stationery Office Limited , 2015
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Parliamentary Information List*, Briefing Paper 02283, 16 November 2015
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *The Departmental Select Committee System*, Research Paper 09/55, London, 2009
- HOUSE OF LORDS, *The work of the House of Lords*
- HUTTON J., LEWIS L., *How to Be a Minister: A 21st-Century Guide*, Hardback, 2014
- KING A., CREWE I., *The Blunders of our Governments*. London, Oneworld, 2013
- KING A., *The British Constitution*. Oxford, Oxford University Press, 2007
- KROMANN KRISTENSEN J., GROSZYK W.S., BÜHLER B., *Outcome-focused Management and Budgeting*, in *OECD Journal on Budgeting*, 2010
- KUBALA M., *Select Committees in the House of Commons and the Media*, in *Parliamentary Affairs*, 2011
- LEACH S., *The Audit Commission's view of Politics: a critical evaluation of the CPA process*, in *Local Government Studies*, 2010
- LEYLAND P., *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*. Torino, Giappichelli, 2005
- LEYLAND P., *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*. Oxford and Portland, Hart Publishing, 2012
- LODGE M., *Accountability and Transparency in Regulation: critiques, doctrines and instruments*, in JORDANA J., LEVI-FAUR D., *The Politics of Regulation, Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, CRC series on competition, regulation and development. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004
- LONSDALE J., *Developments in value-for-money audit methods: impacts and implications*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2000

- LUPU N., *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, a cura di Di GASPARE G.. Milano, Giuffrè, 2001
- MAER L., GAY O., KELLY R., *The Departmental Select Committee System*, Research paper 09/55, House of Commons
- MAY E., *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. London, Butterworths, 1983, XX edizione
- McKIE D., *Media Coverage of Parliament*. London, Hansard Society, 1999
- MILL J.S., *Consideration on Representative Government* [1861]. Rockville, Serenity Publishers, 2008
- MILNER P., *Overview of Select Committees in the House of Lords*, disponibile su <http://www.slideshare.net/ParliamentaryOutreach/house-of-lords-select-committees-59682882>
- MONK D., *A Framework for Evaluating the Performance of Committees in Westminster Parliaments*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2010
- MONK D., *A Statistical Analysis of Government Responses to Committee Reports: Reports Tabled between the 2001 and 2004 Elections*, Crawford School of Economics and Government, Australian National University, Canberra, 2009
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *An Introduction to the National Audit Office*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2012-13*, HC 62. London, The Stationery Office, 2013
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2013-14*, HC 170. London, The Stationery Office, 2014
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Annual Report and Accounts 2014-15*, HC 190. London, The Stationery Office, 2015
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Evaluation in Government*, London, 2013
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Managing budgeting in government, Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 597, Session 2012-2013, London, 2012
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Planning the value for money programme*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Quality Assurance of NAO Value for Money Studies*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Regulatory Reform in the UK - Briefing for Regulatory Reform Select Committee*, 2008, disponibile su [www.nao.org.uk/](http://www.nao.org.uk/)

- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Report – Evaluation in Government*, disponibile su [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government\\_NEW.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf)
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *State audit in the European Union*, disponibile su [https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State\\_Audit\\_Book.pdf](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf)
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Terms of reference for the board*, disponibile su [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government\\_NEW.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10331-001-Evaluation-in-government_NEW.pdf)
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Value for money handbook, a guide for building quality into VFM examinations*, disponibile su [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
- NATZLER D., HUTTON M., *Select Committees: Scrutiny à la Carte?*, in *The Future of Parliament*, a cura di GIDDINGS P. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005
- NEGRINE R., *The Communication of Politics*. London, Sage, 1996
- NEVILLE-ROLFE L., *Good Regulation: Weighing-up the Risks*, in *Improving the Quality of Legislation*, a cura di KELLERMANN E. ET AL.. Leiden, Brill, 1998
- NORTON C., *Nascent istituzionalization: Committee in the British Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1998
- NORTON P., *Parliament in British Politics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005
- NORTON P., *Parliament: a new assertiveness?*, in *The changing Constitution*, a cura di JOWELL J.L., OLIVER D., O'CONNOR C. Oxford, 2015, Oxford University Press, VIII edizione
- OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, 2010, disponibile su <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>
- OECD, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. Paris, OECD Publishing, 2010
- OECD, *Oversight Bodies for Regulatory Reform*. Regional Capacity Building Seminar, 2007, disponibile su <http://www.oecd.org/mena/governance/38403668.pdf>
- PAGE A., *Controlling Government from Within: A Constitutional Analysis*, in *Public Policy and Administration*, 1998
- PAGE E. C., *Governing by numbers: delegated legislation and everyday policy-making*. Oxford, Hart Publishing, 2001
- POZZOLI S., *I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone*, in *Azienditalia*, 2007

PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE, *Holding Government to Account. 150 Years of the Committee of the Public Accounts*, disponibile su <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/public-accounts/pac-history-booklet-pdf-version-p1.pdf>

RADAELLI C. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*. Soveria Mannelli, Rubettino, 2001

RAFFAELLI A., *L'apparato del Governo alla qualità della legislazione: l'esperienza inglese*, in *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, a cura di CATELANI E., ROSSI E. Milano, Giuffrè, 2003

RANGONE N., *La qualità della regolazione indipendente, 2009*, disponibile su [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

REGONINI G., *Come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche? Tre buone ragioni per valutare*, Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Università degli Studi di Milano, 2013

REGONINI G., *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici, 2004, disponibile su [www.capire.org/capireinforma/scaffale/GRegonini2004\\_WP.pdf](http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/GRegonini2004_WP.pdf)

REGONINI G., *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, in ID. (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, disponibile su <http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/ConoscenzaedemocraziaWebbis.pdf>

REGONINI G., *Parlamenti analitici*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012

REGULATORY POLICY COMMITTEE, *Rating Regulation. An independent report on the analysis supporting regulatory proposals*, <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>

RIDDELL P., *Members and Millbank: the Media and Parliament*, in *The Political Quarterly*, 1998

RIDDELL P., *Parliament under pressure*. Hoboken, Blackwell Publishing, 1997

ROBINSON A., *The financial work of the Select Committees*, in DREWRY G. (a cura di), *The new Select Committees*. Oxford, Clarendon Press, 1989, II edizione

ROSA F., *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*. Milano, Giuffrè, 2012

- ROSA F., *Il sistema dei departmental select committees alla Camera dei Comuni: un caso di controllo parlamentare bipartisan*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004
- ROSA F., *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, in *Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*, a cura di LUPO N., DI GASPARE G. Milano, Giuffrè, 2005
- ROSA F., SISTI M., *I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni*, 2002, disponibile su [www.capire.org](http://www.capire.org)
- RUSSEL M., *The contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*. Oxford, Oxford University Press, 2013
- RUSSELL M., *A stronger second chamber? Assessing the impact of House of Lords reform in 1999, and the lessons for bicameralism*, in *Political Studies*, 2010
- RUSSELL M., BENTON M., *Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches*, Paper for PSA Legislative Studies Specialist Group Conference, 24 June 2009, Constitution Unit, Department of Political Science, University College London
- RUSSELL M., BENTON M., *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, Constitution Unit, London, 2011
- RUSSELL M., GOVER D., WOLLTER K., *Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt*, in *Parliamentary Affairs*, 2016
- RUSSELL M., *Reforming the British House of Lords: How a Little Reform Can Go a Long Way*, Papers on Parliament No. 47, paper presented as a lecture in the Department of the Senate Occasional Lecture Series at Parliament House on 8 December 2006
- SAALFELD T., *United Kingdom*, in *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, a cura di STRØM K., MÜLLER W., BERGMAN T. Oxford, Oxford University Press, 2003
- SANSÒ A. (a cura di), *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito*, Senato della Repubblica. Servizio per la Qualità degli Atti normativi. Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere, 2015
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Gli organi del controllo sulle gestioni pubbliche in Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e negli Stati Uniti*, disponibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00736561.pdf>
- SHARMA N., *Interactions and Interrogations: Negotiating and Performing Value for Money Reports*, in *Financial accountability & management*, 2007

- SHELL D., *The House of Lords: A Chamber of Scrutiny*, in *The Future of Parliament*, a cura di GIDDINGS P. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005
- SHELL D., *To revise and deliberate: The British House of Lords*, in *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, a cura di PATTERSON S.C., MUGHAN A.. Columbus, Ohio State University Press, 1999
- SICARDI S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1989
- SIEBERER U., *The institutional power of western european parliaments: a multidimensional analysis*, in *West European Politics*, 2011
- STADDON A., *The PAC of the House of Commons*, in *Making Governments Accountable: The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, a cura di HOQUE Z.. London, Routledge, 2015
- STADDON A., *The Public Accounts Committee of the House of Commons*, in *Making Governments Accountable: The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, a cura di HOQUE Z.. London, Routledge, 2015
- STAPENHURST R., SAHGAL V., WODLEY W., PELIZZO R., *What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis*, in *Politics & Policy*, 2006
- STAPENHURST R., SAHGAL V., WODLEY W., PELIZZO R., *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees in Comparative Perspective*, Policy Research Working Paper 3613, World Bank, Washington DC, 2005
- STRAW J., *The decline in press reporting of Parliament*. London, mimeo paper, 1993
- TABLOT C., *Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*, Independent Evaluation Group (IEG), ECD Working Papers Series no. 24, World Bank, Washington DC, 2010
- THE HOUSE OF COMMONS LIAISON COMMITTEE, *Second Report: Select committee effectiveness, resources and powers*, HC 697. London, The Stationery Office Limited, 2012
- THOMAS P., *Effectiveness of parliamentary committees*, in *Parliamentary Government*, 1993
- TOLLEY M., *Parliamentary Scrutiny of Rights in the United Kingdom: Assessing the Work of the Joint Committee on Human Rights*, in *Australian Journal of Political Science*, 2009
- TONKISS K., SKELCHER C., *Abolishing the Audit Commission: framing, discourse coalitions and administrative reform*, in *Local Government Studies*, 2015

- TORRE A., *Regno Unito*. Bologna, Il Mulino, 2005
- TURPIN C., TOMKINS A., *British Government and the Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, VII edizione
- WEHNER J., *Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, 2003
- WERNER J., *Best Practices of Public Accounts Committees*, disponibile su <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Best-Practices-of-Public-Accounts-Committees.pdf>
- WHITE F., HOLLINGSWORTH K., *Audit, Accountability and Government*. Oxford, Clarendon Press, 1999
- WHITE H., *Parliamentary Scrutiny of Government*, Institute for Government, London, 2015
- WILSON W., *Congressional Government* [1885]. New York, Houghton, 1985

## LA FRANCIA

*Il Parlamento francese e la valutazione delle politiche  
pubbliche in Francia*

Daniela CARCANGIU, Marco MANDATO, Antonio MITROTTI,  
Matteo MONTI, Andrea PISANESCHI, Matteo ROSSIN



## Capitolo I

### *Introduzione: forma di governo e ruolo delle assemblee parlamentari dopo la riforma costituzionale del 2008*

Marco MANDATO

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI: LA FORMA DI GOVERNO E LE SUE CLASSIFICAZIONI - 2. LA FORMA DI GOVERNO SEMIPRESIDENZIALE FRANCESE E IL RUOLO DEL PARLAMENTO NELLA V REPUBBLICA - 3. LA RIFORMA DEL 2008 E IL TENTATIVO DI RIVALUTARE IL PARLAMENTO

#### *1. Considerazioni preliminari: la forma di governo e le sue classificazioni*

Nel momento in cui ci avviciniamo allo studio e all'analisi degli ordinamenti giuridici statuali e all'assetto dei pubblici poteri non si può non partire da quelli che sono i due concetti fondamentali rappresentati dalla forma di Stato e dalla forma di governo. Ora, sebbene le due espressioni sono fortemente connesse tra loro, la forma di Stato identifica il rapporto tra Stato apparato e Stato comunità, ossia il *quantum* quantitativo e qualitativo delle relazioni che si instaurano tra i cittadini e le autorità, l'espressione forma di governo indica, invece, nei suoi termini più generali, i rapporti che si instaurano tra gli organi costituzionali e la distribuzione tra di essi dei poteri che si manifestano nell'esercizio di funzioni pubbliche. La definizione appena offerta è tuttavia incompleta e necessita di un ulteriore elemento che contribuisca a darne un maggior contenuto sostanziale. Infatti, sostenere che la forma di governo identifichi *tout court* i rapporti tra gli organi costituzionali è fin troppo generico e privo di significato poiché non dà conto di quella quarta funzione dello Stato moderno che prende il nome di indirizzo politico che identifica quel complesso di attività dirette a determinare i fini e i mezzi diretti al perseguimento dei fini generali dello Stato.

E così, la forma di governo è la ripartizione del potere tra gli organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico e, quindi, tra quelli posti al vertice dell'apparato statale con il compito di determinare i fini generali e gli strumenti per concretizzarli. In sostan-

za, la forma di governo in senso stretto, declinata sotto l'espressione dell'indirizzo politico, indica i rapporti tra Parlamento e Governo, tra Legislativo ed Esecutivo con caratteristiche che si diversificano a seconda delle eterogenee esperienze costituzionali.

Delle forme di governo sono state effettuate classificazioni tassonomiche condivise in tutto o in parte dalla comunità scientifica. I criteri utilizzati per individuare il concreto atteggiarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo sono i più vari<sup>1</sup> ma, in linea generale, le forme di governo sono le seguenti:

- Forma di governo parlamentare: essa si caratterizza per il rapporto fiduciario in entrata e in uscita che deve sussistere tra Parlamento e Governo. L'Esecutivo ha una responsabilità politica verso il *corpus* legislativo, mentre il Capo dello Stato si eleva a potere neutro, a organo di garanzia non coinvolto nelle attività preordinate alla formazione dell'indirizzo politico, con poteri di controfirma e di scioglimento anticipato delle Camere.
- Forma di governo presidenziale: è tipica dell'esperienza americana dove Congresso<sup>2</sup> e Capo dello Stato, vertice dell'Esecutivo, godono di una legittimazione popolare diretta. Non si instaura il rapporto di fiducia e il Presidente non gode della facoltà di sciogliere anticipatamente il Parlamento. Nonostante vi sia la rigida separazione dei poteri, i rapporti tra Esecutivo e Legislativo hanno acquisito nel tempo una certa dinamicità con una significativa struttura di coordinamento reciproco basata su pesi e contrappesi.
- Forma di governo semipresidenziale: il Governo è nominato dal Capo dello Stato e risponde politicamente al Parlamento ma, contestualmente, il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto ed è titolare di rilevanti funzioni per mezzo delle

---

<sup>1</sup> Utili riferimenti in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*. Torino, Giappichelli, 2012, pp. 313 ss.

<sup>2</sup> Composto dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato, è caratterizzato da significative differenze per quanto concerne la composizione e la formazione delle due Camere.

quali incide sull'indirizzo politico. La dottrina è divisa nel configurare tale forma di governo come variante di quella parlamentare o come una categoria a sé stante. Infatti, da un lato c'è chi qualifica la forma di governo semipresidenziale come una variante di quella parlamentare perché sono presenti tutti gli elementi che qualificano quest'ultima, ossia rapporto fiduciario, scioglimento e controfirma<sup>3</sup>. Dall'altro lato, però, c'è chi nega che il semipresidenzialismo possa essere sussunto nel parlamentarismo classico per via della presenza di un Capo dello Stato eletto direttamente, componente dell'Esecutivo e titolare di amplissimi poteri che lo coinvolgono nell'indirizzo politico. Non solo. La forma di governo semipresidenziale non potrebbe essere considerata nemmeno una variante di quella presidenziale poiché si valorizzerebbe eccessivamente l'investitura popolare diretta del Capo dello Stato trascurando il rapporto fiduciario tra Governo (Primo Ministro) e Parlamento<sup>4</sup>. C'è chi, infine, non riconduce la forma di governo semipresidenziale a nessuna delle categorie classiche descrivendo l'esperienza francese come un tipico esempio di forma di governo a "dualismo parlamentare"<sup>5</sup>.

- Forma di governo direttoriale: non è molto diffusa nel panorama europeo poiché è presente solo in Svizzera. Questa forma di governo può essere definita a collaborazione iniziale fra i poteri in quanto il Parlamento elegge l'Esecutivo senza che fra questi si instauri nelle fasi successive il rapporto di fiducia. L'Esecutivo, oltre a non poter sciogliere l'Assemblea parlamentare, è chiamato a svolgere anche le funzioni di Capo dello Stato<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> V. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*. Milano, Giuffrè, 2004, p. 106.

<sup>4</sup> Cfr. M. Volpi, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?* in *Semipresidenzialismi*, a cura di L. Pegoraro, A. Rinella. Padova, Cedam, 1997, pp. 25 ss.; Id., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*. Bologna, Bononia University Press, 2014.

<sup>5</sup> C. Pinelli, *La riforma della Costituzione in Francia*, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", p. 3, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

<sup>6</sup> L'Esecutivo prende il nome di Consiglio federale. È eletto per quattro anni ed è

- Forma di governo semiparlamentare o neoparlamentare: è stata sperimentata fino al 2001 in Israele e vede il Primo Ministro eletto, contestualmente al Parlamento, a suffragio universale e diretto. I rapporti tra i due organi vengono retti dalla formula *aut simul stabunt aut simul cadent*, poiché l'approvazione di una mozione di sfiducia e lo scioglimento anticipato del Parlamento danno luogo alla rielezione di entrambi.

Infine, non sembra inutile segnalare che della forma di governo parlamentare sono state effettuate ulteriori classificazioni attraverso un criterio politologico che considera ruoli e funzioni sull'intera struttura organizzativa e costituzionale dello Stato dei partiti politici. In particolare, Leopoldo Elia ha individuato la forma di governo parlamentare a bipartitismo rigido caratterizzata da una certa stabilità e prevalenza del Governo sul Parlamento; quella a multipartitismo temperato, dove l'Esecutivo è instabile e possono verificarsi diverse situazioni dipendenti dalla possibilità che le forze politiche concludano alleanze stabili o formino Governi di coalizione. Infine, forma di governo parlamentare a multipartitismo estremo con Governi e Primi Ministri fortemente instabili, con partiti antisistema e compagini governative profondamente eterogenee<sup>7</sup>.

composto da sette membri eletti dal Parlamento in seduta comune, Assemblea federale formata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati. Annualmente e a rotazione un esponente del Governo assume le funzioni di Presidente federale.

<sup>7</sup> Sull'indirizzo politico, sulle forme di governo e sul ruolo dei partiti politici la bibliografia è amplissima. *Ex plurimiiis* cfr. T. Martines, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI. Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134 ss.; Id., *Diritto costituzionale*. Milano, Giuffrè, 2013, p. 162; L. Elia, voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX. Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634 ss.; C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*. Padova, Cedam, 1991, pp. 4 ss.; F. Lanchester, cit., pp. 99 ss.; M. Luciani, voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX. Milano, Giuffrè, 2010, pp. 538 ss.; *Diritto pubblico*, a cura di C. Amirante. Torino, Giappichelli, 2011, pp. 78 ss.; I. Nicotra, *Diritto pubblico e costituzionale*. Torino, Giappichelli, 2013, pp. 163 ss.; P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*. Torino, Giappichelli, 2013, pp. 22 ss.; P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova, Cedam, 2013, pp. 14 ss.; R. Bin, G.

## 2. *La forma di governo semipresidenziale francese e il ruolo del Parlamento nella V Repubblica*

La forma di governo che caratterizza la V Repubblica<sup>8</sup> francese è quella semipresidenziale. In origine, il disegno istituzionale pensato dai Costituenti del 1958<sup>9</sup> era quello di instaurare una forma di governo parlamentare razionalizzata con una netta e chiara disciplina dei rapporti tra gli organi costituzionali, con un Esecutivo dotato di strumenti parlamentari per portare avanti il proprio programma e un Capo dello Stato<sup>10</sup> con ruolo di arbitro e di garante del corretto funzionamento dell'esercizio dei poteri pubblici. Infatti, alla luce della fortissima instabilità conosciuta dalla III e dalla IV Repubblica, i Costituenti cercarono di rafforzare la stabilità governativa riducendo il peso dell'Assemblea Nazionale<sup>11</sup>. Nello specifico, i principi di fondo del nuovo testo costituzionale erano ispirati all'idea di far derivare dal corpo elettorale sia il Legislativo che l'Esecutivo, di rendere effettivo il principio di separazione dei poteri e la possibilità del Parlamento di far valere la responsabilità politica dell'Esecutivo.

La svolta presidenzialista ci fu nel 1962 quando venne introdotta l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica attraverso la modifica degli articoli 6 e 7 della Carta costituzionale. La

Pitruzzella, *Diritto pubblico*. Torino, Giappichelli, 2015, pp. 25 ss.; A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*. Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 252 ss.

<sup>8</sup> I Repubblica: 1792-1804. II Repubblica: 1848-1852. III Repubblica: 1875-1940. IV Repubblica: 1946-1958.

<sup>9</sup> La scelta di intervenire sull'architettura istituzionale derivò dal pericolo che l'intero territorio metropolitano francese venisse assalito dai golpisti algerini.

<sup>10</sup> Originariamente il Presidente della Repubblica veniva eletto da un collegio di ottantamila elettori composto dai membri del Parlamento, dai consigli dipartimentali, dalle assemblee dei territori d'oltremare e dai rappresentanti dei consigli comunali.

<sup>11</sup> Come ulteriore segnale del ridotto ruolo del Parlamento è l'abbandono di qualsiasi tradizionale prerogativa e competenza parlamentare sulla verifica dei poteri e l'abrogazione del secolare principio degli *interna corporis acta* mediante la sottoposizione preventiva e obbligatoria dei Regolamenti delle Camere al giudizio preventivo e obbligatorio di costituzionalità.

revisione venne attuata sfruttando la disposizione contenuta nell'articolo 11 della Costituzione ai sensi del quale il Capo dello Stato, previa proposta del Governo o dei due rami del Parlamento può sottoporre al voto popolare «ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri».

Per quanto concerne l'organizzazione parlamentare, in Francia vige un sistema di bicameralismo imperfetto con due Camere – l'Assemblea Nazionale e il Senato – composte ed elette in modo diverso. La Camera bassa è eletta con sistema elettorale maggioritario (*majority system*) per cinque anni. È la sola ad avere un rapporto di fiducia con il Governo. Il Senato, invece, è l'organo rappresentativo dei territori ed è eletto per nove anni con rinnovo triennale per un terzo dei suoi componenti. Il collegio elettorale è costituito dai deputati, dai componenti dei consigli dipartimentali e dai delegati dei consigli comunali. Entrambe le Camere esercitano la funzione legislativa e concorrono alla revisione costituzionale. Tuttavia, si registra la prevalenza dell'Assemblea Nazionale quando con il Senato non vi è accordo su un dato provvedimento. Infatti, ai sensi dell'articolo 45 della Costituzione se vi è disaccordo tra le due Camere, il Primo Ministro può favorire la formazione di una Commissione bicamerale di conciliazione e, in caso di fallimento, può chiedere il voto finale alla sola Assemblea Nazionale. Ma gli elementi di maggiore debolezza si rinvergono nel rapporto tra Camera politica e Governo. Vi sono alcune materie per le quali è preclusa la competenza parlamentare a discapito di quella governativa e, qualora una proposta di legge o un emendamento violi il dominio riservato al monopolio governativo, l'Esecutivo può dichiararli irricevibili. Inoltre, sulle materie di competenza parlamentare, il Governo può chiedere di essere autorizzato a intervenire con ordinanze con forza di legge<sup>12</sup>. Una particolare procedura è quella del c.d. *vote bloqué* disciplinato dall'articolo 44 della Costituzione, in forza del quale il Governo può imporre a una Camera di votare il testo con i soli emendamenti da esso proposti o accettati.

<sup>12</sup> Cfr. articoli 34, 37, 38 Cost.

Lo squilibrio del rapporto tra Assemblea Nazionale e Governo si evince anche dai procedimenti fiduciari<sup>13</sup>. La Camera bassa può presentare una mozione di censura al Governo la quale, però, deve essere approvata a maggioranza con il conteggio dei soli voti favorevoli, con la conseguenza che gli astenuti e i non votanti vengono considerati a favore dell'Esecutivo. Inoltre, il Primo Ministro può porre la questione di fiducia sulla votazione di un provvedimento che si considera approvato a meno che nelle successive ventiquattro ore venga presentata e approvata una mozione di censura<sup>14</sup>.

Presidente forte, Parlamento debole. In questa espressione si racchiude l'essenza e la concretezza del funzionamento della forma di governo francese. Questo si evince considerando i rapporti che si sviluppano tra le due teste dell'Esecutivo il quale è dualistico poiché accanto al Presidente vi è un Governo che ai sensi dell'articolo 20 della Costituzione «determina e dirige la politica nazionale». Il Primo Ministro, nominato dal Capo dello Stato, dirige, ai sensi dell'articolo 21, «l'azione del Governo». Tuttavia, è netta la prevalenza del Presidente sul Capo del Governo. Infatti, non solo il Capo dello Stato nomina il Primo Ministro, ma può anche costringerlo alle dimissioni in caso si registri un'ipotesi di divergenza politica, potendo anche scegliere discrezionalmente la compagine governativa. Inoltre, appena nominato, il Governo non deve chiedere entro un termine prestabilito la fiducia all'Assemblea Nazionale poiché, essendo di emanazione presidenziale, gode di una fiducia implicita. Fra gli altri poteri rilevanti del Presidente, vanno ricordati il ricorso al referendum legislativo, quello di scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale<sup>15</sup> – che avviene

<sup>13</sup> Cfr. articolo 49 Cost.

<sup>14</sup> In argomento cfr. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 409 ss.; A. Andreani, *Sistemi costituzionali comparati*. Padova, Cedam, 2011, pp. 283 ss.; G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, cit., pp. 360 ss.; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*. Padova, Cedam, 2013, pp. 696 ss.; E. Grosso, *La Francia*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari. Bari, Laterza, 2014, pp. 108 ss.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'articolo 12 della Costituzione «Il Presidente della Repubblica può, sentito il Primo Ministro e i Presidenti delle assemblee, sciogliere l'Assemblea Na-

soprattutto nell'ipotesi di *cohabitation* o quando egli reputa conveniente e utile andare a nuove elezioni<sup>16</sup> – e l'assunzione dei poteri di crisi in caso di emergenza nazionale. A ciò si aggiungano, infine, la facoltà di inviare messaggi alle Camere, il deferimento al *Conseil Constitutionnel* dell'esame preventivo della costituzionalità dei progetti di legge e degli impegni internazionali. Inoltre, il Presidente presiede il Consiglio dei Ministri, nomina le più alte cariche dello Stato e assume un ruolo dominante nella politica estera e di difesa (*domaine réservé*).

Ulteriori elementi che hanno contribuito al rafforzamento del Presidente e alla debolezza del Parlamento sono stati l'adozione di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno e la tendenza al bipolarismo partitico<sup>17</sup>. A proposito di quest'ultimo aspetto, il sistema elettorale che prevede il doppio turno al quale partecipano solo i candidati più votati, spinge le forze politiche ad allearsi con quelle con le quali si può raggiungere una omogeneità programmatica e ideologica necessaria per poter uscire vittoriose dal *certamen* elettorale. Da non sottovalutare l'inversione del calendario elettorale con l'elezione presidenziale che precede quelle parlamentare<sup>18</sup> favorendo così la coincidenza tra maggioranza presidenziale e parlamentare e la riforma del 2000 che ha parificato il mandato presidenziale a quello parlamentare per favorire una continuità e omogeneità politico-parlamentare tra maggioranza presidenziale e quella formatasi nell'Assemblea Nazionale<sup>19</sup>.

zionale. Le elezioni generali hanno luogo almeno venti giorni e al massimo quaranta giorni dopo lo scioglimento. L'Assemblea Nazionale è convocata di diritto il secondo giovedì successivo alla elezione. Se la convocazione cade in periodo diverso da quelli previsti per le sessioni ordinarie, ha luogo di diritto una sessione per la durata di quindici giorni. Non si può procedere ad un nuovo scioglimento durante l'anno che segue dette elezioni».

<sup>16</sup> Tali casi si sono verificati nel 1962, nel 1968, nel 1981, nel 1988 e nel 1997.

<sup>17</sup> L'ipotesi contraria è detta della *cohabitation* e vede una maggioranza politica e parlamentare contrapposta a quella del Presidente.

<sup>18</sup> Introdotta con la legge organica n. 419 del 2001.

<sup>19</sup> Originariamente il mandato del Capo dello Stato era di sette anni, attualmente è di cinque.

### 3. *La riforma del 2008 e il tentativo di rivalutare il Parlamento*

Con decreto del 18 luglio 2007 il Presidente Sarkozy ha istituito un Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e sul riequilibrio delle istituzioni della V Repubblica composto da professori universitari e presieduto dall'ex Premier Balladur. Il compito del Comitato è stato dettato dalla necessità di «ridefinire le relazioni tra i diversi membri dell'esecutivo da un parte, i mezzi per riequilibrare i rapporti tra il Parlamento e l'esecutivo dall'altra parte»<sup>20</sup>. Nella lettera inviata al Presidente del Comitato si sottolineava come il Capo dello Stato rivestisse un «ruolo essenziale che – a differenza di quello del Primo Ministro – non è accompagnato da un regime di messa in causa della sua responsabilità».

Il Comitato ha presentato 77 proposte di modifica sottolineando la difficoltà delle istituzioni ad adattarsi alle esigenze della democrazia in virtù della presidenzializzazione del regime, fortemente accentuata dall'adozione del quinquennato e dall'inversione del calendario elettorale e dall'assenza di adeguati contrappesi istituzionali e di un'effettiva responsabilità politica del Presidente.

Con la riforma del 2008 si è cercato di conseguire due obiettivi: da un lato, attenuare gli eccessi di un'eccessiva razionalizzazione del parlamentarismo, dall'altro accrescere il controllo delle Assemblee legislative sull'operato del Governo.

Per quanto concerne il primo dei due aspetti, qui interessa da vicino la modifica di cui è stato oggetto l'articolo 24 che, connaturato alla funzione di controllo del Parlamento, prevede espressamente che il Parlamento controlla l'azione del Governo e valuta le politiche pubbliche. L'effettività della novella è testimoniata dal fatto che nel maggio 2009 per mezzo di una modifica al Regolamento dell'Assemblea Nazionale, è stato creato il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* al quale vengono attribuiti poteri consultivi. Nel Comitato rileva anche il ruolo dell'opposizione: infatti, si prevede che

---

<sup>20</sup> Cfr. la relazione introduttiva al progetto di revisione costituzionale redatta dal Comitato.

dei due relatori che devono essere nominati uno deve appartenere al gruppo di minoranza. La valutazione delle politiche pubbliche si inserisce in un disegno volto a rafforzare ed ad implementare il controllo delle Camere sull'operato dell'Esecutivo ed è espressione di un controllo diverso da quello classico come tipica funzione delle Assemblee in quanto non attiene *strictu sensu* al rapporto fiduciario che si instaura tra Parlamento e Governo<sup>21</sup>.

Questa disposizione, secondo alcuni, ricolloca il Parlamento in una posizione centrale, parificando l'attività legislativa con quella politica facendolo uscire da una sorta di "nicchia" dalla quale, però, è molto difficile che si riesca a trovare un punto di equilibrio fra Parlamento e Presidente in virtù di componenti plebiscitarie e rappresentative della democrazia che contribuiscono a far permanere un forte squilibrio con significative dosi di conflittualità<sup>22</sup>.

Rilevano, inoltre, le modifiche apportate all'articolo 48 della Costituzione, il quale attribuisce alla competenza delle Camere il potere di fissare il proprio ordine del giorno sostituendo la precedente competenza governativa. Si stabilisce che due settimane su quattro sono prioritariamente e nell'ordine fissato dal Governo dedicate all'esame di quei testi e di quei dibattiti posti all'ordine del giorno su richiesta dell'Esecutivo. Le restanti due settimane sono riservate al controllo dell'azione governativa e alla valutazione delle politiche pubbliche. Questa disposizione mira da una parte ad evitare l'inflazione legislativa,

<sup>21</sup> Sulla configurazione e interpretazione del controllo parlamentare utili riferimenti in F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*. Milano, Giuffré, 2006, pp. 64 ss.

<sup>22</sup> Cfr. P. Piciacchia, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, a cura di F. Lanchester. Milano, Giuffré, 2012, pp. 27 ss.; P. Ridola, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di F. Lanchester, V. Lippolis. Napoli, Jovene, 2009, pp. 237 ss.; A. Di Giovine, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., pp. 251 ss.

dall'altra a rafforzare il controllo parlamentare. Altra importante revisione riguarda gli articoli 42 e 43. Anzitutto, viene aumentato il numero delle Commissioni permanenti che passano da sei a otto, ma, soprattutto, si stabilisce che in Aula la discussione avverrà sui progetti di legge stabiliti dalle Commissioni. Questa modifica contribuisce certamente a deflazionare il lavoro in Assemblea e nel contempo a valorizzare quello delle Commissioni in modo che la discussione pubblica avvenga sugli aspetti politici di fondo del testo attraverso un pieno coinvolgimento del Parlamento. Merita, altresì, di essere ricordato, che l'articolo 44 della nuova Costituzione prevede espressamente che il diritto di emendamento ora si può esercitare sia in Aula che nelle Commissioni.

Altra importante disposizione è l'articolo 49, comma 3 della Costituzione che legittima il Primo Ministro a impegnare la responsabilità del Governo innanzi all'Assemblea Nazionale sul voto di un testo che si ritiene approvato, a meno che nelle successive ventiquattro ore non venga presentata e approvata una mozione di sfiducia. Per evitare un eccessivo e sconsiderato uso di siffatta prerogativa, si è stabilito che questa disposizione può essere sfruttata esclusivamente per le leggi finanziarie e per quelle di finanziamento della previdenza sociale.

Relativamente al secondo aspetto, troviamo significative novelle tese ad accrescere il controllo parlamentare su Presidente della Repubblica e Governo. Ai sensi del rinnovato articolo 13 della Costituzione, le Commissioni parlamentari esercitano un controllo sulle nomine presidenziali ad incarichi e funzioni che attengono alla garanzia dei diritti e delle libertà economico-sociali. Il Presidente non potrà procedere alle designazioni senza che le Commissioni parlamentari competenti non abbiano dato espressamente il parere e se la somma dei pareri negativi dati in ciascuna Commissione rappresenti almeno i tre quinti dei voti espressi. Inoltre, la nuova disposizione stabilisce che una legge organica indica quali nomine occorre sottoporre a parere e una legge ordinaria le Commissioni competenti deputate ad esprimere il parere suddetto.

Si prevede, inoltre, il limite massimo di due anni del mandato presidenziale e la possibilità per il Capo dello Stato di prendere la parola dinanzi alle Camere riunite. In sua assenza il suo intervento può dar luogo a un dibattito cui non segue alcun voto.

Da non sottovalutare anche la novella dell'articolo 16 della Costituzione, relativo ai poteri eccezionali del Capo dello Stato il quale, a fronte di una grave emergenza, è abilitato ad adottare tutte le misure necessarie a salvaguardia dell'integrità della Repubblica. La riforma del 2008 ora consente, trascorsi trenta giorni dall'avvio dei poteri eccezionali, a sessanta Deputati e sessanta Senatori di adire il Consiglio costituzionale per verificare se sussistano le condizioni tese a suffragare lo stato di emergenza e, quindi, richiederne una pronuncia. Trascorsi sessanta giorni dall'assunzione dei poteri eccezionali, il Consiglio si pronuncia di diritto per valutare la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 16.

La rivitalizzazione del Parlamento si evince dalla costituzionalizzazione delle Commissioni d'inchiesta le quali, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, possono essere create in entrambi i rami del Parlamento per raccogliere elementi informativi in relazione al controllo sulle politiche pubbliche. Importante è anche la previsione che autorizza le opposizioni a stimolare la costituzione di questi organi speciali.

Altra importante novella riguarda l'articolo 88, comma 4, che prevede che il Governo trasmetta al Parlamento tutti gli atti dell'Unione europea. Non solo. È stata istituita un'apposita Commissione incaricata di esaminare gli affari europei e si prevede che il Parlamento può votare risoluzioni su qualsiasi atto che proviene dagli organi europei.

Altre modifiche attengono più propriamente al procedimento legislativo: con riferimento allo studio d'impatto<sup>23</sup> si prevede che la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa deve avvenire nel rispetto delle condizioni fissate dalla legge organica che lo prevede e che non possono essere inseriti all'ordine del giorno se non sono state rispettate le regole<sup>24</sup>. Inoltre, si prevede che il Parlamento voti risoluzioni che però non possono impegnare il Governo, la possibilità di adozione di leggi parlamentari di programmazione che favoriscono la partecipazione delle Camere a definire gli obiettivi dell'azione

---

<sup>23</sup> *Infra*.

<sup>24</sup> Articolo 39 Cost.

statale<sup>25</sup> e che il diritto di apporre emendamenti ai testi si può esercitare sia in Aula che in Commissione sulla base di quanto disposto dai Regolamenti parlamentari e all'interno di una legge organica. Emendamenti, i quali possono essere dichiarati ricevibili in prima lettura se collegati, anche in modo indiretto, con il testo depositato o trasmesso<sup>26</sup>. Si tenga presente, inoltre, che è stato inserito il TPL (tempo di legislazione programmata) che consiste nella fissazione di un termine per l'esame del testo in Aula attribuendo altresì un tempo massimo di intervento ai Gruppi parlamentari.

Rilevanti novità, infine, per l'opposizione e per il Consiglio costituzionale. Oltre a riconoscere ai Gruppi di minoranza la facoltà di stabilire un giorno al mese l'ordine del giorno, sono stati riservati loro la quota del 60% per la TPL, oltre al già ricordato coinvolgimento all'interno del Comitato per la valutazione delle politiche pubbliche<sup>27</sup>. Il ruolo dell'opposizione nel campo delle politiche pubbliche si evince anche in Aula dove ogni Presidente del gruppo di opposizione o dei gruppi minoritari ottiene il diritto di iscrizione di un argomento di valutazione o di controllo all'ordine del giorno della settimana riservata al controllo<sup>28</sup>.

Una novità realmente significativa è la nuova disposizione di cui all'articolo 61-1: il *Conseil* può essere adito su rinvio del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione se in occasione di un procedimento pendente dinanzi a un'autorità giurisdizionale si ritiene che una disposizione di legge leda i diritti e le libertà.

La riforma costituzionale francese del 2008 ha suscitato attenzioni e ampi dibattiti anche in Italia dove è stata valutata negativamente dalla dottrina. Sebbene alcuni auspicano una nuova fase nella quale il Parlamento potrebbe avere un ruolo rilevante sul piano del controllo e della funzione legislativa<sup>29</sup> in considerazione di alcune novelle che

---

<sup>25</sup> Articolo 34, comma 1 Cost.

<sup>26</sup> Cfr. articoli 44 e 45 Cost.

<sup>27</sup> Cfr. articolo 48, comma 5 Cost. e articolo 146, comma 3 Regolamento Assemblea Nazionale.

<sup>28</sup> Articolo 48 Regolamento Assemblea Nazionale.

<sup>29</sup> P. Piciacchia, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio*, cit., pp. 70 ss.

lo pongono in una posizione di riequilibrio ridimensionando il ruolo dell'Esecutivo<sup>30</sup>, secondo la maggior parte degli studiosi la riforma risulta debole<sup>31</sup> poiché non interviene su quegli aspetti di fondo del sistema costituzionale francese che hanno l'effetto di squilibrare la posizione del Parlamento rispetto a quella del Presidente. Si parla di arretratezza e inadeguatezza che lasciano permanere un profondo squilibrio tra Presidente e Parlamento poiché non sono stati toccati i due elementi caratterizzanti il sistema quali la figura del Presidente della Repubblica e il sistema elettorale<sup>32</sup>.

Non si è verificato alcun cambiamento qualitativo della forma di governo né in senso presidenziale dato che permane la responsabilità politica del Governo nei confronti dell'Assemblea Nazionale e la titolarità del potere di scioglimento in mano al Capo dello Stato. Nè in senso parlamentare in virtù della elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Repubblica. Ed è così che si è scelto di perpetuare una scelta ambigua, lasciando inalterato un modello dualistico all'interno dell'Esecutivo senza distinguere le competenze tra Primo Ministro e Presidente, rimettendo alla configurazione del sistema partitico<sup>33</sup> e alla prassi la strada verso l'equilibrio tra poteri<sup>34</sup>. Non c'è stata, di conseguenza, quella rottura di regime che avrebbe potuto inaugurare una

<sup>30</sup> V. C. Martinelli, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

<sup>31</sup> V. 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)*, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

<sup>32</sup> P. Ridola, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008*, cit.

<sup>33</sup> V. M. Cavino, *La fine del mito della sesta Repubblica* in *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, a cura di M. Cavino, A. Di Giovine, E. Grosso. Torino, Giappichelli, 2010, p. 49.

<sup>34</sup> M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., pp. 85 ss.

potenziale VI Repubblica. Al contrario, permane un assetto di governo volto ad elevare il Presidente della Repubblica a una sorta di monarca repubblicano politicamente irresponsabile<sup>35</sup>.

Le nuove prerogative parlamentari non sarebbero sufficienti quindi a rafforzare la posizione delle Assemblee legislative, mentre parte della dottrina ritiene che le uniche innovazioni rilevanti siano da ricondursi alla configurazione di uno Statuto dell'Opposizione<sup>36</sup> e all'introduzione del giudizio incidentale di costituzionalità<sup>37</sup>. Tutto il resto rappresenterebbe una sorta di *maquillage* di riequilibrio<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Cfr. A. Di Giovine, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica*, cit.; G. Azzariti, *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale francese*. Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", pp. 1 ss, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

<sup>36</sup> V. S. Ceccanti, *Lo Statuto dell'Opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., pp. 263 ss.

<sup>37</sup> Cfr. F. Lanchester, *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica* in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., p. 24; E. Cheli, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", p. 2; M. Calamo Specchia, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", p. 7; R. Balduzzi, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", p. 1.

<sup>38</sup> Così F. Lanchester, Intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008, p. 1.



## Capitolo II

### *La valutazione delle politiche pubbliche in Francia*

Andrea PISANESCHI (§ 1), Antonio MITROTTI (§ 2 - 3), Matteo ROSSIN (§ 4)

1. ANALISI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE - 1.1. COS'È UNA *POLICY* E LA SUA ANALISI - 1.1.1. LA POLITICA PUBBLICA: DEFINIRE UNA *POLICY* - 1.1.2. ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE: IL CONTRIBUTO DI HAROLD LASWELL - 1.1.3. LE VARIABILI DELL'ANALISI - 1.2. VALUTAZIONE E METODOLOGIE - 1.2.1 LA FASE DI VALUTAZIONE - 1.2.2. ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA VALUTAZIONE E CONDIZIONI DI SUCCESSO - 1.2.3. TIPOLOGIE DI VALUTAZIONE: LA VALUTAZIONE *EX POST* - 1.2.4. TIPOLOGIE DI VALUTAZIONE: LA VALUTAZIONE *IN ITINERE* - 1.2.5. TIPOLOGIE DI VALUTAZIONE: LA VALUTAZIONE *EX ANTE* - 1.2.6. SPERIMENTAZIONI E METODI ALEATORI - 1.2.7. VALUTAZIONE ALEATORIA - 2. VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E BUONA AMMINISTRAZIONE - 2.1. VALUTAZIONE, CONTROLLO, VERIFICA: L'ATTIVITÀ VALUTATIVA COME FUNZIONE "TIPICA" DELLA PA - 3. EVOLUZIONE NORMATIVA DELLE PRATICHE VALUTATIVE IN FRANCIA - 4. GLI INTERVENTI DEL *CONSEIL CONSTITUTIONNEL* SULLO STUDIO DI IMPATTO E SULL'ATTIVITÀ DEL *COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES*. CENNI ALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE RELATIVA ALL'INQUADRAMENTO DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

#### *1. Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*

##### *1.1. Cos'è una policy e la sua analisi*

###### *1.1.1. La politica pubblica: definire una policy*

Per comprendere meglio cosa si intende per analisi e per valutazione delle politiche pubbliche, risulta fondamentale indicare quali sono gli elementi che costituiscono una *policy*.

Molteplici sono le definizioni presenti, formulate dagli studiosi in materia, ma tutte indicano come oggetto di studio "l'azione di governo", "l'intervento pubblico". Una delle definizioni degne di nota appartiene sicuramente al professore William N. Dunn dell'Università di Pittsburgh, secondo il quale una *policy* è un insieme di idee e azioni assunte da una pluralità di attori pubblici e/o privati, correlate alla soluzione di un problema collettivo. Risulta centrale quindi individuare il problema collettivo sorto, sul quale l'autorità pubblica è chiamata a decidere, e quali sono le variabili determinanti.

Per identificare una *policy*, le condizioni *sine qua non* sono essenzialmente due: da un lato perché si possa definire una *policy* vi deve es-

sere il coinvolgimento di un'autorità pubblica (anche solo per qualche momento); dall'altro la *policy*, per essere tale, deve essere un processo e un prodotto allo stesso tempo.

### *1.1.2. Analisi delle politiche pubbliche: il contributo di Harold Laswell*

Una volta definita cos'è una *policy*, possiamo passare a individuare cosa si intende quando si parla di analisi delle politiche pubbliche. Per questo scomodiamo lo studioso ritenuto il fondatore della disciplina, il politologo statunitense Harold Laswell. Secondo il politologo, l'analisi delle *policies* è una scienza che si sviluppa inizialmente sul campo, attraverso uno studio empirico, e successivamente nelle aule accademiche: è la comprensione di concetti autonomi di quel sistema d'azione che si sviluppa intorno all'azione di governo che tenta di trasformare un obiettivo in effetto sulla comunità. Lo scopo dell'analisi è quello di tentare di capire, ricostruendo il sistema d'azione, quali forme di coordinamento tra attori, norme, risorse, obiettivi consentono il successo della politica, ovvero il raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Cosa raccomandare, suggerire, consigliare al *policy maker* per intraprendere un'azione di successo.

Due sono quindi le dimensioni teoriche dell'analisi delle politiche pubbliche: da un lato, lo studio delle forme di coordinamento attraverso le quali si sviluppa il sistema d'azione; dall'altro, l'effettivo cambiamento, detto anche *policy change*, generato nella realtà dall'intervento dell'autorità pubblica (anche non intraprendendo alcuna azione). L'analista di *policy* deve ricostruire empiricamente il rapporto tra risultati e intuizioni per comprendere l'azione politica, la quale, per sua natura, è un'azione non logica perché non calcolabile sul piano deduttivo (premesse e risultati non sono consequenziali).

### *1.1.3. Le variabili dell'analisi*

Come già menzionato in precedenza, l'analisi delle politiche pubbliche concentra il suo studio sulle numerose cause che generano de-

terminati effetti nella realtà. Possiamo definire le cause come “variabili indipendenti” e gli effetti “variabili dipendenti”.

Le variabili indipendenti possono essere potenzialmente infinite: sono i fattori causali del *policy making*, i quali, interagendo tra loro, possono determinare un esito piuttosto che un altro. Tra queste variabili possiamo individuare gli attori coinvolti, gli obiettivi di *policy*, le risorse disponibili, le poste in gioco, la modalità di interazione e le condizioni esterne che influenzano il sistema d’azione (ambiente).

Le variabili dipendenti, invece, afferiscono ai risultati, ai cambiamenti realmente apportati dalla *policy*, che possono essere definiti principalmente in due modi: *output* e *outcome*. Quando si parla di *output* ci si riferisce ai prodotti direttamente generati da una politica pubblica, mentre quando si parla di *outcome*, si fa riferimento agli effetti conseguenti di una *policy*. Per fare un esempio: in un corso di laurea magistrale, il numero di studenti laureati corrisponde ad un *output*, mentre l’inserimento di quei laureati all’interno del mondo del lavoro, in coerenza con il titolo posseduto o meno, corrisponde ad *outcome*.

## 1.2. Valutazione e metodologie

### 1.2.1 La fase di valutazione

La propensione a valutare le politiche pubbliche è un fatto tutto sommato recente. Ma perché si valuta? Cosa ha spinto la maggior parte degli ordinamenti a introdurre in Costituzione il tema della valutazione di *policy*?

Da un lato, sono accresciuti numericamente gli atteggiamenti di giudizio nei confronti degli esecutivi, anche grazie all’attenzione dei *mass media* nei confronti dei risultati dei governi, valutando il loro operato in termini prestazionali; dall’altro, le valutazioni sono diventate la base per una decisione di governo successiva, uno strumento decisivo, in base al quale si intraprende o meno una nuova azione politica.

La valutazione è quindi figlia del nostro tempo, resa necessaria da quei fattori di criticità peculiari dell’azione di governo, che ricorrono

costantemente, tra i quali: la complessità data dalla pluralità di attori e livelli di governo coinvolti all'interno della formazione di una politica pubblica; l'allargamento dell'ambiente (variabili che influenzano l'intervento) entro cui si svolge l'intervento; la riduzione costante delle risorse disponibili per intraprendere una politica pubblica; l'interdipendenza tra gli interventi e l'ampiezza e trasversalità degli obiettivi, fattori che comportano la possibilità che gli effetti di una *policy* producano problemi per un'altra.

Da un punto di vista pratico, la valutazione corrisponde ad un prodotto realizzato su commissione, con lo scopo di giudicare i risultati di una politica pubblica e i suoi relativi effetti. L'obiettivo della *evaluation* è quello di allargare i limiti cognitivi del soggetto che deve prendere una determinata decisione, attraverso una triplice funzione: informativa, mettendo a conoscenza il decisore degli *output* (prodotti), degli *outcome* (effetti conseguenti) e sui processi di attuazione delle decisioni; allocativa, supportando il decisore (*decision maker*) nella redistribuzione della spesa pubblica rispetto ai risultati raggiunti; di legittimazione da parte, ad esempio, del governo nei confronti degli elettori.

È evidente come la valutazione comporti effetti positivi sia dal punto di vista dell'apprendimento (consentendo la ridefinizione di problemi e soluzioni ad essi) sia dal punto di vista dell'*accountability*, rendicontazione grazie alla quale può essere individuato il grado di responsabilità dei soggetti coinvolti nella *policy*.

### 1.2.2. Istituzionalizzazione della valutazione e condizioni di successo

Il soggetto deputato alla valutazione adempie al proprio ruolo se e soltanto se è in grado di influenzare un'arena di *policy making*, ovvero se diviene "agente del cambiamento". Non sempre però si realizza questa influenza perché spesso sorgono problematiche di comunicazione tra valutatore e *policy maker*: la valutazione delle politiche pubbliche, per essere valida, deve passare da sapere esperto a pratica politica attraverso un processo di "istituzionalizzazione", deve occupare quindi un ruolo sociale legittimato.