

# La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare italiano: tra disfunzioni ed opportunità di riforma

di Stefano Rotolo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo sviluppo storico della valutazione delle politiche pubbliche in Italia. – 3. I sedimenti del passato e l'attuale panorama della valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare italiano. – 4. La necessità di riforma e le possibili conseguenze virtuose. – 5. Il ruolo marginale del Parlamento nella guerra dei numeri: il caso *Superbonus* e la necessità della funzione valutativa. – 6. La problematica interazione dei soggetti tecnici nel caso *Superbonus*: caratteristiche e limiti. – 7. Conclusioni: l'introduzione di un organismo di valutazione delle politiche pubbliche e le sfide del futuro.

## 1. *Introduzione*

Secondo la definizione classica «una politica pubblica [...] consiste in una rete di decisioni e di azioni che alloca valori»<sup>1</sup>. Notoriamente in un contesto democratico le riallocazioni di valori sono operate da istituzioni legittimate e connotate dall'esigenza di trovare soluzioni a problemi di interesse comune. La valutazione delle politiche pubbliche è uno strumento che, senza sostituirsi alla decisione politica all'interno del circuito democratico, consente al legislatore di adottare decisioni informate e consapevoli<sup>2</sup>. L'obiettivo non è influenzare il decisore politico, quanto piuttosto renderlo edotto delle conseguenze delle proprie scelte, promuovendo la conoscenza e la trasparenza di informazioni fondamentali per il processo decisionale. L'analisi di impatto può inquadrarsi in un momento antecedente la decisione pubblica (*ex ante*)

---

<sup>1</sup> D. EASTON, *The political system: an inquiry into the State of political science*, New York, 1953, 130.

<sup>2</sup> «La valutazione serve a coltivare l'arte del dubbio nel senso che aiuta a definire buone domande, e a cercare di trovarvi risposta sulla base di criteri di giudizio. Non è semplicemente una questione di raccolta di dati: la valutazione serve piuttosto a porre interrogativi, ad accompagnare il confronto e supportare i commerciali delle posizioni, renderle più trasparenti e fondate, chiarendo gli assunti di fondo di criteri in base ai quali ci si può ritenere più o meno soddisfatti dell'andamento di una policy o di alcune sue parti» così E. MELLONI, *Valutare le politiche pubbliche o coltivare l'arte del dubbio*, in *Percorsi di politiche pubbliche*, a cura di R. LOIERO, Torrazza Piemonte, 2023, 191-192.

oppure successivo (*ex post*). Più articolata risulta la valutazione *in itinere*, svolta durante il processo decisionale, nel corso dell'attuazione della politica pubblica oppure alla fine del percorso di implementazione e concreta realizzazione<sup>3</sup>.

Le metodologie adoperate possono sostanziarsi in modelli basati sulla evidenza e rilevazione empirica degli effetti (*evidence based policy*), sulla sperimentazione e la verifica controfattuale, sulla progettazione di itinerari valutativi continui e sulla partecipazione attiva degli *stakeholders* al percorso di valutazione inteso come processo<sup>4</sup>. Complessivamente la valutazione delle politiche pubbliche spinge i sistemi istituzionali ad un significativo cambiamento di *forma mentis* attraverso un approccio multidisciplinare non limitato esclusivamente al campo giuridico<sup>5</sup>, ma inclusivo di strumenti economici, sociologici, scientifici, etc. Va tuttavia sottolineato che valutare non significa dare giudizi di meritevolezza, ma verificare la validità di una politica pubblica rispetto alle finalità che la stessa si è prefissata di perseguire<sup>6</sup>. Si apre una vera e propria sfida culturale e costituzionale: la logica della legge si allontana gradualmente dalla categoria dell'atto per toccare la dinamica del rapporto normativo<sup>7</sup>. Pur essendoci una pluralità di valutatori possibili, il sistema di

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento sistematico sulla valutazione delle politiche pubbliche si vedano *ex multis* A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Bologna, 2020; L. BOBBIO, G. POMATTO, S. RAVAZZI, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, 2017; *Dizionario di politiche pubbliche*, a cura di G. CAPANO, M. GIULIANI, Roma, 2014; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2007; *Come studiare le politiche pubbliche*, a cura di M. HOWLETT, M. RAMESH, G. CAPANO, Bologna, 2007; *Le politiche pubbliche in Italia*, a cura di G. CAPANO, A. NATALINI, Bologna, 2020.

<sup>4</sup> D. AZZOLINI, M. SISTI, *Evidence-Based Policy e Attività Legislativa. Cosa c'è di nuovo?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2019.

<sup>5</sup> G. POMATTO, A. VINO, *La valutazione delle politiche e la sfera pubblica democratica*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2023, 94 ss.

<sup>6</sup> «Valutare non significa giudicare, ma conoscere e permettere a chi è chiamato a scegliere di farlo in piena consapevolezza e in piena responsabilità. L'attività di *giudizio*, l'opzione di merito specifico o ideologico si commisurano necessariamente ai paradigmi e ai processi di *politics*, mentre l'attività di valutazione ossia di *conoscenza* mutua i parametri di ricerca propri delle *policies*. *Giudicare per scegliere, valutare per conoscere*: questo il diaframma tra *politics* e *policies*» così F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», a cura di P. CARETTI, M. MORISI, Senato della Repubblica, 2016, 10.

<sup>7</sup> F.S. TONIATO, *La valutazione nel sistema parlamentare contemporaneo*, in *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. BASSANINI, A. MANZELLA, Firenze, 2017, 174.

valutazione delle politiche pubbliche sviluppato dentro la dimensione parlamentare<sup>8</sup> si rivela ancora più prezioso dal momento che rende diffuso e pervasivo il suo patrimonio di analisi, garantendo apertura e flessibilità nel meccanismo di interazione con i cittadini, sia prima la deliberazione finale (interpellandoli per riceverne le osservazioni), sia dopo il perfezionamento del procedimento legislativo (accettandone i reclami)<sup>9</sup>.

Il corretto funzionamento della valutazione delle politiche pubbliche è dato dall'armoniosa correlazione tra una committenza politica, strutture di supporto altamente specializzate e procedure dedicate.

Alla committenza politica spetta il compito di dare impulso ai quesiti di ricerca, di indicare le *policy* e le finalità dell'intervento pubblico e di ricevere gli esiti delle risultanze. Senza decisore politico il ciclo valutativo degenera in mero esercizio tecnocratico.

Le strutture di supporto devono analizzare in modo indipendente il problema individuato dalla politica, utilizzare un metodo multidisciplinare e presentare le diverse alternative percorribili, coniugando la politicità delle domande alla tecnicità del linguaggio specialistico. Senza il requisito di indipendenza le strutture sarebbero strumentalizzate politicamente dal decisore. Le procedure istituzionali, infine, assolvono il compito fondamentale di inserire analisi tecniche della politica, connettendo l'*input* del decisore all'indagine tecnica. Senza una corretta procedimentalizzazione di tali aspetti avremmo una scansione valutativa concettualmente sterile<sup>10</sup>. Attraverso quest'interazione virtuosa si permette al contempo di garantire attraverso nuovi moduli procedimentali una partecipazione più vasta della cittadinanza e di tutelare in maniera corretta gli interessi durevoli spesso minati dalla precarietà della legislazione<sup>11</sup>.

## 2. *Lo sviluppo storico della valutazione delle politiche pubbliche in Italia*

La reazione del Parlamento, dinanzi alla novità degli istituti e delle procedure miranti l'introduzione della valutazione delle politiche pubbliche, si è

<sup>8</sup> G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2012, 34 ss.

<sup>9</sup> F.S. TONIATO, *La valutazione nel sistema parlamentare contemporaneo*, cit., 174.

<sup>10</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza responsiva o rappresentanza cognitiva?*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2021, 212.

<sup>11</sup> E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 3 ss.

mostrata lenta e fredda a causa di un retaggio legicentrico<sup>12</sup> che relega tradizionalmente le altre funzioni parlamentari in posizione residuale.

Si possono distinguere due fasi storiche delimitate in periodi precisi:

- la prima fase è riconducibile agli anni '90 e sembra inserire la valutazione delle politiche pubbliche nel solco della produzione normativa;
- la seconda fase è individuabile negli anni '10 del 2000 e si inserisce nel complessivo disegno di revisione costituzionale Renzi-Boschi finalizzata alla specializzazione del Senato nelle pratiche valutative, nell'ottica del superamento del bicameralismo paritario.

In questo senso la prima fase di approccio alla pratica valutativa è espressione delle sollecitazioni dell'OCSE<sup>13</sup> ad allargarsi ad una prospettiva più avanzata di regolazione dinanzi al processo di globalizzazione ed apertura dei mercati negli anni '90.

La reazione dell'ordinamento italiano è quella di definire questa prospettiva all'interno della progettazione legislativa attraverso un intervento *ex ante*, corredato da analisi di impatto, e valutazione *ex post*, a dir il vero poco percorse. I prodotti di quella stagione sono stati l'avvio delle sperimentazioni dell'AIR e quelle di strumenti *ex post*, nonché la modifica dell'articolo 79 del regolamento della Camera<sup>14</sup> dei deputati attraverso una ridefinizione dell'istruttoria legislativa in commissione, in ottemperanza alle raccomandazioni sulla *Better Regulation*<sup>15</sup>.

Sulla seconda fase influisce certamente la revisione costituzionale francese del 2008 che ha affidato al Parlamento la funzione valutativa insieme a quella legislativa e di controllo sul governo. Tale riforma ha individuato l'organo della Corte dei conti come figura di ausilio nella valutazione delle politiche pubbliche nei confronti di Parlamento e Governo<sup>16</sup>.

La riforma costituzionale Renzi-Boschi proseguendo le suggestioni francesi avrebbe voluto affidare al Senato la valutazione delle politiche pubbliche, distin-

<sup>12</sup> S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubb.*, IV, Torino, 1989, 107 ss.

<sup>13</sup> Si tratta della *Recommendation on Improving Quality of the Government Regulation* del 1995.

<sup>14</sup> Al riguardo si ricordi R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni: profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parlam.*, 2000, 209 s.; P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007, 155 s.

<sup>15</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Parlamento dai controlli alla valutazione delle politiche pubbliche*, in *Economia pubblica*, 2/2020, 78 ss.

<sup>16</sup> G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, a cura di F. DAL CANTO, A. SPERTI, Torino, 2022, 33-34.

guendo così il ciclo di produzione normativa attraverso una separazione soggettiva della titolarità delle due funzioni. Difatti nel progetto di revisione, al Senato, per il quale si prevedeva un ruolo di mera partecipazione allo svolgimento della funzione legislativa, si affidava l'attività di «verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio». Secondo questa logica la valutazione delle politiche pubbliche era intesa come una funzione nuova ed ulteriore da attribuirsi ad un soggetto che nel procedimento legislativo era chiamato a svolgere un ruolo defilato<sup>17</sup>. L'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 ha di fatto sbarrato la via a tale percorso di riforma.

### 3. *I sedimenti del passato e l'attuale panorama della valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare italiano*

Osservando le due ondate di approccio sulla valutazione delle politiche pubbliche, la prima a matrice regolatoria, la seconda di natura istituzionale, si può affermare che il sistema parlamentare non abbia registrato quel tanto sospirato salto di qualità.

Tuttavia rimangono dei frutti, seppur parziali, delle due stagioni.

Sul primo versante è possibile osservare un rinnovato approccio in materia di regolazione con l'istituzione a fine anni '90 del Comitato per la legislazione alla Camera, al quale si è aggiunto nel 2022 un omologo al Senato. Va inoltre sottolineato che la stessa materia AIR si è arricchita successivamente dello strumento VIR, strumenti valutativo-regolatori teoricamente significativi, ma spesso percepiti come meri adempimenti formali<sup>18</sup>.

Le innovazioni prodotte, più che da un autentico rinnovamento in materia di politiche pubbliche, possono essere ricondotte ad una presa di contatto con la materia regolatoria, dovuta al congenito attaccamento alla funzione legislativa della tradizione giusparlamentarista italiana.

In tal senso sarebbe più opportuno parlare di circuito della buona scrittura delle leggi che coinvolge i Comitati per la legislazione di Camera e Senato e il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, con asimmetrie e disfunzioni del tutto particolari<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 1 ss.

<sup>18</sup> G. PICCIRILLI, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 38 ss.

<sup>19</sup> Sia consentito il rinvio a S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e*

Sul secondo versante i tentativi di revisione costituzionale, nonostante l'esito referendario negativo, hanno lasciato delle innovazioni seppur minime nel sistema parlamentare.

Infatti in previsione del superamento del bicameralismo paritario, le Camere si erano attivate per anticipare alcune trasformazioni prefigurate dalla riforma costituzionale<sup>20</sup>. Nell'ipotesi di un Senato valutatore, Palazzo Madama ha istituito un organismo appositamente specializzato l'Ufficio Valutazione Impatto, pensato con un carattere multidisciplinare ed espressamente orientato alla diffusione istituzionale della cultura e del metodo della valutazione delle politiche pubbliche<sup>21</sup>.

La permanenza del bicameralismo paritario ha generato una situazione singolare, mentre il Senato possiede un organismo specializzato in materia, la Camera non è ugualmente attrezzata. La divaricazione appare più nitida osservando separatamente i due rami del Parlamento, in quanto gli approcci seguiti dalla Camera dei Deputati e dal Senato si rivelano sostanzialmente diversi sia sul piano degli obiettivi perseguiti che dei metodi di analisi e delle modalità di svolgimento dell'attività di analisi e valutazione.

A Montecitorio, il Servizio per il Controllo Parlamentare è l'unità amministrativa competente per la verifica tecnica sulla attuazione delle leggi e per la rilevazione degli adempimenti che, nell'ambito dell'istruttoria legislativa, la normativa vigente attribuisce al Governo e ad altri enti con l'elaborazione dei relativi dati statistici. La metodologia adoperata è di natura quantitativa basata su dati, analisi ed informazioni di provenienza esterna e si sostanzia in una attività di verifica a carattere tecnico-formale sul rispetto degli obblighi attuativi previsti dalle leggi e sugli adempimenti attribuiti al Governo<sup>22</sup>.

---

*gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *www.federalismi.it*, 6/2023.

<sup>20</sup> Già nell'estate del 2014, con due delibere dei rispettivi Uffici di Presidenza, Camera e Senato avevano provveduto ad armonizzare alcuni aspetti dello stato giuridico ed economico dei loro dipendenti. Nel maggio del 2017 il Consiglio di Presidenza del Senato e l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati hanno poi annunciato una serie di misure volte a realizzare l'unificazione di alcune strutture amministrative delle Camere. È stata così avviata la costituzione del Polo della documentazione parlamentare e del Polo informatico parlamentare che, insieme ai già costituiti Polo bibliotecario e alla collaborazione tra gli Archivi storici, costituiscono un importante strumento di riorganizzazione delle amministrazioni di supporto conoscitivo.

<sup>21</sup> R. LOIERO, *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2/2018, 404 ss.

<sup>22</sup> G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio AIC*, 2014, 6.

Il complesso di tali caratteristiche sembra sgombrare il campo da una vera e propria attività valutativa finalizzata ad esaminare criticamente l'esito, in termini di effetti, dell'attuazione, ma configura un semplice vaglio tecnico-formale.

Come anticipato, l'Ufficio Valutazione Impatto (da qui UVI) presenta diversamente un *focus* molto specifico dal punto di vista della valutazione delle politiche pubbliche.

Dal punto di vista strutturale l'organismo ha una struttura ibrida poiché l'organo di indirizzo è il Consiglio d'indirizzo, espressione di entrambe le componenti politica ed amministrativa dell'istituzione Senato<sup>23</sup>. L'attività di ricerca, approfondimento e formazione è invece concretamente svolta dal Segretariato dell'UVI, organo dalla natura tipicamente amministrativa, diretto dal Segretario Generale o, su sua delega, dal Vice Segretario Generale per la 1a Area. Dal punto di vista organizzativo la struttura si presenta come flessibile poiché l'attività di valutazione è radicata in un Comitato esterno e trasversale sia rispetto agli organi decisionali del Senato sia rispetto alla struttura amministrativa. Dal punto di vista dell'approccio metodologico, la peculiarità dell'UVI appare duplice. Da un lato, si è scelto di spostare l'attenzione dal singolo provvedimento legislativo alla politica pubblica, intesa come insieme di atti, sia legislativi che amministrativi, istituzioni e procedure messe in campo per affrontare un fenomeno. Ciò ha consentito di ampliare il campo di studio e di applicare metodologie di analisi in linea con gli standard qualitativi in uso a livello internazionale. Dall'altro lato, si è concentrato l'interesse sull'analisi e la valutazione degli effetti attesi (in termini sia qualitativi che quantitativi, in una prospettiva sia *ex ante* che *ex post*), anziché sugli effetti prodotti da una politica sul fenomeno oggetto di interesse. Si può pertanto affermare che, sul piano dell'attività svolta, l'UVI offre un contributo strumentale alla decisione politica, che integra le istruttorie e le risorse documentali prodotte dalle tradizionali strutture amministrative del Senato, le quali hanno una impostazione e un contenuto di stampo prevalentemente giuridico o giuridico-contabile<sup>24</sup>.

Se la struttura può apparire pregevole dal punto di vista concettuale, appare invece assai limitata sotto altri aspetti. Sul piano procedurale, la scelta

<sup>23</sup> Il Consiglio, presieduto dal Presidente del Senato, è infatti composto sia da parlamentari membri del Consiglio di Presidenza (almeno un Vice Presidente e i senatori Questori) che dalle figure di vertice dell'amministrazione parlamentare (il Segretario Generale e i Vice Segretari Generali), nonché dal rappresentante della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

<sup>24</sup> E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3/2019, 214 ss.

di radicare la base giuridica del Comitato non nel regolamento parlamentare, ma in una delibera del Consiglio di Presidenza, e quindi in un Decreto del Presidente del Senato, ha portato ad escludere qualsiasi connessione sistematica con i procedimenti decisionali esistenti o con procedure di nuova definizione, lasciandole di fatto alla libera iniziativa delle competenti sedi parlamentari. Le novelle del regolamento del Senato del 2017 e del 2022, successive all'istituzione del Comitato, hanno confermato questa opzione originaria<sup>25</sup>.

Tirando le fila è possibile vedere come la limitatezza funzionale dell'UVI e la parcellizzazione metodologica e strutturale tra Camera e Senato rendono di fatto ininfluyente la valutazione delle politiche pubbliche all'interno del sistema parlamentare italiano.

#### 4. *La necessità di riforma e le possibili conseguenze virtuose*

La necessità di una profonda riflessione in materia di valutazione di politiche pubbliche diventa tanto più attuale dinanzi alle molteplici sollecitazioni sistemiche della forma di governo parlamentare registratesi nel corso degli ultimi anni. Si pensi alle ultime revisioni costituzionali sul piano della composizione delle Camere, spingono i regolamenti parlamentari ad essere adeguati alle mutate condizioni numeriche e a favorire un maggior coordinamento tra i due rami del Parlamento nella prospettiva di un monocameralismo procedurale<sup>26</sup>. Parallelamente, sul funzionamento della forma governo parlamentare italiana, il PNRR ha accentuato il rafforzamento del ruolo del Governo e la progressiva marginalizzazione del Parlamento nella funzione legislativa. Non è infatti sfuggito agli occhi degli osservatori più attenti che la *governance* euro-nazionale, espressione dell'interazione tra regolamento UE n. 2021/24 e relative leggi italiane, impatti significativamente su indirizzo politico, forma di governo e rapporti tra tecnica e politica almeno fino alla fine del 2026<sup>27</sup>. L'introduzione di nuove strutture tecniche accentua la tendenza alla centralità dell'esecutivo nel

<sup>25</sup> P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche nella prospettiva del controllo parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 31/2022, 46.

<sup>26</sup> In tal senso viene colta una vera e propria finestra di opportunità per un salto di qualità dei regolamenti parlamentari in N. LUPO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, Il Filangieri, Quaderno 2020*, a cura di V. LIPPOLIS E N. LUPO, Napoli, 2021.

<sup>27</sup> Per una descrizione dettagliata del quadro normativo si veda E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, Napoli, 2022.



sistema a scapito delle Camere, dal momento che è demandato all'Amministrazione il raggiungimento di traguardi (*milestone*, di carattere qualitativo) e di obiettivi (*target*, di carattere più quantitativo), scadenzati nell'arco dei prossimi 5 anni, al cui conseguimento in misura "soddisfacente" è subordinato il pagamento delle rate<sup>28</sup>. Nell'attuazione del Piano, il Governo, nella veste di interlocutore privilegiato delle istituzioni UE, esercita la sua preminenza nell'agenda legislativa attraverso gli strumenti della decretazione, relegando ai margini il ruolo delle Camere<sup>29</sup>.

Di fronte a tali complessità appare utile una seria riflessione in campo valutativo dal momento che potrebbe rivitalizzare il ruolo subalterno del Parlamento all'interno della forma di governo.

In tal senso appare opportuno delineare chiaramente la collocazione dogmatica della funzione valutativa molto spesso schiacciata dalla funzione legislativa, o confusa in una nebulosa indistinta rispetto la funzione di controllo parlamentare.

Sul rapporto con la funzione legislativa appare evidente l'alterità ontologica della valutazione delle politiche pubbliche, che non si limita al confezionamento formalistico del semplice atto normativo, ma ne analizza con uno spettro ampio e metodologicamente variegato le ripercussioni all'interno del sistema.

Rispetto alla funzione di controllo il rapporto è storicamente controverso poiché i procedimenti parlamentari sono geneticamente polifunzionali<sup>30</sup> e la dottrina italiana ha molto spesso accomunato in un unico calderone le funzioni c.d. non legislative<sup>31</sup>.

Si possono notare però delle differenze tra le due funzioni inerenti all'oggetto, dato che le valutazioni non riguardano necessariamente le competenze riservate al Governo contrariamente al controllo concentrato sull'attività dell'esecutivo. Inoltre le pratiche valutative, a differenza del controllo, non implicano un giudizio di meritevolezza politica, ma limitano ad evidenziare la validità di una politica pubblica rispetto all'obiettivo prefissato, contribuendo a migliorare la base conoscitivo-deliberativa. Infine a differenza del controllo,

<sup>28</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2022, V.

<sup>29</sup> Per un'osservazione più approfondita della preponderanza governativa nella produzione legislativa si vedano: A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 58-59; A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in [www.forumdiquadernocostituzionali.it](http://www.forumdiquadernocostituzionali.it), 3/2021, 168 ss.

<sup>30</sup> L. GIANNINI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, 196.

<sup>31</sup> Si veda in tal senso la classificazione in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. DICKMANN, S. STAIANO, Milano, 2008.

le valutazioni possono essere rivolte anche a soggetti esterni al circuito di rappresentanza/responsabilità politica<sup>32</sup>.

Più correttamente la funzione valutativa andrebbe inscritta nella dimensione rappresentativa del Parlamento in quanto in una società sempre più complessa e articolata, le pratiche valutative costituiscono uno strumento conoscitivo utile a meglio comprendere la realtà e a mantenere un alto livello di comunicazione tra società e istituzioni non limitato solamente al momento elettorale<sup>33</sup>. Una rinnovata coloratura cognitiva della rappresentanza conferisce una nuova linfa all'Assemblea parlamentare che, di fronte ad impulsi sociali sempre più frammentati, recupera la propria natura di istituzione unificante della società grazie ad uno strumentario profondamente innovativo<sup>34</sup>.

Fatta questa necessaria precisazione, è possibile per via dei regolamenti parlamentari immettere le pratiche valutative a servizio delle due Camere.

Una soluzione organizzativa auspicabile potrebbe essere la creazione di un Comitato bicamerale dedicato specificatamente alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche, coadiuvato da una specifica struttura di supporto che favorirebbe il coordinamento tra i due rami del Parlamento<sup>35</sup>.

La composizione dell'organo dovrebbe essere di egual numero tra membri della maggioranza e dell'opposizione, garantendo così una strutturazione *non partisan*<sup>36</sup> che mutua la sedimentata esperienza dei Comitati per la legislazione. È infatti noto che tale tipologia di composizione permetta una valorizzazione della connotazione tecnica dell'organo a dispetto della strumentalizzazione politica tipica dei collegi a composizione proporzionale<sup>37</sup>. La struttura di supporto unitaria invece garantirebbe l'utilizzazione di un'unica

---

<sup>32</sup> M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022, 315 ss.

<sup>33</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021, 10 ss.

<sup>34</sup> A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 8-9.

<sup>35</sup> Ancora più radicale è l'ipotesi di una rimozione completa del Comitato per la legislazione e la proposta di creazione di una Commissione parlamentare per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche che ne assorba ed arricchisca i compiti in V. DI PORTO, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in [www.forumdiquadernicostituzionali.it](http://www.forumdiquadernicostituzionali.it), 3/2020, 398.

<sup>36</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 115-116.

<sup>37</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, 168-169. Criticamente sul funzionamento *bipartisan* dell'organo e sulla necessaria dimensione politica L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la Legislazione*, Torino, 2004, 181-182.

metodologia nella valutazione delle politiche pubbliche con una razionalizzazione e uniformità degli istituti e delle procedure.

Complessivamente l'organo in questione godrebbe di una autorevolezza maggiore, tale da garantire un rilievo significativo alle sue attività, ma soprattutto conferirebbe più forza ai rapporti tra questa struttura e il Governo o gli altri organi di controllo.

I vantaggi dell'introduzione di tale organismo potrebbero essere riscontrati in ambiti via via crescenti, coinvolgendo la funzione legislativa, la funzione di controllo parlamentare e rivitalizzando il ruolo del Parlamento all'interno del sistema. Un apposito organismo bicamerale per le politiche pubbliche potrebbe essere, attraverso un'ordinata cooperazione istituzionale, uno straordinario supporto all'attività dei Comitati per la legislazione nell'elaborazione del prodotto normativo<sup>38</sup>. Inoltre un soggetto preposto alle politiche pubbliche potrebbe essere consultato da qualsiasi commissione parlamentare nelle materie di rispettiva competenza, con un miglioramento notevole della qualità del procedimento legislativo e più in generale dell'attività dell'Assemblea.

Oltre a ciò le Camere potrebbero rafforzare la funzione di controllo parlamentare, da sempre considerata un elemento poco incisivo nella tradizione parlamentare italiana, grazie all'aumento della propria base conoscitiva e alla possibile valorizzazione politica dei dati derivanti dalla valutazione<sup>39</sup>. In una prospettiva più generale, una seria riflessione sulla valutazione delle politiche pubbliche potrebbe spingere ad arricchire il concetto di rappresentanza parlamentare, legato alla nozione classica responsabilità, con un'ulteriore valenza cognitiva capace di meglio comprendere l'attuale società complessa e di tutelare gli interessi durevoli<sup>40</sup>.

In conclusione l'innesto della valutazione delle politiche pubbliche all'interno del sistema parlamentare italiano non è un semplice esercizio di stile sulle funzioni dell'Assemblea, ma implica delle conseguenze ben più vaste. Con l'ausilio delle pratiche valutative il Parlamento riacquisterebbe la

---

<sup>38</sup> Si pensi alla suggestione dell'art. 20-bis r.S. che ha attribuito al Comitato per la legislazione al Senato la valutazione d'impatto, al di là dell'infelice espressione tecnica, indica un'intima connessione tra produzione normativa e dimensione valutativa.

<sup>39</sup> E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2013, 14 ss.

<sup>40</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 46 ss.

sua figura di “porticato”<sup>41</sup> tra comunità statale e Stato apparato, grazie ad una comprensione ben più approfondita delle varie istanze sociali. Ne discende che le sollecitazioni della dimensione valutativa rinvigoriscano complessivamente le funzioni parlamentari e rivitalizzino più in generale il ruolo delle Camere riducendo l’asimmetria strutturale con l’esecutivo nella forma di governo.

5. *Il ruolo marginale del Parlamento nella guerra dei numeri: il caso Superbonus e la necessità della funzione valutativa*

La necessità di una seria riflessione sulla funzione valutativa del Parlamento può essere osservata con maggior nitore in ambito di legislazione finanziaria, laddove si assiste ad una vera e propria marginalizzazione delle Camere in ambito di allocazione delle risorse finanziarie a causa della complessità tecnica delle stime. Da questo punto di vista un caso emblematico è certamente la vicenda del c.d. *Superbonus*<sup>42</sup> e degli altri *bonus edilizi*<sup>43</sup> previsti

---

<sup>41</sup> Immagine hegeliana evocativa richiamata da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 30.

<sup>42</sup> Il *Superbonus* è l’agevolazione fiscale disciplinata dall’articolo 119 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (decreto Rilancio), che consiste in una detrazione del 110% delle spese sostenute a partire dal 1° luglio 2020 per la realizzazione di specifici interventi finalizzati all’efficienza energetica e al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici. La disciplina è stata più volte modificata, in particolare, rimodulando l’importo della misura, con scadenze differenziate, in base al soggetto beneficiario. In sintesi, per gli interventi effettuati, il beneficio, da ripartire in quattro quote annuali di pari importo, spetta nella misura del 90% per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2023, nella misura ridotta al 70% per le spese sostenute nel 2024 e in quella ulteriormente ridotta al 65% per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2025. Per una ricostruzione normativa della misura si rinvia alla lettura dell’apposito Dossier Camera: [http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/FI0002.pdf?\\_1677675800458](http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/FI0002.pdf?_1677675800458).

<sup>43</sup> Le misure di agevolazione fiscale ricomprendono altresì il *Bonus facciate* (Art. 1, co. 219 legge 27 dicembre 2019, n. 160), *Sisma Bonus* (Art. 16, co. 1 del Decreto legge 4 giugno 2013, n. 63), *Ecobonus* (Art. 14, co. 2-*quater* del d.l. n. 63/2013), *Bonus Interventi edilizi* (Art. 16, co. 1, del d.l. n. 63/2013), *Bonus mobili* (Art. 16, co. 2, del d.l. n. 63/2013) e *Bonus Eliminazione barriere architettoniche* (Art. 119-*ter* del d.l. n. 34/2020) e *Bonus Verde* (Art. 1, co. 12, della legge 27 dicembre 2017, n. 205). Tali misure erano pre-esistenti alla pandemia, il legislatore ha deciso di proseguirne il variegato regime di detrazione fiscale e in alcuni casi di implementarne il regime (*Bonus facciate*).

all'indomani della crisi pandemica al fine di rilanciare economicamente il settore immobiliare e il relativo indotto.

La Ragioneria generale dello Stato (da qui RGS) nella sua attività di bollinatura del provvedimento ha stimato inizialmente un costo per le casse dello Stato di circa 33,5 miliardi di euro per il periodo di erogazione della misura (2020-2036)<sup>44</sup>.

Tale stima è stata smentita dalla Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), Lilia Cavallari, intervenuta il 16 marzo 2023 in audizione presso la Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia<sup>45</sup>. In tale contesto le risultanze dell'UPB sono state sensibilmente più alte della Ragioneria, dal momento che ha stimato un costo del *Superbonus* per le casse dello Stato di 68,5 miliardi di euro, da sommare ai restanti *bonus* superiori ai 35 miliardi di euro<sup>46</sup>.

Dello stesso avviso anche la Corte dei conti che nella «Memoria nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia» inviata nell'aprile 2023 alla Commissione Bilancio Camera dei deputati stigmatizza le stime della RGS. Si sottolinea infatti come «La distanza tra le previsioni iniziali che hanno accompagnato l'adozione della normativa e ciò che si configura come

<sup>44</sup> Le relazioni tecniche sono relative agli: art. 119 e 121 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34; art. 1, commi 3 e 4 del decreto legge 6 maggio 2021, n.59; art. 1 co 28 della legge 30 dicembre 2021, n. 234; art. 28 del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4; art. 29-*bis* del decreto legge del 1 marzo 2022, n. 17; art. 14 del decreto legge 17 maggio 2022, n. 50; art. 33-*ter* del decreto legge 9 agosto 2022, n. 115; art. 9 del decreto legge 18 novembre 2022, n. 176.

<sup>45</sup> Il testo è consultabile in <https://www.upbilancio.it/audizione-sugli-effetti-macroeconomici-e-di-finanza-pubblica-derivanti-dagli-incentivi-fiscali-in-materia-edilizia/>.

<sup>46</sup> «Dall'altro lato, aver posto l'intero costo dell'intervento a carico dello Stato senza introdurre elementi di selettività ha generato una spesa nettamente superiore a quella per gli interventi di riqualificazione energetica agevolati in precedenza. Il cosiddetto Ecobonus ammontava a circa 4,5 miliardi nel 2020, mentre gli investimenti asseverati a solo titolo di Superbonus energia a tutto febbraio 2023 hanno raggiunto i 68,5 miliardi (fig. 2) di cui 53,2 completati. L'onere per la finanza pubblica ha superato sensibilmente le aspettative iniziali, basate su una previsione ufficiale di spesa di 35 miliardi per l'intero periodo di validità della misura. Sommato agli altri bonus edilizi – bonus facciate, ristrutturazioni, ecc. – il costo delle agevolazioni è destinato a superare anche l'importo, già rivisto al rialzo, di 110 miliardi sottostante le previsioni ufficiali del conto economico delle Amministrazioni pubbliche risalenti alla NADEF dello scorso autunno».

l'ammontare degli incentivi erogati ai fini delle spese edilizie e di efficientamento energetico è particolarmente ingente». Facendo leva sui dati forniti dall'ENEA, la Corte dei conti stima che «Nel periodo che va dal 2021 ai primi mesi del 2023 sono stati immessi nell'economia circa 160 miliardi di detrazioni/crediti di imposta: 30 miliardi di crediti sono stati stanziati per le spese energetiche delle imprese (da compensare interamente nell'arco del 2023), 80 miliardi di crediti accertati dall'ENEA per il *Superbonus*, a cui si stima vadano sommati almeno 60 miliardi di altri incentivi (*Ecobonus*, *Sismabonus*, Facciate, Ristrutturazioni, ecc.)».

Il tal senso la Corte dei conti conferma le impressioni già emerse nei Rapporti di coordinamento di finanza pubblica del 2021 e 2022 in cui evidenziava i rischi per le casse dello Stato legati ad una strutturazione non troppo specifica delle misure in materia edilizia, ponendo interrogativi circa la sostenibilità finanziaria del regime delle detrazioni fiscali e della selettività della categoria dei beneficiari delle misure.

Ma vi è di più, nell'*Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti economici e di finanza pubblica degli incentivi fiscali in materia edilizia* del 23 maggio 2023 in cui relazionano il Direttore Generale del Tesoro, il Direttore Generale delle Finanze e il Ragioniere Generale dello Stato si conferma l'erroneità delle stime iniziali<sup>47</sup>. Si sottolinea infatti che «nelle valutazioni *ex-ante* riportate nelle relazioni tecniche dei provvedimenti, agli incentivi immobiliari attualmente vigenti (considerando gli effetti di tutti gli interventi che hanno modificato la disciplina del *Superbonus* 110% – compresi il DL 176/2022 e la Legge di Bilancio per il 2023 - e gli effetti delle proroghe dal 2020 per gli altri bonus) sono state assegnate risorse per 5,6 miliardi nel 2022, quasi 8,7 miliardi nel 2023, circa 10,8 miliardi nel 2024 e oltre 12 miliardi di euro in ciascuno degli anni 2025 e 2026. Nel periodo compreso tra il 2020 e il 2035, questi interventi secondo le stime originarie avrebbero dovuto assorbire risorse pubbliche per oltre 70,9 miliardi di euro».

Successivamente i numeri però sono stati rivisti in quanto «la stima del *Superbonus* e degli altri bonus edilizi aggiornati sulla base degli ultimi dati disponibili è di oltre 116 miliardi di euro nell'orizzonte temporale considerato; in particolare le previsioni relative al *Superbonus* 110% si collocherebbero a

---

<sup>47</sup> Documento dell'audizione consultabile in:

[https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/009/046/09\\_Memoria\\_Ministero\\_economia\\_e\\_finanze\\_def.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/009/046/09_Memoria_Ministero_economia_e_finanze_def.pdf)

67,12 miliardi e quelle del bonus facciate a 19 miliardi»<sup>48</sup>, con una differenza vistosa tra previsione *ex ante* ed *ex post* pari a 45,2 miliardi di euro.

Proprio per porre rimedio ai crescenti costi per le casse dello Stato, il decreto legge n. 39/2024<sup>49</sup> ha esteso da 4 a 10 anni il periodo di rateizzazione delle detrazioni del Superbonus per le spese sostenute negli anni 2024-25, introducendo diverse modifiche alla disciplina della cessione dei crediti per il bonus fiscali edilizi. Sulla base delle informazioni contenute nella relazione tecnica a corredo del maxiemendamento governativo al decreto legge, risulta possibile una ricognizione complessiva degli effetti del Superbonus e del Bonus facciate sul deficit e sul debito, integrando il quadro di consuntivo relativo al quadriennio 2020-23 - già oggetto di aggiornamento da parte dell'Istat - con un quadro previsionale per gli anni futuri di vigenza dell'agevolazione, come descritto nella relazione tecnica al maxiemendamento (anni 2024-2036). L'impatto complessivo del Superbonus risulta pari a circa 165 miliardi di euro, elevato a circa 188 miliardi di euro aggiungendo i circa 23 miliardi di euro derivanti dal Bonus facciate. Rispetto all'importo totale, l'effetto già verificatosi nel quadriennio 2020-23 ammonta a poco oltre 175 miliardi di euro sul deficit (di cui circa 153 miliardi di euro dovuti al Superbonus e circa 23 miliardi al Bonus facciate, che ha esaurito i suoi effetti nel 2022). Per quanto riguarda invece il debito, l'impatto cumulato del Superbonus per il periodo 2020-2023 ammonta a soli 20,6 miliardi di euro circa, mentre non si dispone di informazioni ufficiali riferite alla modulazione annua dell'impatto del Bonus facciate<sup>50</sup>.

Dalla “guerra delle stime” emerge un quadro estremamente problematico nell'interazione tra i soggetti tecnici della finanza pubblica nell'allocatione

---

<sup>48</sup> Come confermano i tre rappresentanti del Ministero dell'Economia e finanze la stima tendenziale inclusa nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e finanza 2022, era stata rivista al rialzo a 61,2 miliardi di euro (oltre il 67% in più rispetto alle stime del DEF 2022) e 19 miliardi per il *Superbonus* e il bonus facciate rispettivamente, a fronte di una valutazione iniziale di oneri per la finanza pubblica di 35 e 5,9 miliardi.

<sup>49</sup> «Misure urgenti in materia di agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119 e 119-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, altre misure urgenti in materia fiscale e connesse a eventi eccezionali, nonché relative all'amministrazione finanziaria». Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 23 maggio 2024, n. 67.

<sup>50</sup> Al riguardo si veda il dossier «Effetti del Superbonus e del Bonus facciate sul quadro di finanza pubblica» a cura dell'Osservatorio sulla finanza pubblica della Camera dei deputati consultabile [https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/Dossier\\_OFP\\_04\\_Superbonus.pdf](https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/Dossier_OFP_04_Superbonus.pdf).

delle risorse finanziarie. Anzitutto ne esce indebolita la struttura tecnica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con particolare riguardo della RGS, nel ruolo di custode della certezza pubblica dei conti dello Stato, chiamato ripetutamente a rimaneggiare le stime sugli oneri finanziari. In secondo luogo appare poco valorizzato il ruolo dell'UPB e della Corte dei conti nella fase *ex post* nel controllo della finanza pubblica, evidenziando una scarsa fruizione politico parlamentare delle risultanze tecniche fornite. Infine appare marginalizzato completamente il Parlamento che, privo di un sistema compiuto di informazioni, non incide e non si responsabilizza nella definizione della legislazione finanziaria. In tale contesto la funzione valutativa può contribuire a ricostruire nello specifico un più compiuto reticolo informativo della finanza pubblica a servizio delle Camere e della cittadinanza.

6. *La problematica interazione dei soggetti tecnici nel caso Superbonus: caratteristiche e limiti*

Dopo aver elencato i dati e osservato i limiti dell'interazione dei soggetti tecnici nella legislazione finanziaria appare opportuno osservare singolarmente le specifiche caratteristiche dei singoli organi.

La Ragioneria Generale dello Stato (da qui RGS) costituisce un complesso organico, fortemente integrato e al contempo incardinato in tutte le articolazioni dell'amministrazione statale. Si compone, infatti, di un corpo centrale della Ragioneria ordinato in 15 direzioni generali, 15 Uffici Centrali del Bilancio (UCB) presso le amministrazioni dei ministeri (con portafoglio) e 68 Ragionerie Territoriali dello Stato (RTS) diffuse su tutto il territorio nazionale. Sotto l'aspetto strutturale, la Ragioneria Generale dello Stato rappresenta il II Dipartimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>51</sup>. La RGS svolge un ruolo fortemente incisivo all'interno del ciclo di bilancio

---

<sup>51</sup> Alla guida della Ragioneria Generale dello Stato è preposto il Ragioniere Generale dello Stato che viene nominato dal Governo su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Ragioniere Generale dello Stato è la figura che assicura l'unità di indirizzo e il coordinamento delle attività della Ragioneria Generale e del sistema delle Ragionerie da essa dipendenti. Egli ha inoltre la personale responsabilità per l'esattezza e la prontezza delle registrazioni contabili e per l'efficace servizio del riscontro contabile su tutta l'amministrazione dello Stato. Ha anche funzioni consultive per il Ministro dell'Economia e delle Finanze relativamente alla predisposizione di provvedimenti in materia di contabilità.



dal momento che partecipa alla formazione del bilancio, coordina i servizi di tesoreria, gestisce le banche dati e conosce l'entità effettiva delle entrate. In tale posizione di forza l'organo esercita una fattuale signoria occulta dei mezzi finanziari con degli indubbi riverberi in ambito endogovernativo, d'influenza sull'Assemblea parlamentare e con una posizione d'interlocuzione in ambito di *governance* UE. I motivi del dominio dei mezzi finanziari in capo alla RGS vanno ricercati nella sua collocazione funzionale e nell'elevato grado di tecnicità dell'organo. Sul primo versante è certamente significativa l'appartenenza della RGS al Ministero dell'Economia e delle Finanze che, nel sempre più crescente fenomeno di integrazione dei processi di bilancio, svolge un ruolo di interlocutore privilegiato delle istituzioni europee<sup>52</sup>. In tale contesto la stessa Ragioneria è un punto di riferimento per la *governance* UE, svolgendo il ruolo di "guardiano" dei vincoli di bilancio e di tutela della certezza finanziaria<sup>53</sup>. Sull'altro versante la RGS è una tecnostuttura che esercita il suo dominio grazie a all'elevata specializzazione delle competenze<sup>54</sup>. Tale aspetto, che potrebbe apparire banale a prima vista, conferisce all'amministrazione finanziaria un notevole autorevolezza in un contesto estremamente tecnico e di difficile intelligibilità per il decisore politico, sia esso di veste governativa che parlamentare. La forza condizionante della Ragioneria generale dello Stato si manifesta tramite gli strumenti d'ingerenza attraverso bilancio e quelli fuori bilancio: nel primo gruppo rientrano le note integrative di bilancio, mentre nel secondo vi sono un insieme di relazioni e prospetti allestiti dall'amministrazione finanziaria tra cui spicca la procedura di verifica e bollinatura<sup>55</sup>. Nel caso specifico del *Superbonus* il complesso procedimento

---

<sup>52</sup> S. BIGAZZI, *Il ruolo istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla luce della crisi economico-finanziaria*, in *www.federalismi.it*, 26/2016, 17-18.

<sup>53</sup> L'attività della Ragioneria si svolge anche in campo internazionale, in particolare nell'ambito dei rapporti finanziari con l'Unione Europea che negli ultimi anni si sono sviluppati e sono diventati più complessi. In generale, la RGS partecipa al processo di formazione, esecuzione e certificazione del bilancio dell'Ue, in particolare quantificando gli oneri a carico della finanza nazionale, gestisce e monitora i flussi finanziari con l'Unione europea, in particolare il Fondo di rotazione. Tra le principali operazioni c'è la gestione del processo di acquisizione delle risorse comunitarie destinate all'Italia e il trasferimento dei fondi europei alle Amministrazioni pubbliche e private.

<sup>54</sup> L. SALTARI, *Che resta delle strutture tecniche nell'amministrazione pubblica italiana?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019, 262 ss.

<sup>55</sup> E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, 2021, 89 ss.

della bollinatura<sup>56</sup>, oscillante tra procedimento amministrativo e normativo, ha quantificato gli oneri della finanza pubblica nelle relazioni tecniche dei vari provvedimenti legislativi che hanno definito la misura. In tal senso si palesa la predominanza della Ragioneria nel governo dei mezzi finanziari a causa dell'assoluto monopolio informativo sui numeri che ne determina sostanzialmente il ruolo di custode unico della certezza finanziaria dei conti pubblici. Tale spostamento del baricentro del potere, causato dal principio di copertura finanziaria, comporta una profonda opacità nella definizione della legislazione finanziaria, in quanto alla capacità di determinare i cordoni della borsa da parte della Ragioneria, non corrisponde una trasparente responsabilità finanziaria<sup>57</sup> che spetta al circuito Governo-Parlamento. Nel caso del *Superbonus* tale opacità e l'assenza di contrappesi istituzionali ha esposto la RGS ad un rischioso effetto di cattura<sup>58</sup> da parte del decisore politico, con il conseguente annacquamento della capacità tecnica per cui è stata congegnata e la parallela erroneità delle stime a causa della pressione politico-governativa.

Dinanzi al monopolio informativo della Ragioneria sono presenti degli organi che informano il Parlamento sulle grandezze numeriche di bilancio: UPB e Corte dei conti.

L'Ufficio parlamentare di bilancio è un organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee, contribuendo ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini. Frutto dell'interazione tra normative europee<sup>59</sup> sulla *governance* eco-

---

<sup>56</sup> Per una descrizione dettagliata del procedimento di bollinatura si veda E. D'ALTERIO, *Il ruolo dell'amministrazione finanziaria: "la bollinatura" della Ragioneria Generale dello Stato*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. BERGONZINI, Milano, 2019

<sup>57</sup> E. D'ALTERIO, *Potere finanziario e pubblica amministrazione*, in *Potere e Costituzione, Enciclopedia del Diritto*, Milano, 2023, 719 ss.

<sup>58</sup> G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 163 ss.

<sup>59</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria; Regolamento (UE) del 21 maggio 2013, n. 473 del Parlamento europeo e del Consiglio (Sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro); Direttiva dell'8 novembre 2011, n. 2011/85/UE del Consiglio (Relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri); Comunicazione della Commissione COM(2012) 342 final (Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio).

nomica e normativa nazionale<sup>60</sup> sul principio dell'equilibrio di bilancio, l'UPB è un organismo di bilancio indipendente facente parte di una rete europea e più in generale dei Paesi OCSE. Il *fiscal council* italiano giuridicamente può configurarsi come un organo ausiliario e eurounitariamente necessario<sup>61</sup>, in alcune ricostruzioni è assimilato funzionalmente ad un'*authority*<sup>62</sup>, mentre sembra invece escludersi la riconducibilità ad un organismo di valutazione delle politiche pubbliche<sup>63</sup>.

L'organismo italiano presenta una duplice specificità rispetto alla modellistica comparata:

ha una collocazione parlamentare a differenza di altre esperienze più contraddistinte da una coloritura extra parlamentare<sup>64</sup> e possiede una composizione collegiale (tre membri) a differenza di altri contesti con profili anche monocratici<sup>65</sup>.

Dal punto di vista funzionale l'UPB effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: 1) previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; in particolare, valida le previsioni macroeconomiche del Governo contenute nei documenti di programmazione (*lettere di validazione*); 2) andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e osservanza delle regole di bilancio; 3) attivazione e utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di evento eccezionale); 4) sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; 5) ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività, con una attenzione particolare alla divulgazione di elementi informativi nei

<sup>60</sup> Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 e Legge del 24 dicembre 2012, n. 243.

<sup>61</sup> A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliario alla prova del primo mandato della forma di governo*, Napoli, 2020, 66 ss.

<sup>62</sup> M. MANETTI, *Poteri e garanzie (Autorità indipendenti)*, in *Potere e Costituzione, Enciclopedia del Diritto*, Milano, 2023, 784 in cui sottolinea che l'Ufficio parlamentare di bilancio è addirittura l'unica autorità indipendente a godere di esplicita copertura costituzionale ai sensi della l. cost. n. 1/2012.

<sup>63</sup> E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., 166.

<sup>64</sup> A. SIKERA, V. MANZETTI, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in *www.federalismi.it*, 26/2016, 9 ss.

<sup>65</sup> Y. GUERRA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto costituzionale del governo dei numeri*, in *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, a cura di C. CARUSO, M. MORVILLO, Bologna, 2020, 288 ss.

campi dell'economia e della finanza pubblica. L'Ufficio opera sulla base di un programma di lavoro annuale, predisponendo analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

Il banco di prova dei *bonus* edilizi ha certamente evidenziato la capacità dell'UPB di fornire stime ben definite, svolgendo un ruolo autorevole<sup>66</sup> nel rendere edotto il Parlamento e la cittadinanza sulla variazione dei saldi di bilancio<sup>67</sup>.

Tuttavia possono riscontrarsi in filigrana i limiti dell'organismo di bilancio.

Anzitutto non esistono degli incisivi automatismi procedurali nei confronti dell'esecutivo in caso di disallineamento tra stime. Ciò è dovuto alla natura dell'UPB che si presenta come organo tecnico e neutrale e ontologicamente chiamato solo fornire la propria *expertise*, senza alcun tipo di influenza nel circuito dell'indirizzo politico<sup>68</sup>.

Inoltre l'evanescenza normativa con cui è stato disciplinato l'Ufficio, un Protocollo istitutivo<sup>69</sup> in luogo di una tipizzazione nei regolamenti parlamentari, non ne ha certamente valorizzato appieno le potenzialità sistematiche.

Infine altro aspetto problematico è la mancata attuazione dell'art. 5 comma quarto della l. cost. n. 1/2012<sup>70</sup> che prevede la funzione di controllo

<sup>66</sup> C. BERGONZINI, *L'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, in *Il bilancio dello Stato*, a cura di M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, Napoli, 2022, 131 ss.

<sup>67</sup> Le osservazioni sugli incentivi in materia edilizia vengono recentemente confermate nel Focus n. 1 del 2024 dell'UPB in cui si evidenzia come «il più elevato deficit primario del 2023 è dovuto principalmente alle maggiori spese per i bonus edilizi emerse dal monitoraggio in corso d'anno». Si veda in tal senso

[https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/01/Focus\\_1\\_2024-DPB.pdf](https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/01/Focus_1_2024-DPB.pdf).

<sup>68</sup> «Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni».

<sup>69</sup> E. GRIGLIO, *Il protocollo sull'Ufficio parlamentare di bilancio: una fuga dai regolamenti parlamentari?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2014.

<sup>70</sup> Per un approfondimento al riguardo E. GRIGLIO, *Il Parlamento tra decisione e controllo di bilancio*, in *Democrazia e bilancio pubblico. Atti del secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica. Venezia 28-29 novembre 2019*, a cura di A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, Napoli, 2021; P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, 2017; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014; N. LUPO, *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in *La dimensione globale della finanza e della contabilità*

di finanza pubblica nei regolamenti parlamentari. Tale assenza nei regolamenti non risalta il patrimonio informativo dell'UPB, dal momento che il mero dato tecnico se non sfruttato politicamente nella dialettica Parlamento-Governo rimane lettera morta, senza alcuna ripercussione nel sistema.

Sull'altro versante la Corte dei conti è l'organo di rilevanza costituzionale che svolge funzioni di controllo e giurisdizionali<sup>71</sup> nelle materie di contabilità pubblica nonché amministrative e consultive. Ai sensi dell'art. 100 Cost. il giudice contabile svolge il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, quello successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche e il controllo economico finanziario che risulta cruciale nel ciclo di quantificazione e copertura finanziaria. È organo a servizio dello Stato-comunità, ausiliario sia dello Stato, sia delle Regioni e degli enti locali, garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza e dell'economicità, a differenza dei controlli interni alle singole amministrazioni. Nell'esercizio delle sue funzioni di controllo la Corte non si presenta come organo terzo, tant'è che i rapporti con gli altri organi statali sono improntati alla collaborazione e non ad un'alterità dialettica, sostanziandosi perciò in un rapporto inter-organico e non intersoggettivo<sup>72</sup>.

In quest'ottica la funzione ausiliaria della Corte dei conti è stata concepita nel tempo non solamente confinata al controllo di legittimità degli atti dell'esecutivo e sul controllo di gestione, ma si è registrata una spinta notevole anche sulla dimensione di organo come *longa manus* del Parlamento. A

---

*pubblica. Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica. Pisa 6-7 dicembre 2018*, a cura di A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, Napoli, 2020.

<sup>71</sup> L'art. 103 della Costituzione attribuisce alla Corte la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, pensioni civili, militari e di guerra. La Corte è competente a giudicare agenti contabili, amministratori e funzionari pubblici sulle materie che riguardano la gestione del pubblico denaro. Presso ogni sezione giurisdizionale della Corte dei conti è prevista una Procura, con funzioni di pubblico ministero, propulsore dell'attività giurisdizionale. Il PM, organo neutrale e imparziale, assume il ruolo di attore nel processo contabile per tutelare valori e interessi generali.

<sup>72</sup> P. BONETTI, *Art. 100 Cost.*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol. 2: Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, Bologna, 2021, 261. Ne sottolinea il carattere strumentale dell'attività ausiliaria rispetto all'organo principale, escludendone una specificità propria della funzione. G. CARBONE, *Art. 100*, in *Commentario della Costituzione. Gli organi ausiliari*, Bologna-Roma, 1994, 78.

partire dalla legge del 15 gennaio 1994, n. 20 si assiste ad un'implementazione delle misure referto in capo alla Corte al fine di rivitalizzarne la relazione con l'Assemblea parlamentare<sup>73</sup>. Numerose e importanti sono le funzioni di diretto ausilio del Parlamento in materia finanziaria: referti annuali, quadrimestrali, audizioni, relazioni specifiche in tema di finanza regionale e locale, sono altrettanti strumenti che consentono al Parlamento di avere una visione più completa e consapevole, anche in corso di esercizio, sugli andamenti complessivi della finanza pubblica. La galassia degli strumenti di referto (parificazione del Rendiconto generale dello Stato, referto quadrimestrale sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, referti speciali e audizioni) evidenzia come la Corte dei conti non abbia solamente un ruolo di semplice d'informatrice delle Camere, ma si ponga sempre più con connotati di garante degli equilibri finanziari in senso lato, fornendo un patrimonio informativo in cui si specifica l'adeguatezza delle misure adottate sia quale esito della fase di controllo, sia quale apporto alla fase decisoria<sup>74</sup>.

Nel caso specifico dei *bonus* edilizi il contributo della Corte dei conti è stato molto significativo nella definizione di stime alternative alla RGS nei vari referti, tuttavia l'assenza di una funzione di controllo della finanza pubblica<sup>75</sup> ben delineata nei regolamenti parlamentari impedisce di fatto di mettere a sistema questo importante flusso informativo<sup>76</sup>, analogamente a quanto evidenziato per l'UPB.

---

<sup>73</sup> M. RISTUCCIA, *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Democrazia e diritto*, 3-4/2011, 42

<sup>74</sup> M. MORVILLO, *La Corte dei conti in trasformazione: ausiliarità e vincoli di bilancio*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. MORRONE, Torino, 2015, 243.

<sup>75</sup> G. RIVOSACCHI, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, a cura di C. CARUSO, M. MORVILLO, Bologna, 2020, 325.

<sup>76</sup> Un esempio concreto potrebbe essere la scarsa attenzione posta al Rendiconto, al giudizio di parificazione e alla relazione sullo stesso posti in essere dalla Corte dei conti che offrono alle Camere una panoramica dei risultati di gestione e dell'operato del Governo. Il sindacato parlamentare appare superficiale come evidenziato da A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2019, 70 ss.

7. *Conclusioni: l'introduzione di un organismo di valutazione delle politiche pubbliche e le sfide del futuro*

L'interazione non ottimale dei soggetti tecnici nel caso dei *bonus* edilizi evidenzia ancora di più la necessità di un organismo di valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare italiano. L'obiezione possibile dinanzi a questa ipotesi potrebbe essere quella di una sovrapposibilità/superfluità dell'organo valutatore rispetto alla Corte dei conti e all'UPB.

Tale contestazione non appare condivisibile dal momento che è pur vero che si tratta di tre soggetti tecnici, ma si differenziano per un dato fondamentale.

Si è infatti sottolineato in precedenza che l'organismo di valutazione delle politiche pubbliche si connota dal tritico committenza politica, struttura tecnica e procedure di collegamento che, pertanto, lo inquadrano come un soggetto tecnico direttamente sollecitato dal decisore politico a fornire una base conoscitiva per la deliberazione.

In tal senso la Corte dei conti e l'UPB, pur essendo organi ausiliari del Parlamento, non si trovano nella stessa posizione in quanto esterni al circuito di indirizzo politico e privi di una sicura valorizzazione politico-parlamentare del dato tecnico fornito.

Nel caso specifico dei *bonus* edilizi il contributo dell'organismo di valutazione delle politiche pubbliche sarebbe stato prezioso nelle tre metodologie così riassumibili:

la valutazione *ex ante* sarebbe stata utile nella definizione delle stime, fornendo sin dall'inizio un dato alternativo alla RGS dimostratosi nei fatti al ribasso rispetto ai reali oneri per le casse dello Stato. Lo stesso MEF nell'audizione del 23 maggio 2023 riconosce l'erroneità delle previsioni della Ragioneria che, non avendo contrappesi endogovernativi e/o parlamentari, si è riverberata sull'intero sistema di finanza pubblica;

la valutazione *in itinere* avrebbe potuto invece contribuire a ricalibrare la misura avendo come obiettivo il monitoraggio sull'implementazione e l'erogazione del provvedimento. Nel caso specifico un contributo del genere avrebbe potuto in corso d'opera rideterminare la percentuale della detrazione fiscale e la platea di beneficiari dei bonus edilizi, elementi di vero e proprio aumento della spesa statale;

la valutazione *ex post* ha come fine quello di valutare gli effetti della politica pubblica. Nel caso specifico un eventuale organismo parlamentare si aggiungerebbe alla Corte dei conti e all'UPB costituendo un vero e proprio reticolo informativo e avendo come elemento ulteriore rispetto gli organi

ausiliari la possibilità, attraverso le consultazioni, di coinvolgere i destinatari della decisione in ottica partecipativa.

Chiaramente quando si indicano le tre metodologie si propugnano modelli non rigidi, contraddistinti da un'influenza reciproca molto significativa l'un l'altro<sup>77</sup> e connotati non da una mera successione di attività valutative nel corso del tempo<sup>78</sup>, bensì da una continua stratificazione informativa a disposizione del decisore.

Avviandoci alle conclusioni, è possibile notare come l'introduzione di un organismo bicamerale delle politiche pubbliche sia ormai un elemento non più rinviabile nei regolamenti parlamentari, in quanto immetterebbe nell'Assemblea parlamentare quegli strumenti tecnici di cui è sprovvista, permettendo di meglio comprendere le implicazioni socio economiche delle scelte pubbliche nella realtà contemporanea<sup>79</sup>, superando la strutturale asimmetria conoscitiva a favore del Governo.

<sup>77</sup> «Anche se convenzionalmente si continua a distinguere tra una valutazione *ex ante*, una *valutazione in itinere* e una *valutazione ex post*, il metodo valutativo si presta ormai ad essere uno strumento di verifica costante di ogni fase del processo decisionale. Se prima della realizzazione di un intervento pubblico la valutazione può contribuire a supportare i decisori nella scelta delle linee di riforma, in fasi intermedie essa consente di monitorare lo stato di avanzamento e di confrontarlo con le previsioni iniziali. In riferimento a politiche già adottate, infine, la valutazione mira a verificare il processo di attuazione, agevolando azioni di eventuale correzione e ridefinizione degli interventi pubblici. Complessivamente la valutazione delle politiche pubbliche assume una funzione sistemica basata su una profonda connessione tra problemi e soluzioni: valutando costantemente gli esiti dell'azione politica si forniscono al decisore pubblico nuovi elementi che divengono i presupposti di ulteriori interventi pubblici» così E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Assemblee Rappresentative e valutazioni delle politiche pubbliche*, in *Associazione per gli studi e le Ricerche Parlamentari Seminario 2023*, Vol. n. 27, Torino, 2024, 5.

<sup>78</sup> «Un tratto distintivo della valutazione delle politiche pubbliche è quello infatti di non farsi rinchiodare in una logica di tipo “lineare”, di successione nel tempo di fasi indipendenti l'una dall'altra. Il metodo valutativo si articola in un modello “a spirale”, di stratificazione nel tempo di analisi e valutazioni. Proprio per questo motivo, la valutazione si traduce nei modelli più avanzati di trasparenza, condivisione, interazione tra i vari soggetti che valutano, e tra gli stessi valutatori e i destinatari delle politiche pubbliche valutate (*stakeholders*)» in *La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo*, Dossier UVI Senato reperibile: [https://www.senato.it/application/>manager/projects/leg19/file/repository/UVI/strumenti/Strumenti\\_2.pdf](https://www.senato.it/application/>manager/projects/leg19/file/repository/UVI/strumenti/Strumenti_2.pdf).

<sup>79</sup> Favorevole, se correttamente impostato, al rapporto tecnica/politica in un *policy cycle* si mostra E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, cit., 14; *Contra* A. VERNATA, *Il Parlamento tra tecnica e politica*, in *Diritto Costituzionale*, 3/2022, 143-144 in cui contesta la predeterminazione valoriale della tecnica e richiama alla necessità di un pluralismo *della e nella* tecnica al fine di tutelare la legittimazione democratica nelle forme e nei limiti che la Costituzione impone.



A questo salto di qualità culturale verso un'accezione di rappresentanza cognitiva si accompagnerebbero ulteriori effetti su scala sistematica.

Innanzitutto un Comitato bicamerale potrebbe diventare un terminale informativo per le Camere sia nella ricezione di informazioni, sia giocando di sponda con altri soggetti istituzionali attraverso le risultanze valutative. In tal senso vi potrebbe essere una circolazione di dati molto meno parcellizzata e favorita anche da un'ipotetica apertura agli *stakeholders*<sup>80</sup>.

Altro aspetto significativo potrebbe essere la sollecitazione a spingere al compimento della funzione di controllo di finanza pubblica con un'attenzione sistematica per l'acquisizione del dato tecnico e la sua conseguente enfattizzazione politica.

Come sottolineato in precedenza le funzioni di controllo e di valutazione non devono essere confuse, tuttavia una loro tipizzazione nei regolamenti parlamentari risponderebbe alla medesima esigenza di attribuire al Parlamento un ruolo innovativo, incidendo nella realtà contemporanea con un ventaglio di funzioni decisamente più adeguate. In questa direzione l'Assemblea parlamentare riuscirebbe *ab origine* a confrontarsi più incisivamente con il Governo attraverso un puntuale controllo dovuto ad una precisa valutazione non solo dell'attività legislativa, ma anche di un'attenta osservazione *ex post* della stessa.

In conclusione la legislazione finanziaria ci dimostra come ormai non sia più rinviabile una seria riflessione sull'introduzione parlamentare della valutazione delle politiche pubbliche. La marginalità del Parlamento nell'allocazione delle risorse e l'interazione non ottimale dei soggetti tecnici di bilancio rendono necessarie delle novelle parlamentari in tale direzione anche in vista della riforma del Patto di Stabilità e Crescita a livello europeo che, certamente, avrà delle ripercussioni significative nell'ordinamento italiano<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Sull'aspetto partecipativo si veda N. PETTINARI, *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali*, Napoli, 2019, 281 ss.

<sup>81</sup> Per approfondimenti al riguardo G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 21/2023; L. BARTOLUCCI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *Diritti Comparati*, 2024; A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *www.federalismi.it*, 2/2024; N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1/2024; O. CHESSA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 2/2024; R. DICKMANN, *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in *www.federalismi.it*, 29/2024.

### Abstract

Il presente lavoro indaga sul funzionamento della valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare italiano. Dopo un'iniziale premessa riguardante lo sviluppo storico delle pratiche valutative, si indaga sugli strumenti parlamentari attualmente presenti, evidenziandone contraddizioni e limiti. Nella seconda parte del contributo l'attenzione si focalizza sul sistema di finanza pubblica, con riguardo particolare al caso cosiddetto *Superbonus*. In tale contesto, la cattiva interazione dei soggetti tecnici della finanza pubblica (Ragioneria Generale dello Stato, Ufficio Parlamentare di Bilancio e Corte dei conti) e la marginalità del Parlamento hanno originato l'erroneità delle stime sulla misura e un conseguente aumento della spesa pubblica. Per tali ragioni le conclusioni proporranno, *de jure condendo*, l'introduzione di un organismo di valutazione di politiche pubbliche nel sistema parlamentare italiano.

The evaluation of public policies in the Italian parliamentary system:  
between dysfunctions and opportunities for reform

This work investigates the functioning of the evaluation of public policies in the Italian parliamentary system. After an initial premise regarding the historical development of evaluation practices, we investigate the parliamentary tools currently present, highlighting their contradictions and limits. In the second part of the contribution, attention focuses on the public finance system, with particular attention to the so-called *Superbonus* case. In this context, the bad interaction of the technical subjects of public finance (General State Accounting Office, Parliamentary Budget Office and Court of Auditors) and the marginality of Parliament have given rise to the erroneous estimates of the measure and a consequent increase in public spending. For these reasons, the conclusions will propose, *de jure condendo*, the introduction of a public policy evaluation body in the Italian parliamentary system.

---