

La funzione di controllo nell'esperienza parlamentare francese

NOVEMBRE 2002

CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)
è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali
dell'Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana



Indice

Premessa	3
1. Le interrogazioni	5
2. Le Commissioni speciali d'inchiesta.....	6
3. Gli strumenti delle Commissioni ordinarie: audizioni e missioni informative	7
4. L'Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche	8
5. Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche	10
5.1 <i>L'ufficio parlamentare di valutazione della legislazione.....</i>	<i>11</i>
5.2 <i>L'ufficio parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche</i>	<i>12</i>
5.3 <i>Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).....</i>	<i>124</i>
Bibliografia	17
Siti.....	17

La ricerca sull'esperienza parlamentare francese è stata condotta da Francesca Rosa (Università degli Studi di Siena) con la supervisione di Marco Sisti (ProgettoValutazione).

***CAPIRe** nasce dalla volontà di quattro Consigli regionali (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) di dare maggiore concretezza ed efficacia alla funzione di controllo delle assemblee regionali. Il Comitato d'indirizzo di **CAPIRe** ha il compito di guidare e promuovere le iniziative realizzate dallo staff di ricerca del progetto in collaborazione con le strutture interne dei quattro Consigli. Attualmente il Comitato formato da:
Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna);
Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia);
Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte);
Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).*

Premessa

I Parlamenti sono istituzioni nate per controllare l'operato del monarca. Da questa funzione è derivata e si è poi sviluppata quella legislativa: in occasione del controllo che esercitava sul re, il Parlamento ha iniziato a suggerire delle riforme – prima sotto forma di consigli, poi di proposte strutturate – che divenivano legge se ricevevano l'assenso del sovrano. La funzione legislativa, nel tempo divenuta preponderante, oggi vive una crisi lamentata da più parti: non solo per l'erosione di competenze dei livelli di governo sovrastatali e territoriali, ma anche perché essa sembra essere, nella sostanza, diretta e coordinata dall'Esecutivo.

L'Esecutivo, grazie alle risorse e agli apparati amministrativi di cui dispone, riesce spesso ad intervenire nel processo di ideazione ed elaborazione dei progetti legislativi in modo più veloce ed efficiente rispetto all'organo legislativo. Esso conosce in anteprima i problemi attuativi e gestionali ai quali è necessario porre rimedio; è in grado di cercare e costruire il consenso dei cittadini intorno alle scelte assunte; è capace di proporre più in fretta soluzioni alternative di *policy*. Di fronte a tale situazione emerge chiaramente la necessità di ripensare il ruolo delle assemblee elettive. In particolare viene avvertita con sempre maggior forza l'esigenza di dare nuovo vigore alla funzione di controllo parlamentare, intesa come capacità autonoma dell'assemblea di conoscere la concreta attuazione delle leggi e, quindi, di partecipare in modo più informato, consapevole ed incisivo alla fase di disegno delle politiche pubbliche. Avere strumenti conoscitivi adeguati per comprendere “cosa davvero funziona” nell'esecuzione di una legge, e quali effetti siano prodotti da una politica pubblica, costituisce la premessa necessaria per recuperare un ruolo di primo piano anche all'interno del processo legislativo.

In questa prospettiva il sistema statunitense offre utili elementi di riflessione: la forma di governo presidenziale caratterizzata da una doppia legittimazione elettorale per il Parlamento e per il Governo comporta l'esistenza di una marcata divisione fra i poteri dello Stato, di cui vi è segno anche nella distinzione esistente fra il ruolo di deputato, o di senatore, e quello di membro dell'amministrazione. Ciò ha reso particolarmente efficace l'esercizio della funzione di controllo sull'esecutivo da parte del Congresso attraverso l'utilizzo di una serie di strumenti informativi.

Il tentativo di rafforzare la funzione di controllo sembra trovare maggiori difficoltà nelle democrazie parlamentari, ove l'esecutivo è legittimato a governare in virtù del rapporto fiduciario che lo lega al Parlamento. La difficoltà si acuisce in corrispondenza di sistemi elettorali maggioritari (o prevalentemente tali) in grado di rendere forte e consolidata la posizione dell'Esecutivo in Parlamento. La combinazione delle due variabili (forma di governo parlamentare e sistema elettorale maggioritario) rischia di creare un corto-circuito proprio in relazione alla funzione di controllo, nell'ambito della quale il Parlamento dovrebbe chiedere conto al Governo – come primo responsabile dell'apparato esecutivo – dell'attuazione delle leggi e dei risultati raggiunti. Il governo però – in forza della “propria” maggioranza – è in grado di influenzare pesantemente i lavori e le decisioni dell'assemblea.

Nonostante queste difficoltà, nel corso degli anni Novanta si registrano una serie di tentativi da parte di alcune assemblee legislative europee di riformare e potenziare gli strumenti di controllo a

loro disposizione, al fine di conoscere l'attuazione delle leggi e di valutare l'efficacia delle politiche da esse stesse promosse o approvate. Sembra utile quindi ripercorrere tali esperienze, che presentano notevoli affinità con la realtà italiana, passando sinteticamente in rassegna gli strumenti ispettivi e conoscitivi utilizzabili dalle singole assemblee. Questo primo documento è dedicato al caso francese.

Come è noto la Francia è una Repubblica semipresidenziale in cui l'Assemblea nazionale (che rimane in carica per cinque anni) è eletta a suffragio universale diretto con un sistema maggioritario a doppio turno e il Governo – legato ad essa da un rapporto fiduciario – ha a disposizione numerosi strumenti per dirigerne i lavori. Uno degli elementi che caratterizza il sistema francese è la presenza di un'esecutivo forte cui è altresì riconosciuto il ruolo di “comitato direttivo” dell'attività legislativa¹.

I primi tre paragrafi sono dedicati ai tradizionali strumenti di natura ispettiva (interrogazioni, commissioni speciali d'inchiesta, audizioni e missioni informative). Gli ultimi due paragrafi presentano invece i recenti sforzi operati dal Parlamento di introdurre strumenti e meccanismi di controllo e valutazione più innovativi ed efficaci (dall'ufficio di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche alla *Mission d'évaluation et de contrôle* della Commissione finanze della Assemblea nazionale).

¹ In proposito ricordiamo che il Governo può rilevare la irricevibilità finanziaria e costituzionale delle proposte e degli emendamenti presentati dai parlamentari (artt. 40 e 41 cost.), fissare l'ordine del giorno dell'assemblea (art. 48, comma 1, cost.), fare in modo che l'assemblea si pronunci con un solo voto su un intero progetto di legge o su una sua parte comprendendo nella votazione solo gli emendamenti proposti o accettati dal governo stesso (art. 44, comma 3, cost.), porre la questione di fiducia sulla votazione di un testo che si intende approvato salvo il caso in cui l'assemblea nazionale non approvi una mozione di censura (art. 49, comma 3, cost.), fare in modo che l'assemblea nazionale abbia il c.d. *dernier mot* rispetto al Senato nella votazione di un progetto di legge su cui non via sia un accordo (art. 45 cost.).

1. Le interrogazioni

Le interrogazioni sono domande (*questions*) che ciascun parlamentare può rivolgere al governo. Si distinguono le interrogazioni scritte, le interrogazioni orali e le cosiddette *questions au gouvernement*².

Le **interrogazioni scritte**, e le relative risposte, sono pubblicate sul *Journal Officiel*. Il ministro interessato ha a disposizione un mese di tempo per rispondere, termine che è prorogabile di altri 30 giorni solo per difficoltà derivanti dal reperimento degli elementi utili alla risposta; la risposta può non essere data solo per motivi di pubblico interesse.

Le **interrogazioni orali** si dividono in interrogazioni con o senza dibattito. Quest'ultimo in linea teorica è aperto – oltre che all'interrogante e all'interrogato – ai rappresentanti dei gruppi, ma nella prassi non è mai organizzato e anche quando ha luogo non può concludersi con un voto³. Il ricorso alle interrogazioni orali è stato “rafforzato” con la revisione costituzionale del 4 agosto 1995, in base alla quale è previsto che in entrambe le camere almeno una seduta alla settimana sia riservata ad esse⁴. Sia all'Assemblea nazionale che al Senato le interrogazioni orali sono discusse ogni martedì mattina fatta eccezione per il periodo della sessione di bilancio.

L'Assemblea nazionale dedica due sedute settimanali alle *questions au gouvernement* che sono trasmesse anche in diretta televisiva. Il Senato prevede due sedute al mese alle cosiddette *questions d'actualité au gouvernement*. Prima della seduta programmata i gruppi presentano all'ufficio di presidenza la lista dei parlamentari che intendono intervenire senza rendere noto il tema della interrogazione. Si tratta di uno strumento nato in via convenzionale nei rapporti fra il governo e il Parlamento su iniziativa di Valéry Giscard d'Estaing che, nel 1974, ha ripreso una formula sperimentata a partire dal 1970 sotto il nome di “*questions d'actualité*”.

Sui siti di entrambe le camere è possibile consultare una banca dati sulle interrogazioni.

Assemblea nazionale: <http://www.questions.assemblee-nationale.fr/>

Senato: <http://www.senat.fr/quesdom.html>

² Cfr. l'articolo 48, comma 2, della costituzione e gli artt. 74-83 ter R.S. e 133-139 R.A.N.

³ La *ratio* di questa previsione è da ricercare nell'esperienza della Terza Repubblica quando alla presentazione delle interpellanze seguiva un dibattito che poteva chiudersi con l'approvazione di un ordine del giorno che – se negativo – produceva le dimissioni del governo.

⁴ La legge costituzionale numero 95-880 del 4 agosto 1995 ha modificato gli articoli 1, 2, 5, 11, 12, 26, 28, 48, 49, 51, 70 e 88 della costituzione; ha introdotto il terzo comma all'articolo 68 e ha abrogato i titoli XIII e XVII relativi alla Comunità economica europea e le disposizioni transitorie ormai superate. A grandi linee questa riforma costituzionale ha ampliato il campo del referendum alle riforme della politica economica o sociale e ai servizi pubblici, ha sostituito le due sessioni parlamentari di tre mesi con una sessione di nove mesi, ha riservato una *séance* al mese per lo svolgimento di un ordine del giorno fissato da ciascuna assemblea e ha modificato il regime dell'invulnerabilità dei parlamentari al fine di consentire il perseguimento dei parlamentari durante le sessioni del parlamento senza bisogno di un'autorizzazione preventiva. Un'autorizzazione è invece necessaria per altre misure limitative della libertà personale.

2. Le Commissioni speciali d'inchiesta

Si tratta di organi non espressamente previsti in costituzione, ma presenti nell'ordinamento francese fin dai tempi della monarchia di luglio. In passato hanno spesso esorbitato dalle funzioni loro attribuite (in particolare all'epoca della III e della IV Repubblica) invadendo l'ambito di competenza del potere giudiziario e di quello esecutivo.

Le **commissioni d'inchiesta** sono istituite dalle assemblee con una risoluzione approvata dalla maggioranza dell'aula che può essere presentata da uno o più parlamentari⁵. La proposta di risoluzione deve indicare con precisione i fatti su cui la commissione dovrà indagare e i servizi pubblici o le imprese statali la cui attività dovrà essere presa in esame.

La proposta di risoluzione è esaminata dalla commissione competente per materia al Senato e dalla *commission des lois* alla camera⁶. L'esame condotto in commissione mira a verificare la ricevibilità e l'opportunità della proposta. La ricevibilità riguarda la compatibilità degli obiettivi della commissione d'inchiesta con quelli previsti (fatti determinati e gestione delle imprese e dei servizi pubblici). Il giudizio sull'opportunità, invece, è di carattere prettamente politico. L'inserimento della proposta di risoluzione all'ordine del giorno di Assemblea è previsto nell'ordine del giorno complementare⁷. Per evitare che il governo – qualora non condivida le finalità della commissione – ostacoli l'introduzione della proposta di risoluzione nell'ordine del giorno di assemblea, è previsto che ogni presidente di gruppo possa ottenere l'iscrizione all'ordine del giorno di una risoluzione a sua scelta⁸.

Non possono essere istituite commissioni in materie che siano all'esame dell'autorità giudiziaria. Qualora quest'ultima avvii le sue indagini su questioni esaminate da commissioni di inchiesta, esse sono tenute a sospendere i loro lavori. L'attività della commissione termina con la consegna di un rapporto che deve essere depositato entro sei mesi dalla data di approvazione della risoluzione. Una commissione che operi in una determinata materia può essere ricostituita – con il medesimo oggetto di lavoro – solo dopo un anno dalla chiusura dei lavori.

Le commissioni d'inchiesta possono essere composte da un massimo di 21 senatori o di 30 deputati scelti in modo da rappresentare la proporzione dei gruppi all'interno dell'aula. I lavori della commissione sono diretti dall'ufficio di presidenza composto da un Presidente, due Vice-presidenti, due segretari e un relatore. La commissione può svolgere indagini e sopralluoghi, può richiedere informazioni e documenti alla pubblica amministrazione e può convocare chiunque ritenga utile per lo svolgimento della sua attività. Non è possibile sottrarsi alla convocazione della commissione e le testimonianze rese si intendono pronunciate sotto giuramento.

⁵ Cfr. gli artt. 140-144 R.A.N.; 11 R.S. e 6 dell'ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958 (si tratta dell'ordinanza che reca con sé la legge organica sulle assemblee parlamentari. In materia di commissioni di inchiesta questa ordinanza è stata modificata prima nel 1971 e, successivamente, con la legge 20 luglio del 1991).

⁶ Si tratta della V commissione denominata *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*.

⁷ Si tratta dell'ordine del giorno che l'Assemblea può prevedere a complemento dell'ordine del giorno prioritario fissato dal governo.

⁸ Si tratta di una disposizione inserita in via sperimentale per un anno il 15 settembre 1988, ma poi sempre rinnovata.

Ogni commissione è libera di decidere autonomamente il regime di pubblicità dei propri lavori, ma in linea generale questi si intendono pubblici. I lavori della commissione terminano al momento della presentazione del rapporto finale che può essere pubblicato o meno, e può – o meno – dare luogo ad un dibattito in assemblea. E' passibile di sanzione penale chiunque – entro trent'anni – renda note informazioni non “pubblicizzate” raccolte da una commissione.

La prassi mostra che le commissioni istituite si occupano di indagare un settore dell'economia, della società o della cultura piuttosto che fatti circoscritti e determinati. Le tematiche studiate spingono le commissioni ad analizzare la disciplina normativa in vigore per proporre suggerimenti concreti di miglioramento e di modifica: in alcuni casi, infatti, si registra un legame tra lo svolgimento di inchieste e la modifica di alcuni settori della legislazione (ad esempio, fra i lavori della commissione sull'agricoltura di montagna e la legge sulla protezione della montagna).

<i>Per i rapporti pubblicati dalle commissioni di inchiesta è possibile consultare i seguenti indirizzi:</i>	
Assemblea nazionale:	http://www.assemblee-nat.fr/documents/index-enquete-rapports.asp
Senato:	http://www.senat.fr/commission/enquete/index.html

3. Gli strumenti delle Commissioni ordinarie: audizioni e missioni informative

Il Regolamento dell'Assemblea nazionale prevede che le commissioni possano avere accesso a tutte le informazioni necessarie all'esercizio del controllo politico sul governo. Per svolgere questo compito uno degli strumenti più utilizzati è quello delle **audizioni**⁹. Le commissioni permanenti o speciali possono sentire qualunque persona ritengano necessaria allo svolgimento delle loro funzioni. Le uniche eccezioni sono previste per gli argomenti di carattere segreto attinenti la difesa nazionale, la politica estera e la sicurezza dello Stato e per il rispetto del principio della separazione dei poteri.

Entrambe le camere possono autorizzare le commissioni permanenti, dietro loro stessa richiesta, allo svolgimento di *mission d'information* su questioni attinenti la propria sfera di competenza¹⁰. In base al Regolamento del Senato, la richiesta della commissione deve indicare con precisione l'oggetto, la durata e il nome dei parlamentari che prenderanno parte alla missione. Il Regolamento dell'Assemblea nazionale precisa che le *mission d'information* hanno per oggetto le condizioni di applicazione di una legge e che possono essere svolte congiuntamente da più commissioni.

Quando l'ufficio di presidenza dell'Assemblea esprime un parere positivo sul dispendio previsto nel progetto presentato dalla commissione, la richiesta è inserita nell'ordine del giorno dell'aula. I

⁹ Cfr. art. 45 R.A.N.

¹⁰ Si tratta di uno strumento introdotto con una modifica regolamentare risalente al 18 maggio del 1990. Cfr. gli artt. 145 R.A.N. e 21 R.S.).

rapporti delle missioni sono pubblicati nei termini previsti dall'ufficio di presidenza su proposta della commissione. Su richiesta della stessa commissione i termini possono essere prorogati.

Non è chiaro se la mission d'information nasca con l'intento di andare oltre il dato dell'adozione formale dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi previsti dalle disposizioni di legge. In questo caso l'obiettivo della missione sarebbe di realizzare anche un'analisi sul processo d'attuazione di determinati provvedimenti legislativi e una valutazione degli effetti delle politiche cui la legislazione ha dato impulso. Nei fatti è difficile stabilire in che misura si vada davvero oltre la mera verifica dell'ottemperanza agli obblighi di legge; tuttavia le tradizionali modalità di svolgimento delle *missions* sembrano escludere che questa eventualità si presenti spesso¹¹.

Poiché il ricorso a questo strumento è frequente, è bene sottolineare che le *missions d'information* costituiscono uno strumento più duttile delle commissioni d'inchiesta: anche se i poteri di cui sono titolari le missioni sono meno penetranti di quelli attribuiti alle commissioni d'inchiesta, la disciplina cui sono soggette è meno rigida e ad esse non sono posti limiti di tempo.

Per i rapporti pubblicati dalle commissioni sulle audition e missions d'information si consulti

Assemblea nazionale: <http://www.assemblee-nat.fr/tribun/commissions.asp>

<http://www.assemblee-nat.fr/documents/index-information.asp>

Senato:

<http://www.senat.fr/commission/missions/index.html>

4. L'Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche

Dal momento in cui la scienza è stata concepita non solo come un'attività volta all'acquisizione di conoscenza, ma anche come un principio ispiratore dell'azione umana, si è visto nel progresso scientifico e tecnologico un modo per intervenire sulla natura. Da questa constatazione è nata l'idea di valutare preventivamente le scelte del Parlamento nel settore della scienza e dell'alta tecnologia, di costruire meccanismi che consentano di controllare il progresso della tecnica anticipandone le conseguenze.

All'inizio degli anni '80, in corrispondenza con i dibattiti riguardanti i programmi nucleari e spaziali e i piani di cablaggio, il Parlamento francese ha preso atto che non era nelle condizioni di valutare in tutta indipendenza le decisioni del governo sulle grandi opzioni delle politiche scientifiche e tecnologiche. Di conseguenza ha istituito l'**Ufficio di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche**¹² avente il compito di chiarire la natura e le implicazioni delle decisioni assunte dalle assemblee elettive nel campo della scienza e dell'alta tecnologia.

¹¹ Le *mission d'information* espressamente votate all'analisi e alla attuazione delle leggi sono di numero inferiore a tutte le altre e fra queste solo una reca la specifica dizione "valutazione della legge" (si tratta della valutazione sull'applicazione della legge – n. 99-245 del 30 marzo 1999 – sulla responsabilità per i danni derivanti dalla esplorazione mineraria e dalla prevenzione dei rischi da essa derivanti). Infine, il rapporto sulla legislazione che viene compilato annualmente (si veda l'indirizzo web <http://www.senat.fr/rap/rappleg2001/rappleg2001.html>) si concentra essenzialmente sulla qualità della legislazione approvata.

¹² Cfr. la legge 83-609 dell'8 luglio 1983, approvata all'unanimità dal Parlamento.

L'ufficio raccoglie informazioni, realizza ricerche e valutazioni. È composto da sedici membri (otto deputati e otto senatori) di diritto e da sedici supplenti (equamente divisi fra le due camere). Questi ultimi possono essere nominati relatori, ma possono votare solo in assenza del titolare di cui sono supplenti. Il presidente dell'ufficio è alternativamente scelto fra i componenti di una delle due Camere (e in base al Regolamento interno il vice-presidente appartiene all'altra).

L'ufficio può essere adito dall'ufficio di presidenza delle due assemblee (di sua iniziativa ovvero su domanda di sessanta deputati o di quaranta senatori o di un presidente di gruppo), dalle commissioni permanenti o dalle commissioni speciali.

L'ufficio è assistito da un consiglio scientifico composto da quindici membri, scelti per le loro competenze fra personalità provenienti da diversi settori scientifici e tecnologici. Il consiglio ha il compito di co-adiuvare l'ufficio nella scelta degli esperti da nominare per lo svolgimento delle singole ricerche e nella valutazione dei rapporti.

Alla richiesta di un rapporto segue la nomina di uno o più relatori cui è affidato il compito di presentare uno studio sulla fattibilità del progetto ove deve essere indicato qual è lo stato delle conoscenze sull'argomento, quali sono le possibilità di ottenere dei risultati nei termini previsti e quali sono i mezzi necessari per raggiungere gli obiettivi fissati. Lo studio deve contenere la proposta di dare seguito alla richiesta, di non darvi seguito, ovvero di riformulare la domanda iniziale.

Qualora l'ufficio deliberi di dare seguito alla richiesta, il relatore dà avvio al suo lavoro, durante il quale può essere assistito da un funzionario parlamentare o da un gruppo di lavoro composto da "esterni". Il relatore può convocare chiunque ritenga utile ascoltare ai fini della stesura del rapporto finale; può consultare esperti francesi o stranieri; può raccogliere il parere di organizzazioni sindacali o professionali impegnate nella protezione dell'ambiente o nella difesa dei consumatori.

Qualora lo ritenga necessario, il relatore può organizzare audizioni aperte alla stampa, il cui resoconto è allegato al rapporto finale. In questo caso il relatore ha gli stessi poteri dei relatori del disegno di legge di bilancio: può richiedere informazioni e documenti a tutti gli enti statali (ad eccezione di quelli riguardanti la difesa nazionale e la pubblica sicurezza) e, in caso di difficoltà nello svolgimento del proprio compito, può domandare di beneficiare delle prerogative attribuite alle commissioni di inchiesta parlamentari.

All'ufficio spetta decidere se pubblicare il rapporto per intero, solo alcune parti di esso, oppure se non renderlo pubblico. Normalmente l'ufficio decide all'unanimità. Una delle caratteristiche del suo funzionamento è il carattere consensuale delle decisioni prese. Nel corso del tempo esso ha visto ampliarsi la propria attività, infatti molte leggi ne prevedono la consultazione nella scelta dei rappresentanti del Parlamento che siedono nei consigli di amministrazione di diversi organi. L'ufficio è anche un interlocutore istituzionale oramai riconosciuto dalla comunità scientifica. Esso, inoltre, ha contribuito allo sviluppo delle relazioni fra gli organi parlamenti dei Paesi europei, pensiamo in particolare all'EPTA (*European Parliamentary Technology Assessment*)

che riunisce gli organismi europei incaricati di condurre valutazioni scientifiche e tecnologiche per i parlamenti nazionali e per il Parlamento europeo.

Per la consultazione dei rapporti pubblicati fino ad oggi si veda la pagina web:

<http://www.assemblee-nat.fr/documents/index-ocst.asp>.

5. Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche

Il controllo sull'attuazione delle leggi è un'attività iniziata al Senato fin dal 1972¹³, quando l'ufficio di presidenza ha espresso la necessità di **ricevere informazioni dettagliate circa l'adozione dei regolamenti di attuazione delle leggi approvate in Parlamento**. In questo caso si trattava essenzialmente di un esame di natura formale, che non andava oltre la verifica dell'adozione dei regolamenti previsti dalla legge. Inizialmente questo compito è stato attribuito ai presidenti delle commissioni che dovevano presentare una comunicazione in merito all'inizio di ogni sessione parlamentare. Il 15 marzo e il 15 settembre era presentato un bilancio semestrale relativo all'applicazione delle leggi approvate dal Parlamento nei sei mesi precedenti. Da questa prassi ha preso avvio la stesura di un rapporto annuale contenente un'analisi quantitativa dell'attuazione delle leggi fondata sui dati statistici relativi ai regolamenti adottati e alla comparazione fra i dati raccolti dagli uffici del Senato e quelli presentati dal governo.

All'Assemblea nazionale questo tipo di attività è cominciata nel 1988¹⁴, quando ciascuna commissione è stata invitata a nominare **un componente incaricato di seguire l'emanazione dei regolamenti previsti dalle leggi che la commissione ha esaminato nella fase referente del procedimento legislativo**. A questo controllo non segue la pubblicazione di un rapporto ufficiale. Nel 1994, inoltre, è stato formalmente istituito un osservatorio dedicato a questo compito, che però nei fatti non ha mai funzionato.

In questa sede occorre sottolineare che in entrambi questi tentativi il controllo sull'attuazione delle leggi viene concepito nella sua forma più limitata e ristretta e si arresta alla ricognizione dei dati quantitativi relativi all'adozione dei regolamenti previsti dalle leggi approvate.

In aggiunta a questi strumenti sistematici di verifica sull'attuazione, ve ne sono altri, comuni anche all'esperienza italiana, legati all'approvazione di singoli testi normativi. Molte leggi in Francia prevedono infatti che **il governo relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione delle disposizioni in esse contenute**. Sebbene anche in questo caso vi sia una certa ambiguità sui contenuti che relazioni di questo tipo dovrebbero avere, si può affermare che attraverso questi strumenti il Parlamento dovrebbe ricevere informazioni relative non solo all'applicazione formale del dettato normativo, ma anche alla loro concreta attuazione e ai risultati che hanno prodotto per i destinatari e per la collettività. In proposito, tuttavia, occorre registrare sia una generale

¹³ Cfr. il parere dell'ufficio di presidenza del Senato del 27 giugno 1972.

¹⁴ In virtù di una decisione della Conferenza dei capigruppo del 20 dicembre 1988.

inadempienza del governo nella presentazione delle relazioni, sia la mancanza di un controllo sistematico da parte delle assemblee sul rispetto degli obblighi e dei termini previsti¹⁵.

Sulla scia di queste esperienze, nel 1996, su iniziativa del presidente dell'Assemblea nazionale, sono stati istituiti due uffici parlamentari: il primo finalizzato alla valutazione della legislazione; il secondo alla valutazione delle politiche pubbliche.

5.1 *L'ufficio parlamentare di valutazione della legislazione*

L'ufficio parlamentare di valutazione della legislazione è un organo che nasce dall'esigenza di conoscere l'attuazione delle leggi approvate dal Parlamento al fine di migliorare la qualità della legislazione futura. L'ufficio ha il compito di raccogliere informazioni e di realizzare studi al fine di valutare l'adeguatezza della legge alle situazioni giuridiche che essa disciplina. L'ufficio è stato altresì investito di un compito di semplificazione della legislazione non meglio precisato.

L'ufficio è composto da un numero eguale di deputati e senatori. Ognuna delle due delegazioni è formata da sette membri di diritto (il presidente della *commission des lois* e i presidenti delle altre sei commissioni permanenti) e da otto membri designati dai gruppi parlamentari in modo da rispettare la composizione politica delle assemblee, tenendo conto dell'appartenenza politica dei membri di diritto. I componenti dell'Assemblea nazionale sono nominati per l'intera legislatura; quelli del Senato ad ogni rinnovo parziale dello stesso (cioè ogni tre anni). La presidenza dell'ufficio è alternata annualmente fra i presidenti delle *commissions des lois* delle due camere. L'ufficio di presidenza è composto, oltre che dal presidente e dal vice-presidente di diritto, da quattro vice-presidenti (due deputati e due senatori) e da due segretari (un deputato e un senatore).

L'ufficio può essere attivato dagli Uffici di presidenza di entrambe le assemblee, dai presidenti dei gruppi parlamentari, dalle singole commissioni (speciali o permanenti) o su propria iniziativa.

La richiesta di attivazione è istruita da uno o più relatori che possono proporre di riformulare la domanda del richiedente; di dare seguito alla richiesta dell'ufficio; di non dare seguito alla richiesta. L'ufficio può decidere sia di svolgere le ricerche al suo interno sia di affidare le stesse a esperti esterni. L'ufficio ha a disposizione un proprio budget che è assicurato in misura paritaria dalle due assemblee, può svolgere delle indagini presso le amministrazioni incaricate di dare attuazione alla legislazione oggetto dei suoi studi, ovvero presso le organizzazioni rappresentative delle categorie o dei cittadini cui quest'ultima si applica. E' da notare, tuttavia, che in questo caso l'espressione "attuazione della legge" assume il senso primario di adozione dei provvedimenti normativi e amministrativi da essa previsti.

Una volta terminato, il rapporto è consegnato dall'ufficio al richiedente e alle due assemblee (salva l'opposizione del richiedente stesso). Ad oggi sono stati pubblicati due rapporti: il primo,

¹⁵ Alcuni dati sulla previsione di tali relazione e sull'adempimento di tale obbligo da parte del governo sono disponibili nel rapporto annuale del Senato.

nel 1999, sull'esercizio dell'azione civile da parte delle associazioni; il secondo, nel 2001, sulla legislazione applicabile in materia di prevenzione e trattamento delle difficoltà delle imprese.

I rapporti pubblicati da questo ufficio non sono molto diversi dai rapporti di informazione delle commissioni permanenti, fatta eccezione per il caso in cui alla loro redazione abbia contribuito l'opera di esperti esterni.

La scarsa attività dell'ufficio dipende essenzialmente da due ordini di ragioni. Da un lato di carattere politico, poiché la diversa maggioranza delle due camere connota "politicalmente" la scelta dei temi (pro o contro l'azione di governo). Dall'altro, di carattere istituzionale, poiché l'attività dell'ufficio è sembrata capace di mettere in discussione le attribuzioni e le attività delle commissioni permanenti, che, di conseguenza, preferiscono attivare strumenti che siano a loro diretta e completa disposizione. La complessità e la macchinosità delle procedure previste, inoltre, ha costituito un ulteriore deterrente nel ricorso a questo strumento.

Per la consultazione dei rapporti pubblicati si veda la pagina web:

<http://www.assemblee-nat.fr/documents/index-legislation.asp>

5.2 L'ufficio parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche

L'ufficio parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche è stato istituito nel 1996 senza una precisa definizione della sua missione¹⁶. Tale lacuna sembra dovuta al non raggiungimento di un accordo circa i reali compiti da attribuire a questo organo. La sua composizione e il suo funzionamento coincidevano con quelli dell'ufficio per la valutazione della legislazione. L'unica differenza risiede nel fatto che tra i membri di diritto rientrano i presidenti delle commissioni finanze delle due camere.

Nel corso della sua attività l'ufficio ha comunque realizzato quattro studi:

- *Gli investimenti stranieri in Francia: la valutazione di un dispositivo pubblico di promozione*
- *Gli aiuti pubblici alle imprese in materia di impiego: bilancio e prospettive*
- *Gli aiuti pubblici al cinema francese: il prezzo di un successo*
- *La politica marittima e dei litorali in Francia*

Come si può osservare scorrendo i titoli delle quattro relazioni, l'attività dell'ufficio si concentrava sull'analisi e sulla valutazione di particolari politiche pubbliche implementate in periodi precedenti dall'amministrazione statale francese. Per la prima volta si tentava di spostare l'attenzione dal riscontro formale dell'esistenza di un particolare atto ad una verifica più sostanziale sulle attività condotte e sui risultati che tali attività avevano generato.

Per la consultazione dei rapporti pubblicati si veda la pagina web:

<http://www.assemblee-nat.fr/documents/index-oepp.asp>

¹⁶ Cfr. la legge 96-517 del 14 giugno 1996.

Nonostante questa sostanziale innovazione che sembrava andare incontro ai *desiderata* dei parlamentari di avere strumenti di controllo più incisivi, l'esperienza dell'ufficio di valutazione delle politiche pubbliche non può essere definita un successo. In circa quattro anni l'ufficio è riuscito a produrre solo quattro relazioni, sempre, a detta degli osservatori più attenti, con scarse ricadute a livello decisionale.

Cosa può spiegare quindi la scarsa attività dell'ufficio di valutazione sulle politiche pubbliche? In buona misura valgono le motivazioni già elencate per l'ufficio di valutazione della legislazione: una missione definita in modo ambiguo; una sovrapposizione con le competenze ed i compiti delle Commissioni permanenti; un'eccessiva macchinosità delle procedure previste per la selezione delle politiche pubbliche da valutare; l'indeterminatezza rispetto alle ricadute operative e decisionali dei risultati analitici contenuti nelle relazioni; lo scarso interesse nei membri politici a partecipare alle attività dell'ufficio (in effetti la presenza all'interno dell'organismo non era dovuta all'interesse dei singoli parlamentari ai temi trattati quanto al fatto che essi ricoprivano alte cariche istituzionali all'interno del Parlamento). A ciò si aggiungeva il forte limite che l'ufficio non disponeva di una struttura adeguata di analisti e valutatori che potesse svolgere un utile opera di supporto ad attività così innovative. Lo staff era composto da personale con competenze giuridiche ed amministrative, poco abituato ad affrontare problemi analitici legati alla conduzione di studi e di ricerche di questo tipo. Questo ufficio è stato perciò rapidamente soppresso dall'articolo 94 della Legge finanziaria per l'anno 2001¹⁷.

In seguito al parziale fallimento degli uffici per la valutazione della legislazione e per la valutazione delle politiche pubbliche, in seno alle assemblee parlamentari francesi si registra un "ritorno" all'utilizzo di strumenti di controllo direttamente gestiti dalle commissioni parlamentari e ad un potenziamento dell'attività di controllo sulla finanza e sulla spesa pubblica. In proposito ricordiamo due innovazioni molto recenti: la *Mission d'évaluation et de contrôle* (MEC) dell'Assemblea nazionale e il *Comité d'évaluation des politiques publiques* (CEPP) del Senato.

1.5.4. Il gruppo di lavoro sull'efficacia della spesa pubblica e sul controllo parlamentare

Nell'autunno del 1998 l'Assemblea nazionale ha istituito un gruppo di lavoro sull'efficacia della spesa pubblica e sul controllo parlamentare. L'iniziativa prende le mosse da una duplice constatazione: da un lato, che l'iniziativa legislativa è oramai monopolio del governo ed è illusorio per il Parlamento pensare di poter guadagnare terreno su questo fronte; dall'altro, che le politiche finanziarie e di bilancio sono al centro del dibattito politico, ma che le assemblee rappresentative non riescono ad intervenire concretamente sulla loro definizione. Di qui l'esigenza di ripensare l'equilibrio fra le varie funzioni svolte dal Parlamento a favore di un potenziamento della funzione di controllo e, in particolare, del controllo sulle spese pubbliche.

Secondo il rapporto finale del gruppo di lavoro, l'incapacità di un intervento effettivo del Parlamento sulla legislazione e sulle politiche pubbliche è legata alla scarsa cultura della valutazione presente all'interno del Parlamento: i progetti di legge solo raramente sono

¹⁷ Cfr. la legge 2000-1352 del 30 dicembre 2000.

accompagnati da un'analisi preventiva delle loro ricadute e altrettanto sporadiche sono le valutazioni *ex-post* sull'attuazione di leggi e politiche. Un caso esemplificativo di tali carenze è costituito proprio dalla fallimentare esperienza dell'ufficio parlamentare per la valutazione delle politiche pubbliche.

Le ragioni di tale situazione sono di tipo istituzionale e politico: istituzionale, perché la logica con cui è stata approvata la costituzione risponde ad un'esigenza di rafforzamento del potere esecutivo che gioca a detrimento di quello legislativo. Politiche, poiché sembra che il sistema politico francese non sia riuscito a trovare un equilibrio tra la logica maggioritaria – da un lato – e l'esigenza per il Parlamento di svolgere la funzione di controllo di cui è titolare – dall'altro –. Sulla scorta di tali considerazioni il gruppo di lavoro ha avanzato alcune proposte tendenti a porre la valutazione e il controllo al centro dell'attività parlamentare, soprattutto in relazione all'approvazione del bilancio e della legge finanziaria.

Fra di esse spicca la creazione di una missione di valutazione e di controllo ispirata all'esperienza della camera dei comuni inglese, ove il *committee of public accounts* promuove – in collaborazione con il *national audit office* – procedure di valutazione che hanno una ricaduta effettiva sul processo decisionale, visto che il gabinetto inglese è obbligato a rendere conto del suo operato in relazione alle osservazioni formulate dal *committee*.

Il gruppo di lavoro ha invitato la commissione finanze dell'Assemblea nazionale ad istituire una missione d'informazione avente il compito di procedere durante il primo semestre dell'anno ad ascoltare politici e amministratori sulla gestione dei ministeri e degli enti pubblici di cui sono responsabili e di esaminare l'attuazione di alcune politiche pubbliche appositamente selezionate.

Memori dell'esperienza dell'ufficio parlamentare per la valutazione delle politiche pubbliche, è stata accantonata l'idea di creare una commissione *ad hoc*, la quale avrebbe potuto entrare in conflitto con le altre commissioni permanenti, rimanendo incapace di agire sul piano concreto proprio perché sprovvista dei poteri decisionali che sono attribuiti ad esse.

Sempre secondo le proposte del gruppo di studio, i lavori della missione devono essere guidati da uno spirito *bipartisan* (poiché si opera un controllo della pubblica amministrazione più che del governo) e caratterizzati dalla stretta collaborazioni con esperti esterni (che le commissioni permanenti – pur avendone la possibilità – raramente interpellano) e con la corte dei conti.

5.3 Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)

Il 3 febbraio 1999, presso la commissione finanze dell'Assemblea nazionale è stata istituita la **mission d'évaluation et de contrôle (MEC)**, avente il compito di controllare e di valutare l'utilizzo della spesa pubblica in funzione di quattro obiettivi:

- sviluppare l'attività di controllo del Parlamento;
- valutare l'andamento della spesa pubblica e il suo utilizzo;
- rafforzare il dibattito democratico all'interno dell'assemblea;
- riformare l'esercizio del potere finanziario del Parlamento.

Il fronte della valutazione appare il più rilevante, poiché le assemblee rappresentative hanno già a disposizione diversi strumenti per monitorare l'andamento della spesa pubblica, ma raramente si pongono il problema di valutare i risultati del suo utilizzo. A questo fine è sembrato cruciale fare in modo che la MEC potesse ricorrere a professionisti ed esperti esterni all'assemblea e indipendenti dall'esecutivo.

La MEC è istituita il primo semestre di ogni anno al fine di non relegare l'attività della commissione finanze inerente al bilancio e alla legge finanziaria alla sola sessione autunnale. In questo primo semestre, dunque, si svolge un'attività conoscitiva tramite l'audizione di pubblici amministratori e di ministri e attraverso l'esame di alcune politiche pubbliche selezionate di anno in anno. Per ognuno dei temi scelti è nominato un relatore speciale che collabora con il relatore generale incaricato di dirigere e di coordinare i lavori della missione nel suo complesso¹⁸.

Nel corso dei lavori è stata stretta la collaborazione con la corte dei conti, i cui rappresentanti hanno sistematicamente partecipato alla preparazione delle audizioni e ai dibattiti, favorendo un migliore svolgimento delle singole attività e, in particolare, del contraddittorio con i soggetti esterni.

Il funzionamento della MEC è caratterizzato dalla volontà di superare le separazioni di carattere politico e le logiche proprie del parlamentarismo maggioritario. In questo senso è cruciale la scelta di assegnare la presidenza della missione alla maggioranza e la co-presidenza all'opposizione. Ciò non ha delle conseguenze dirette solo sulla direzione dei lavori e delle sedute, ma, soprattutto, sulla fase preparatoria ed istruttoria delle singole attività. Nella stessa prospettiva è da leggere la scelta di rappresentare in maniera paritaria (e quindi non proporzionale rispetto alla loro presenza all'interno dell'Assemblea) tutti i gruppi parlamentari presenti con due rappresentanti all'interno della missione. In ogni caso, essendo insediata presso la commissione finanze, alle riunioni della MEC possono partecipare tutti i membri della commissione finanze.

Ad eccezione di casi particolari, esiste la regola della pubblicità delle sedute. Al termine dei lavori viene redatta una relazione finale.

La relazione del 1999 metteva in luce le carenze dell'attività parlamentare rispetto alle attività di controllo e di valutazione. Nella stessa relazione il relatore generale indicava tre linee di sviluppo per il futuro:

- a) Effettuare valutazioni delle politiche pubbliche commissionate all'esterno o realizzate in collaborazioni con la corte dei conti.
- b) Precisare l'ambito di azione della missione restringendolo di anno in anno a settori determinati.

¹⁸ Nel 1999 la MEC ha selezionato quattro temi di indagine: la politica autostradale; la gestione del personale e dei mezzi della polizia nazionale; gli aiuti all'impiego; il miglioramento nell'uso dei fondi per la formazione professionale. Nel 2000 sono stati scelti: la gestione delle università, il funzionamento dei COTOREP; la situazione in Nuova Caledonia e l'esazione delle imposte. Nel 2001, la gestione e il finanziamento della politica di distribuzione delle acque; le politiche abitative locali; l'amministrazione della giustizia.

- c) Modificare la procedura per l'approvazione del bilancio così da rendere i singoli parlamentari capaci di incidere in maniera attiva su di esso.

Anche nei rapporti presentati negli anni successivi sono state formulate una serie di proposte per migliorare il funzionamento della missione e per ottimizzare la ricaduta della sua attività sul processo decisionale che si svolge in parlamento. In particolare ricordiamo che con l'approvazione della legge organica 1° agosto 2001 sono stati potenziati i poteri del presidente, del relatore generale e dei relatori speciali delle commissioni finanze di entrambe le camere, nonché gli strumenti di cooperazione delle stesse commissioni con la Corte dei conti.

La legge prevede che le commissioni finanze dell'assemblea nazionale e del senato controllino l'esecuzione della legge finanziaria. A tal fine esse procedono alle indagini e alle audizioni che ritengano necessarie. Le informazioni e i dati di carattere finanziario e amministrativo richiesti alle pubbliche amministrazioni o agli enti pubblici devono essere forniti, con l'unica eccezione di quelli coperti dal segreto istruttorio o professionale ovvero di quelli inerenti la sicurezza interna e la difesa. In caso di ritardo nella comunicazione delle informazioni richieste il presidente della commissione può chiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria. Coloro che siano convocati per un'audizione di fronte alle commissioni sono tenuti a presentarsi. La legge stabilisce altresì che, in corrispondenza con lo svolgimento delle missioni di informazione e di controllo, il governo ha due mesi di tempo per rispondere per iscritto alle osservazioni che gli sono mosse dal parlamento¹⁹.

Le disposizioni di questa legge hanno avuto una ricaduta anche all'interno della seconda camera, ove la commissione finanze ha iniziato a svolgere una serie di missioni di informazione insieme al *Comité d'évaluation des politiques publiques*. Si tratta di un comitato composto da sedici senatori e insediato dall'ufficio di presidenza del Senato presso la commissione finanze in seguito alla "*mise en sommeil*" dell'ufficio parlamentare per la valutazione delle politiche pubbliche con il compito specifico di affinare l'attività di questa commissione assolvendo le funzioni che in passato erano svolte dall'ufficio parlamentare per la valutazione delle politiche pubbliche.

Nella sua riunione istitutiva del 15 giugno 2000 sono state decise due valutazioni: la prima sulla gestione del personale e della ricerca nelle Università; la seconda sulla dipartimentalizzazione dei servizi antincendio e di soccorso. Entrambe le valutazioni sono state condotte con l'ausilio di esperti esterni. Lo strumento cui il comitato fa più maggiormente ricorso per la raccolta diretta di informazioni è l'audizione.

Per consultare i rapporti finora pubblicati dalla MEC è possibile visitare la pagina Web:

<http://www.assemblee-nat.fr/controle/evaluation-11leg.asp#travaux2001>

Per consultare le missioni finora svolte dalla commissione finanze del Senato:

<http://www.senat.fr/commission/fin/controle.html>

¹⁹ Si vedano in particolare gli articoli 57, 59 e 60 della legge disponibile alla pagina Web www.legifrance.gouv.fr.

Bibliografia

Ardant. P., *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 2002

Avril P. Gicquel J., *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1996

Duprat J. P., Le parlement évaluateur, *Revue internationale de droit comparé*, 1998, 551 ss.

Gicquel J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1999.

Maziaud N., *Le contrôle parlementaire de la mise en oeuvre de la Loi et des politiques publiques*, paper, 2002.

Miaboula-Milandou A., *Les moyens d'action du Parlement à l'égard de la loi votée*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1997, 35 ss.

Pagano R., *La valutazione legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 1998, pp. 998 ss.

Perret B., *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Paris, 2001

Videlin J. C., *La mission d'information parlementaire*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, 699 ss.

Siti

Assemblea nazionale – sezione dedicata al controllo parlamentare

<http://www.assemblee-nat.fr/controle/>

Senato della Repubblica

<http://www.senat.fr/>

Consiglio Nazionale della valutazione

<http://www.plan.gouv.fr/organismes/cne/>

Rapporto di legislazione comparata sulla valutazione delle politiche pubbliche

<http://www.senat.fr/lc/lc8/lc8.html>

Rapporto di legislazione comparata sulla valutazione della legislazione

<http://www.senat.fr/lc/lc7/lc7.html>