

L'istituzionalizzazione passa principalmente attraverso tre strumenti di *policy*: normativo, politico e culturale. Per strumento normativo si intende, ad esempio, la prescrizione della *policy evaluation* per decreto (come obbligo di legge); per strumento politico, si intende l'interesse che il *policy maker* pone nei confronti dei risultati della valutazione (vista come supporto alla fase decisoria); lo strumento culturale invece, riguarda la condivisione dei valori connessi all'esercizio della valutazione (*accountability* e apprendimento). Questi sono gli strumenti attraverso i quali si realizza l'istituzionalizzazione della valutazione, la quale consente, come già detto, una legittimazione sociale dell'azione valutativa.

Tenuto conto della necessità dell'istituzionalizzazione della valutazione per i motivi precedentemente esplicitati, possiamo porci il problema dell'impatto che la ricerca valutativa può avere, ovvero quali sono le condizioni di successo. La credibilità metodologica è sicuramente uno dei punti principali per ottenere una credibilità nei confronti della ricerca, così come comprendere la missione, la struttura, la cultura degli attori che partecipano all'arena di *policy*; è inoltre essenziale stabilire e mantenere la legittimazione della ricerca con gli interlocutori e analizzare quali sono i fabbisogni informativi degli utilizzatori e i tipi di impatto della politica pubblica conseguenti al suo impiego.

1.2.3. *Tipologie di valutazione: la valutazione ex post*

Il compito della valutazione *ex post* lo potremmo definire "riepilogativo"³⁹, nel senso che essa deve confermare o smentire quanto fatto dopo che la politica ha avuto luogo e dopo che se ne possono contemplare gli effetti. La ricerca tenta di verificare se la politica ha funzionato o meno. Dal punto di vista dell'apprendimento, l'impiego della valutazione *ex post* serve per far prendere coscienza ai *policy makers* degli errori, risultati e possibilità migliorative. Dal punto di vista dell'*accountability*, la *ex post* agisce in modo verticale nei confronti dei

³⁹ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, p. 85. Bologna, Il Mulino.

cittadini, mentre in modo orizzontale rispetto alle altre istituzioni, in funzione di legittimazione.

I contesti d'uso della valutazione *ex post* sono principalmente quattro: *piloting*, *staffing*, *oversighting* e *auditing*.

Il *piloting*, che nasce negli Usa, consiste nel sottoporre alcuni programmi innovativi in fase di prova e valutarne l'efficacia (detti anche programmi pilota, attuati in fase sperimentale); il pilotaggio ha lo scopo di creare una "saggezza collettiva"⁴⁰, in merito agli esiti negativi o positivi delle precedenti iniziative.

Lo *staffing* riguarda invece un supporto preciso, determinato, svolto per conto di organi esecutivi e dirigenti attraverso dei *report* periodici, i quali indicano il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati (è un metodo usato spesso per le politiche di tipo distributivo o redistributivo).

Il contesto di *oversighting* presuppone invece un compito di vigilanza: ad esempio, quando la valutazione *ex post* supporta la sorveglianza, da parte del Parlamento, nei confronti di determinati atti dell'Esecutivo, o anche tra organi interni all'organo esecutivo stesso (tra ministeri).

Il contesto di *auditing* si realizza quando una funzione di controllo e tutela dei principi democratici, ad esempio sotto il profilo dell'utilizzo della spesa pubblica in funzione delle necessità dei cittadini, da parte di istituzioni autonome dagli organi rappresentativi viene supportata dai dati forniti dalla valutazione *ex post*: l'impiego di tale valutazione è proprio dell'Ue, in special modo per valutare l'impatto dei fondi strutturali.

1.2.4. Tipologie di valutazione: la valutazione in itinere

Come già detto, attraverso la valutazione *ex post* il *policy maker* ottiene una certezza: l'intervento messo in atto ha funzionato o non ha funzionato, confrontando gli esiti con gli obiettivi prefissati. Resta però un interrogativo insoddisfatto, ovvero perché una determinata politica

⁴⁰ Ivi, p. 88.

ha funzionato o meno, quali sono stati i motivi che hanno portato quella politica pubblica ad avere determinati esiti rispetto a determinate decisioni. La valutazione *in itinere* suggerisce, al soggetto deputato a decidere, quali sono gli errori durante la messa in opera, al fine di correggerli prima che essi si ripercuotano nell'ambiente circostante. È un tipo di valutazione fondamentale quando i *policy makers* iniziali e finali non coincidono, quando in pratica chi definisce l'agenda di *policy* differisce da chi implementa quella stessa *policy*: in questo caso vi è un'ampia distanza cognitiva tra i soggetti che soltanto la valutazione *in itinere* può attenuare. Dal punto di vista dell'apprendimento, impiegando questo tipo di valutazione ci si aspetta una rimodulazione dei programmi in corso d'opera, mentre dal punto di vista dell'*accountability*, le azioni vengono ricondotte ai loro effettivi titolari, rintracciando "chi ha fatto cosa". Elemento informativo fondamentale per l'elettore in un sistema democratico.

In questo caso, i più frequenti contesti d'uso sono tre: *staffing*, *monitoring* e *benchmarking*.

In un contesto di *staffing*, la valutazione *in itinere* fornisce un servizio informativo di supporto, tramite apposite strutture, in merito alle varie dinamiche di attuazione della *policy* in questione. Possono essere anche predisposti sistemi di monitoraggio delle politiche pubbliche (*monitoring*), tramite ad esempio un comitato apposito di sorveglianza che esamina i risultati della valutazione intermedia.

Infine, la valutazione *in itinere* può essere utilizzata anche per confrontare risultati tra le diverse implementazioni per valutare le esperienze migliori, al fine di promuovere l'innovazione partendo dalle politiche che hanno avuto successo (*benchmarking*).

1.2.5. Tipologie di valutazione: la valutazione *ex ante*

La valutazione *ax ante* è certamente la forma di supporto più ambiziosa per il *policy making*: lo scopo è quello di far riflettere sui potenziali effetti di un'azione politica ancor prima che questa venga posta in essere. Non ha per oggetto fenomeni direttamente osservabili, quindi

procede per «apprezamenti preventivi sul *policy making*»⁴¹, giudica su effetti potenziali di una *policy* (non potendo rendicontare evidenze che ancora non si sono realizzate). Il valutatore di *policy* si concentra dunque non sul “processo” ma sul “progetto”.

La valutazione *ex ante* può essere impiegata in quei casi in cui vi è un limite della razionalità decisionale da parte del *decision maker*, allo scopo di ridurre questo limite; oppure può essere utilizzata come supervisione di un’azione di *policy* in modo preventivo.

I contesti d’uso nei quali può essere utilizzata sono due: *staffing* e *auditing*.

La valutazione *ex ante* viene utilizzata in funzione di *staffing* quando si verifica il bisogno di integrare, con un giudizio altamente qualificato e specializzato, la fattibilità o meno di un intervento che è stato deliberato, specialmente nei casi di alta incertezza in merito agli esiti della *policy* o di necessità di una maggiore trasparenza (un esempio può essere l’analisi d’impatto della regolazione). Questa tipologia di valutazione viene utilizzata spesso anche in funzione di *auditing* nei casi in cui si presentano scelte complesse (es. grandi opere infrastrutturali) e c’è la necessità di assicurare la collettività e le istituzioni; agisce da “filtro”⁴² tra la decisione assunta e la collettività e/o le istituzioni.

1.2.6. *Sperimentazioni e metodi aleatori*

Sempre più utilizzata nei lavori di valutazione, la sperimentazione consiste nello sperimentare un’azione su una popolazione ristretta e per un periodo determinato per valutare il suo impatto, con l’obiettivo di generalizzare detta azione nel caso in cui il test venga superato, ossia se il provvedimento così valutato viene considerato efficace.

⁴¹ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 151.

⁴² Ivi, p. 155.

Ampiamente utilizzato nel campo medico e farmaceutico, questo metodo è ora ripreso dagli economisti, in particolare nella valutazione delle politiche e programmi di sviluppo.

Questo metodo è ampiamente applicato in Nord America da molti anni; è anche utilizzato dalla Banca Mondiale. La diffusione dei lavori di Esther Duflo sulla sperimentazione sociale per la lotta contro la povertà ha giocato un ruolo importante nella diffusione di questi prassi⁴³.

In Francia, la legge costituzionale del 28 marzo 2003 ha dato il via libera a delle sperimentazioni prima limitate sul periodo 2003-2006; seguite da quelle su larga scala relative all'accompagnamento rafforzato dei richiedenti lavoro (2006-2008) e del Reddito di solidarietà attivo (2007-2008). La prima applicazione di portata al caso francese risale al 2006, durante una valutazione dell'efficacia dell'azione degli operatori privati di collocamento nei confronti dei richiedenti lavoro⁴⁴.

La sperimentazione implica un partenariato tra il promotore del progetto (Stato, collettività territoriale, istituzione pubblica, associazione) e il valutatore (servizi di studio dell'amministrazione, centro di ricerca, studio di consulenza, ecc.); implica altresì che gli attori siano motivati a far parte di una sperimentazione. Secondo Delphine Chauffaut, sentita nel corso di una audizione della delegazione, questa motivazione spesso è mancante.

A monte, si costruisce un protocollo che descrive lo svolgimento della sperimentazione e la sua valutazione, precisando le modalità di costituzione dei gruppi di prova (o di sperimentazione), ai quali il dispositivo verrà applicato, e dei gruppi di riferimento (quelli che non beneficiano del dispositivo), ma anche il numero dei membri di ogni gruppo, tenendo conto dell'attrizione⁴⁵ eventuale durante la sperimentazione; e infine lo svolgimento degli interrogatori o delle inchieste che

⁴³ Per una relazione cfr. per esempio: E. Duflo, *L'Evaluation d'impact en économie du développement. L'approche expérimentale*. Atti del seminario della Drees, cit.

⁴⁴ N. Fleury, cit.

⁴⁵ Nell'ambito delle inchieste, l'attrizione permette di misurare il fenomeno di perdita di persone interrogate durante la sperimentazione. Sulla base della sua importanza, questo fenomeno ha un impatto più o meno marcato sulla raccolta dei dati.

permetteranno di raccogliere i dati nel corso della sperimentazione (per un esempio concreto, cfr. quella relativa al RSA⁴⁶ alla fine di questo stesso capitolo).

Si usa spesso il termine di esperimento controllato per questo tipo di sperimentazione; in confronto ai quasi - esperimenti o esperimenti naturali, dove il quadro di sperimentazione non è costruito dal valutatore ma gli è “imposto”.

1.2.7. *Valutazione aleatoria*

Questo metodo consiste in un *contrefactuel* (controfattuale), cioè una situazione molto vicina a quella che si sarebbe verificata se i beneficiari di un dispositivo non vi avessero avuto accesso. Evidentemente, per misurare gli effetti di un nuovo dispositivo, l'ideale è di poter osservare la situazione dei beneficiari e compararla con quello che sarebbe successo per questi stessi beneficiari in assenza del dispositivo. Nella realtà, ciò non è possibile, poiché una stessa persona non può allo stesso tempo essere incluso ed escluso dal dispositivo⁴⁷.

La sperimentazione corrisponde quindi a una valutazione aleatoria o valutazione randomizzata. Il principio consiste nel valutare l'impatto di una politica confrontando un gruppo test, al quale verrà applicato la misura con un gruppo testimone, entrambi estratti a sorte dal valutatore. Il principale vantaggio di una valutazione aleatoria è di evitare ascendenti, cioè di non selezionare le popolazioni ma di costituire i gruppi casualmente. Dopo la sperimentazione, le differenze osservate tra i gruppi test e testimone possono essere attribuiti all'azione applicata sul gruppo test, e in tal modo al trattamento di cui ha beneficiato.

⁴⁶ RSA: Reddito di solidarietà attiva.

⁴⁷ Guida metodologica per la valutazione delle sperimentazioni sociali.

2. Valutazione delle politiche pubbliche e buona amministrazione

«Le soluzioni attinenti alla forma di governo non sono mai questioni di mera “ingegneria costituzionale” ma coinvolgono scelte di valore e di modello che vanno tenute ben presenti»⁴⁸.

I principi di buon andamento e della buona amministrazione pubblica sono espressione di un valore comune, e ben presente, ad ogni Stato democratico.

Quello della buona amministrazione, in modo particolare, è principio già consacrato e riconosciuto a livello normativo europeo, nonché consolidato nella stessa giurisprudenza, oramai pluridecennale, della Corte di giustizia dell'Unione europea.⁴⁹

Sul punto, l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea consacra il “diritto a una buona amministrazione”; mentre l'articolo 317.1 TFUE pone a carico della Commissione europea la garanzia di vigilanza sul rispetto del principio della “buona gestione finanziaria”.

Ebbene, proprio l'esigenza di buona amministrazione, nonché la ricerca di una migliore e maggiore efficienza della pubblica amministrazione, ha rappresentato uno dei principali obiettivi di riforma della revisione costituzionale francese del 2008⁵⁰, che ha introdotto, costituzionalizzandola, la valutazione delle politiche pubbliche come nuova funzione del Parlamento.

⁴⁸ M. Volpi, *Forme di governo e forme di Stato*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*. Torino, Giappichelli, 2009, p. 307.

⁴⁹ Fra tutte, C. giust. CE, Grande Sezione, 16/12/2008, n. 47/07. La Corte di giustizia europea, con questa pronuncia, ha espressamente riconosciuto il principio della buona amministrazione, puntualizzando che «si applica in maniera generale all'azione dell'amministrazione comunitaria» e che in concreto «l'amministrazione comunitaria deve agire con accuratezza e prudenza». Con riferimento alla Francia si veda la pronuncia Commissione c. Repubblica Francese; C. giust. CE, n. 367/98.

⁵⁰ F. Gaeta, *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, in *Rivista elettronica diritto pubblico, dell'economia e di scienza dell'amministrazione*. Roma, 2005, p. 2 ss.

Un primissimo approccio al tema della valutazione delle politiche pubbliche in Francia, pertanto, merita una breve riflessione sulla portata della “buona amministrazione”.

La formula di codesto principio è vasta, «ha un contenuto variabile»⁵¹.

Alla buona amministrazione si riconnette, di certo, la garanzia dei criteri di economicità ed efficacia dell'azione pubblica⁵², ma la portata del suo valore ha contenuto così ampio da poter riuscire, addirittura, a sovrapporsi – a seconda delle accezioni – alla stessa “garanzia” dell'effettività di altri diritti e principi già consacrati e tutelati dalle moderne costituzioni⁵³.

Del valore della buona amministrazione di uno Stato democratico – infatti – intanto si può parlare in quanto l'Amministrazione pubblica eserciti “efficacemente” le fondamentali funzioni amministrative (strumentali rispetto all'effettività dei principi e diritti riconosciuti formalmente nelle costituzioni): di ordine pubblico e sicurezza, di amministrazione della giustizia, di governo del territorio, di previdenza ed assistenza sociale, sino a giungere alla garanzia di altri diritti imprescindibili per l'azione pubblica, quali il diritto di accesso del cittadino alla documentazione della pubblica amministrazione ed il diritto di partecipazione al procedimento amministrativo⁵⁴.

⁵¹ S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione*, in Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul *Sindic de Greuges* della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009.

⁵² Per una imprescindibile ricostruzione sulla portata del principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica nell'ordinamento italiano, cfr. fra le tante, C. cost., n. 40/1998. Secondo la Consulta il rispetto del principio del buon andamento comporta l'obbligo della pubblica amministrazione di perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, in modo che vi siano coerenza e congruità tra azione amministrativa e il fine che essa deve perseguire *ex lege*.

⁵³ S. Cassese, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Milano, Giuffrè, IV ed., 2012, p. 16.

⁵⁴ In Italia, ad esempio, il giudice amministrativo ha ritenuto applicabile la disciplina della partecipazione anche ad atti degli organi politici, TAR Puglia, Lecce, I, n. 934/2006. Il diritto di accesso agli atti e quello di partecipazione al procedimento amministrativo - espressione dei principi di pubblicità e trasparenza, corollari essenziali per la buona amministrazione - hanno trovato specifica tutela in una risalente e ben consolidata giurisprudenza comunitaria; fra tutte C. giust. CE, 23/10/1974, n. 17/74.

Se accettato, un concetto così ampio della buona amministrazione pubblica finisce con il sovrapporsi, in larga misura, con lo stesso principio di legalità nel campo amministrativo⁵⁵.

Il principio di legalità viene, così, ad intrecciarsi con il valore di buona amministrazione, sotto il profilo della legalità detta “sostanziale”.

«Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità»⁵⁶.

In questa prospettiva, appare corretta una logica deduzione: in tanto è possibile l'esatta realizzazione delle politiche pubbliche, sottese all'esercizio delle funzioni amministrative, in quanto si faccia un uso virtuoso dell'esercizio della potestà normativa primaria.

Affinché un bene collettivo sia efficacemente tutelato è necessario che l'atto legislativo sia frutto di una puntuale e competente valutazione circa le finalità di tutela del bene, i mezzi impegnati a tal scopo e le concrete modalità di esercizio del potere amministrativo, funzionalizzato alla cura degli interessi pubblici sottesi all'approvazione della legge.

È in quest'ottica che si inserisce l'utilità della valutazione delle politiche pubbliche, opportuna sotto un duplice profilo: da un lato, infatti, la valutazione è funzionale all'esigenza di un miglioramento della qualità della legislazione e delle stesse tecniche di normazione; dall'altro lato, la valutazione si pone come strumento attinente al terreno di misurazione della effettiva realizzazione/attuazione delle politiche approvate con legge.

La valutazione delle politiche pubbliche si presterebbe, in questa ricostruzione, a essere un eccellente strumento di verifica⁵⁷ del buon

⁵⁵ S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit; si veda, altresì, Id., *Il diritto alla buona amministrazione*, in Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul *Sindic de Greuges* della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009.

⁵⁶ Fra tutte, C. cost., sent. 07/04/2011, n. 115.

⁵⁷ Per un interessante spunto di riflessione circa le connessioni tra valutazione e verifica, M. Luciani, *Funzione di Controllo e Riforma del Senato*, in *Riv. Aic*, 2016, n. 1, p. 3 ss.

funzionamento del circuito democratico: a) elezione popolare del Parlamento; b) approvazione parlamentare delle leggi; c) esecuzione amministrativa delle stesse⁵⁸.

Il c.d. circuito democratico, infatti, intanto funziona, e riesce a chiudersi, in quanto le pubbliche amministrazioni eseguano gli indirizzi stabiliti dal Parlamento: in questo senso valutare le politiche pubbliche è sia uno strumento per la definizione dell'indirizzo per l'amministrazione che di misurazione stessa dei risultati ottenuti dall'azione amministrativa.

In seno alla dottrina francese numerosi sono stati gli autori che hanno accostato l'utilità della valutazione delle politiche pubbliche alla esigenza di un miglioramento della qualità delle leggi, da un lato, e alla necessità di perseguire la realizzazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione pubblica, dall'altro lato.

Prezioso il contributo scientifico prestato, di recente, sul tema da M. Nasser Mansouri-Guilani, che, nel rapporto presentato al *Conseil Economique Social et Environnemental*, ha incisivamente posto in evidenza i caratteri comuni ad ogni pratica valutativa delle politiche pubbliche: individuandone il comun denominatore nell'elemento, tecnico-giuridico, per cui «la valutazione riguarda un tritico: obiettivi, mezzi, risultati-effetti»⁵⁹.

Questa analisi riveste l'incontestabile merito di riuscire a fotografare, in maniera quasi apodittica, lo sviluppo del ciclo valutativo delle politiche pubbliche:

- a) *in primis*, si pone l'individuazione di uno o più obbiettivi determinati da realizzare e da dover raggiungere entro un definito lasso temporale;

⁵⁸ S. Cassese, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 10.

⁵⁹ M. Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M. Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*. Paris, Conseil Economique, Social et Environnemental, Septembre 2015, p. 11.

- b) *in secundis*, è necessario il concreto reperimento dei mezzi (personali, patrimoniali e finanziari)⁶⁰ “mobilitati” a tale scopo (in modo conforme ad una valutazione *ex ante*);
- c) chiude il ciclo – sebbene, in realtà, possa potenzialmente esser la base di partenza per una nuova politica pubblica correttiva – il bilancio dell’azione intrapresa, con valutazione *ex post* dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati.

Core business della valutazione delle politiche pubbliche in Francia è fornire elementi di conoscenza⁶¹ per il decisore politico, nella prospettiva del perseguimento di una duplice finalità: a) quella di migliorare la qualità e la competenza della decisione⁶²; b) riuscire ad “ottimizzare” la fase di attuazione ed esecuzione amministrativa della decisione adottata, di modo che l’azione pubblica intrapresa giunga al perfezionamento; eventualmente anche attraverso la possibilità dell’esperimento di una nuova azione pubblica “correttiva”.

Per Nicoletta Stame, ad esempio, «la valutazione consiste nell’analizzare se un’azione intrapresa allo scopo di ottenere un bene collettivo abbia o meno raggiunto gli effetti desiderati, formulando un giudizio sulla eventuale discrepanza tra obiettivi fissati e risultati raggiunti»⁶³.

⁶⁰ S. Cassese, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 27.

⁶¹ Illuminante, sul punto, il richiamo alla celebre massima einaudiana “Conoscere per deliberare”; si veda L. Einaudi, *Conoscere per deliberare*, in *Prediche inutili, Opere di Luigi Einaudi*, II, Torino, 1964, pp. 3-14. La valorizzazione della conoscenza, quale elemento fondamentale - endoprocedimentale - per l’iter deliberativo di una decisione, rinviene le origini in una concezione filosofica affermata e radicata nel tempo. Già Aristotele nella *Metafisica* rifletteva su di una filosofia pratica, il cui scopo eziologico fosse la verità come mezzo - e non fine - per sostenere l’azione dell’uomo nelle scienze umane, naturali, politiche (Aristotele, *Metafisica*, II, 1, 993 b 19-23). In quest’ottica, “conoscere” permette di penetrare a fondo nel problema delle cose, come strumento di guida per l’azione umana, volta a migliorare la realtà e, con la risoluzione dei problemi umani, a crearne una completamente nuova.

⁶² M. Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques publiques*, cit., p. 11.

⁶³ N. Stame, *L’esperienza della valutazione*. Roma, Seam, 1998, p. 3.

Del medesimo orientamento è la definizione proposta da Jean Michel Charpin, secondo il quale «la valutazione si può concepire in quanto misura degli scarti tra gli obiettivi e i risultati di una politica, ma la si può intendere anche come una componente, tra le altre, della modernizzazione dell'azione pubblica»⁶⁴.

Anche Charpin, dunque, ha risaltato perspicacemente la duplice natura funzionale della valutazione delle politiche pubbliche, così come concepita in Francia: 1) per un verso, essa è “misura” del buon andamento dell'amministrazione pubblica francese, della sua efficacia ed efficienza; 2) per altro verso, “componente” stessa dell'azione pubblica.

In questo senso, la valutazione delle politiche pubbliche non è solo strumento a servizio dei decisori politici, bensì mezzo di partecipazione per tutti gli attori coinvolti nell'azione pubblica, tra i quali, senza dubbio, gli stessi cittadini.

Del resto, la stessa portata del valore della “buona amministrazione” ha avuto una fondamentale evoluzione funzionale, «da principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione (*ex parte principis*), è divenuto principio in funzione dei diritti dei cittadini (*ex parte civis*)»⁶⁵.

In Francia, in modo particolare, lo sviluppo delle pratiche di valutazione delle politiche pubbliche ha rinvenuto la propria *ratio* nella necessità di dar risposte alla crisi di legittimità dell'azione pubblica, alle difficoltà di *budget* della pubblica amministrazione, nonché alla stessa disfunzione dei servizi pubblici⁶⁶; tutto coniugato alla tanto sospirata necessità di affrontare efficacemente, trasparentemente, la complessità tipica delle politiche poste a monte delle decisioni pubbliche, ciò anche attraverso la possibilità dell'utilizzo di strumenti “valutativi” dei relativi effetti indesiderati.

⁶⁴ J. M. Charpin, intervento al secondo Congresso della Società francese di valutazione, Rennes, 2000, tradotto dal francese.

⁶⁵ S. Cassese, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 15.

⁶⁶ Tale è l'opinione espressa da B. Perret, *Evaluation, gouvernance, et proceduralisation de l'expertise*, intervento al seminario *Les mutations contemporaines de l'art de gouverner*, organizzato dalla *Cellule de prospective de la Commission européenne*, Bruxelles, 27 marzo 1996.

Detto in altri termini, la valutazione delle politiche pubbliche è stata interpretata dai francesi come uno strumento prezioso, al servizio del decisore politico, per la realizzazione delle «condizioni per costruire un sistema amministrativo che, attraverso la trasparenza delle regole, sia effettivamente efficiente ed efficace»⁶⁷.

Immaginabile come il processo di valorizzazione per questo tipo di risorsa politica abbia spesso incontrato le resistenze di quanti non fossero sempre così maturi nel compiere valutazioni che – *prima facie* – sembravano poter restringere la propria sfera di libertà nell’agire “politicamente”: di qui è nato il bisogno di introdurre quegli opportuni correttivi di ingegneria costituzionale che fossero in grado di poter promuovere «una forma di democrazia avanzata e di un controllo circolare all’interno della più ampia comunità politica»⁶⁸.

Del resto, in Francia è opinione pressoché condivisa riconoscere che «la valutazione è un elemento della vita democratica»⁶⁹.

2.1. *Valutazione, controllo, verifica: l’attività valutativa come funzione “tipica” della PA*

La distinzione tra valutazione delle politiche pubbliche e attività di controllo e di verifica può apparire come un esercizio accademico, un puro vezzo, quand’anche una patologica smania classificatoria.

In realtà – come efficacemente evidenziato nel rapporto presentato da M. Nasser Mansouri-Guilani al *Conseil Economique Social et Environnemental* – la distinzione è necessaria rispetto alle attività di controllo e verifica, «[...] poiché le pratiche valutative in Francia sembrano a volte avvicinarsene, cosa che è fonte di confusione [...] Questa

⁶⁷ A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l’Air: Francia e Italia a confronto*, in Riv. trim. di Scienza dell’Amministrazione, 2000, p. 4.

⁶⁸ A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l’Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 19.

⁶⁹ M. Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l’évaluation des politiques*, cit., p. 11.

confusione non favorisce lo sviluppo di una cultura della valutazione delle politiche pubbliche in Francia»⁷⁰.

Spesso, infatti, è sembrato che tutto fosse oggetto, nella stessa maniera, sia di attività valutativa che di controllo o di verifica.

A monte di ogni confusione sussiste una preliminare questione linguistica, che di certo non contribuisce alla chiarezza complessiva della materia⁷¹.

La parola “controllo”, per fare un esempio, è promiscuamente impiegata in due accezioni linguistiche fra loro sensibilmente differenti: da un lato, vi è l’uso nell’accezione francese del termine (quella di *contrôle*), intesa nel senso d’ispezionare ed esaminare la regolarità e la conformità di un atto rispetto a certe regole e norme giuridiche ben precise; dall’altro lato, si è spesso fatto anche riferimento al controllo nell’accezione inglese del termine (quella di *control*), indicante, cioè, la guida, la direzione ovvero il pilotaggio di una data attività pubblica.

La stessa “valutazione” si è prestata ad una grande molteplicità d’usi, indicando indifferentemente attività fra loro decisamente diverse: quali, ad esempio, l’analisi *ex ante* fra alternative possibili⁷², o il giudizio sulle *performance* di amministrazioni pubbliche⁷³, oppure l’analisi *ex post* circa gli effetti di una determinata azione pubblica.

Ad aggravare ogni difficoltà di carattere squisitamente linguistico, terminologico, ha poi altresì contribuito la stessa multidisciplinarietà propria della valutazione delle politiche pubbliche, bisognosa dell’impiego di un tipo di personale contraddistinto dalla diversità dei percorsi culturali e scientifici di provenienza.

⁷⁰ M. Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, cit., p. 12.

⁷¹ Sul punto si vedano B. Dente, G. Giorgi, *Il controllo di gestione: che cosa non è e che cosa può essere*, in *Il nuovo governo locale*, 1985, pp. 3-17.

⁷² A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air*, cit., p. 8 ss.

⁷³ S. Cassese, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, cit., p. 186.

Rispetto alle diverse difficoltà riscontrate, la dottrina francese ha cercato la soluzione interrogandosi sulla «finalità deontologica»⁷⁴ della valutazione in Francia.

Posto, infatti, che l'attività di raccolta delle informazioni è comune tanto alle funzioni di controllo quanto a quelle di verifica che alle stesse pratiche valutative, il *discrimen* rispetto alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche è nel differente soddisfacimento del fabbisogno informativo per la pubblica amministrazione.

Da qui è davvero breve il passo che conduce a chiedersi quale fabbisogno informativo soddisfi la valutazione delle politiche pubbliche in Francia.

La pubblica amministrazione, invero, raccoglie generalmente dati informativi per diversi scopi e con differenti funzioni.

A tal proposito si distingue tra *compliance* (raccolta informativa col fine di permettere il rispetto delle regole, nonché la verifica di adempimenti normativi), *management control* (finalizzato a consentire il controllo di gestione⁷⁵), *accountability*⁷⁶ (quale rendicontazione informativa col fine di “render conto” sui risultati ottenuti), *learning* (inteso come quadro informativo con la finalità di permettere una migliore comprensione sul “se” e “come” interventi o programmi pubblici funzionano) e *policy and program design* (come supporto informativo per orientare le scelte alternative tra *policy*).

In Francia non si è dubitato che la principale finalità deontologica della raccolta e analisi informativa sottesa alla valutazione fosse quella di «informare i responsabili politici ed i cittadini circa le modalità con

⁷⁴ A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air*, cit., p. 2.

⁷⁵ A. Lippi, *I politici, i burocrati e il controllo di gestione. Apprendimento istituzionale nella riforma del governo locale*, in *Riv. trim. di scienza dell'amministrazione*, 1998, p. 3 ss.

⁷⁶ Per un approfondimento sui rapporti intercorrenti tra *management control* e *accountability* si rimanda a B. Behn, *The new public management paradigm and the search for democratic accountability*. Relazione annuale presentata alla conferenza di Appam, 1996, Pittsburg.

le quali la politica è stata messa in opera e i risultati ottenuti, nozione corrispondente al termine inglese di *accountability* [...]»⁷⁷.

Per i francesi, ad onor del vero, la pratica valutativa delle politiche pubbliche non ha solo finalità di *accountability*; non si è negato, infatti, che essa abbia anche una «finalità di gestione: far sì che le risorse umane e finanziarie siano ripartite in modo più razionale tra i differenti interventi, e che venga migliorata la gestione delle organizzazioni attuatrici»⁷⁸; nonché «una finalità decisionale: contribuendo alla corretta formulazione delle politiche, alla loro formulazione ed, eventualmente, cessazione»⁷⁹.

Accountability, management control e learning costituiscono la “finalità deontologica” delle pratiche valutative delle politiche pubbliche in Francia: ciò che in termini giuridici può ben definirsi come la *ratio* della valutazione, che la connota, in maniera tipica, rispetto alle “comuni” attività di controllo e di verifica.

Il che, fra l'altro, trova conferme nel rapporto di M. Nasser Mansouri-Guilani al *Conseil Economique Social et Environnemental*⁸⁰, dov'è brillantemente sviluppata una interessante analisi sul punto, dal titolo «la valutazione è distinta dalla verifica e dal controllo».

Tale rapporto puntualizza che «la verifica ed il controllo si riferiscono a norme interne al sistema analizzato (regole contabili, giuridiche, funzionali), mentre la valutazione cerca di prevedere, da un punto di vista soprattutto esterno, gli effetti e/o il valore di una determinata azione/misura»⁸¹.

In questa prospettiva, la valutazione si distingue dal controllo proprio perché la pratica valutativa va ben al di là di una semplice verifica di gestione: ad essere diverso è il campo d'applicazione (molto più esteso per la valutazione) dell'attività considerata, che non ha ad oggetto la

⁷⁷ A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air*, cit., p. 3.

⁷⁸ *Ibid.* Della stessa sostanziale opinione è F. Gaeta, *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, cit., p. 1 ss.

⁷⁹ A. Caldarozzi, cit., p. 3.

⁸⁰ M. Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, cit., p. 11.

⁸¹ *Ibid.*

sola attività di gestione di un soggetto pubblico, bensì la valutazione di un intero sistema pubblico d'azione.

Vero è anche che l'esistenza di strumenti di controllo, spesso, si pone come condizione di successo per una buona valutazione.

Appare difficile dubitare, per tali ragioni, che la valutazione delle politiche pubbliche in Francia sia inquadrabile come una funzione del tutto peculiare, differente dalle attività di controllo e di verifica; una "funzione tipica" della pubblica amministrazione francese.

3. *Evoluzione normativa delle pratiche valutative in Francia*

In Francia si è tardato nell'introdurre su piano istituzionale la valutazione delle politiche pubbliche; al pari, del resto, di altri Paesi europei.

Una autorevole dottrina francese ne ha imputato il ritardo al ruolo rivestito dallo Stato centrale, ciò dal momento che «in Francia a differenza degli Stati Uniti o della Germania, lo Stato si è formato molto prima della nazione»⁸²; il che avrebbe determinato «una forte politicizzazione del problema dell'interesse generale», e fatto sì che «l'interesse generale è in Francia l'espressione di una maggioranza politica di cui lo Stato è l'istanza esecutiva»: di qui la difficoltà a concepire una valutazione dell'azione dello Stato.

I primi tentativi di sviluppo delle pratiche valutative delle politiche pubbliche risalgono agli anni Settanta, con la razionalizzazione delle scelte finanziarie (Rcb); istituto che suscitò, da subito, un importante sviluppo sugli studi attinenti la domanda di valutazione dell'azione pubblica.

La *Rationalisation des choix budgétaire* (Rcb) venne introdotta sulla scia dell'esperienza americana e corrispondeva, prevalentemente, ad un tipo di valutazione *ex ante*, basata su tre fasi: *planning*, *programming* e *budgeting system*.

⁸² F. Stasse, (Trad. da) *L'évaluation des politiques publiques en France*, in Ocse/GD, 1997, p. 126.

Nei primi anni Ottanta⁸³ la valutazione iniziò ad assumere un peso maggiore all'interno delle istituzioni francesi: già nel 1983 venne infatti istituito⁸⁴ l'Ufficio parlamentare per le scelte scientifiche e tecnologiche, col compito di supportare le scelte parlamentari su domande di energia, sviluppo ed innovazione.

Nel 1986 veniva pubblicato il Rapporto Deleau, Nioche, Penz e Poincard, dal titolo *Valutazione delle politiche pubbliche*⁸⁵; si trattava del primo vero bilancio sullo sviluppo della valutazione in Francia, che costituì la base per il superamento dell'esperienza Rcb ed il lancio ufficiale della valutazione in seno alla pubblica amministrazione francese.

Nel 1988, su esplicita richiesta del primo ministro Michel Rocard, venne elaborato un documento (meglio conosciuto col nome di Rapporto Viveret) dal titolo *La valutazione delle politiche e delle azioni pubbliche*⁸⁶, che verrà poi pubblicato nel 1989.

Per il governo Rocard, il rilancio della valutazione si sarebbe inserito nel contesto di una più ampia politica generale, definita come "il rinnovamento del servizio pubblico"⁸⁷: questo il reale motivo per il quale numerosi organismi e commissioni di valutazione furono creati nell'arco di pochi anni.

Con il Decreto del 22 gennaio 1990⁸⁸ venne per la prima volta promossa una procedura di valutazione interministeriale, con la contestuale istituzione del Consiglio scientifico di valutazione (Cse).

⁸³ Per una ricostruzione documentale sull'evoluzione normativa si rimanda a *L'évaluation des politiques publiques en France: repères chronologiques d'une pratique encore récente*, www.ifrance.com/eval/histoireF.

⁸⁴ *Loi n. 83-609 du 8 juillet 1983*.

⁸⁵ M. Deleau, J. P. Nioche, P. Penz, R. Poincard, *Évaluer les politiques publiques: methods, déontologie, organization*, Paris, La Documentation Française, 1986.

⁸⁶ Cfr. A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 12.

⁸⁷ A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 13.

⁸⁸ *Décret n. 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques*.

Si tratta del decreto comunemente riconosciuto in Francia come l'atto ufficiale a favore dell'introduzione della valutazione delle politiche pubbliche nelle amministrazioni⁸⁹.

Tra il 1989 ed il 1992, vennero, così, istituiti il Comitato nazionale di valutazione della Ricerca⁹⁰, la Commissione di valutazione di Rmi⁹¹ e il Comitato nazionale di valutazione della politica della città⁹².

Con la circolare interministeriale del 9 dicembre 1993, anche le regioni francesi furono sollecitate affinché valutassero alcuni programmi dei Contratti del Piano Stato-Regioni del 1994-1998; sicché tra 1995 e il 1999 i servizi decentrati dello Stato e dei Consigli regionali misero in pratica le prime procedure di valutazione per i Contratti del Piano Stato-Regioni e dei fondi strutturali europei per le regioni francesi⁹³.

Nel 1995 venne, poi, pubblicato il Rapporto Tenzer, sul funzionamento dei comitati interministeriali.

Nel 1996, l'Assemblea nazionale – con adozione della legge n. 517/96 – istituiva l'Ufficio parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche, nonché – con legge n. 516/96 – l'Ufficio parlamentare di valutazione della legislazione, entrambi soppressi successivamente dalla legge di bilancio del 2001.

Il 1998 fu un anno significativo per la valutazione delle politiche pubbliche in Francia: il 26 gennaio veniva emanata una importante circolare⁹⁴ relativa agli studi di impatto dei progetti di legge e dei decreti del Consiglio di Stato aventi carattere regolamentare; dopo di che, nel mese

⁸⁹ A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 13.

⁹⁰ *Décret n. 89-294 du 9 mai 1989 relatif au Comité National d'évaluation de la recherche*.

⁹¹ *Décret n. 89-646 du 6 septembre 1989 portant création de la commission nationale d'évaluation relative au Revenu minimum d'insertion (Rmi)*.

⁹² *Création d'un Comité d'évaluation de le politique de la ville, mars 1991*.

⁹³ La circolare del Primo Ministro del 31 marzo 1992 e la circolare interministeriale del 9 dicembre 1993 avevano previsto, poi reso obbligatoria, l'iscrizione nei *contrats de plan Etat-Régions* di un dispositivo di valutazione delle politiche contrattualizzate.

⁹⁴ *Circulaire du 26 Janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret au Conseil d'Etat, Journal Officiel*, 31, 6 Février 1998, p. 1912.

di novembre, venne dapprima presentato il Rapporto Weiss e Pernet⁹⁵ e poi emanato il Decreto n. 98-1048, che – con abrogazione del precedente Decreto del 1990 – istituiva il Consiglio nazionale di Valutazione; seguì, nel mese di dicembre, una nuova circolare, recante una più dettagliata disciplina della valutazione delle politiche pubbliche: l'obiettivo prioritario era il miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione, nonché dei servizi pubblici.

Nel 1999 venne, altresì, creata la Società francese di valutazione, con l'obiettivo di promuovere l'attività di valutazione e la professione del valutatore. Sempre nello stesso anno, in seno alla Commissione finanze dell'Assemblea Nazionale, fu istituita la *Mission d'évaluation et de controle* (MEC)⁹⁶, con intento di accrescere la qualità della valutazione parlamentare nella materia finanziaria.

Non secondario è il riferimento alla legge n. 99-533 del 25 giugno 1999, di indirizzo per il miglioramento e lo sviluppo sostenibile del territorio: essa fissava nella valutazione uno strumento prezioso per la crescita degli enti locali.

Ma il forte vento di cambiamento per la valutazione delle politiche pubbliche in Francia ha cominciato a spirare a partire dal 2001⁹⁷.

Con l'avvento del nuovo millennio, le riforme legislative adottate in materia di finanza pubblica e di decentramento amministrativo ebbero infatti l'effetto di accrescere il ruolo istituzionale della valutazione delle politiche pubbliche, favorendo il graduale avvio dello stabile inserimento dell'attività valutativa nei processi decisionali pubblici.

In primis, in forza della legge organica n. 692 del 1° agosto 2001, di riforma del campo finanziario, l'azione amministrativa ha iniziato ad evolversi nel senso di una vera e propria logica di programma, con precisa definizione degli obiettivi accompagnata da indicatori di efficacia:

⁹⁵ Cfr. A. Caldarozzi, *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, cit., p. 14.

⁹⁶ La Missione di valutazione e controllo (MEC) è stata istituita nel 1999 in forza dell'articolo 145, comma 2, del regolamento dell'Assemblea Nazionale francese.

⁹⁷ F. Gaeta, *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, cit., p. 1 ss.

filosofia generale era la realizzazione dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati, sulla base di un utilizzo sempre più efficiente delle risorse umane e finanziarie.

La legge di finanza del 2001 ha, infatti, introdotto il ricorso generalizzato al controllo di gestione, alla contrattualizzazione degli obiettivi stabiliti, nonché alla misurazione delle stesse *performance* delle politiche pubbliche; prevedendo, con effetti decorrenti dal 1° gennaio del 2006, la ripartizione del bilancio dello Stato in tre grandi categorie: missioni, programmi ed azioni.

In materia di decentramento amministrativo, venti anni dopo le *lois Defferre*⁹⁸, una nuova ventata di riforme ha investito le collettività territoriali francesi, riconoscendo, con la legge organica n. 704 del 1° agosto 2003, un ruolo di primaria importanza proprio alla valutazione: significativa è stata la particolare introduzione della possibilità di sperimentazione al fine della “valutazione” dei trasferimenti di competenze dallo Stato verso le collettività territoriali; una evidente manifestazione della necessità di un vero e proprio progresso della valutazione sul piano istituzionale.

Nel 2004 è stato poi elaborato il rapporto della Delegazione per la pianificazione del Senato sulla valutazione delle politiche pubbliche in Francia: ne è emersa l’auspicabilità per un progressivo rafforzamento della “istituzionalizzazione” della valutazione, concepita come funzione fondamentale di raccordo tra la programmazione e disciplina delle politiche pubbliche e la buona amministrazione pubblica (in specie quella finanziaria).

L’epilogo di un lungo e faticoso percorso istituzionale, iniziato nel lontano 1968, è stato il passaggio che ha visto la definitiva costituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche.

In forza della legge di revisione costituzionale n. 2008-724 (di *modernisation de la V République*), del 23 luglio 2008, il nuovo testo della Costituzione francese ha, infatti, attribuito in capo al Parlamento la funzione di valutare le politiche pubbliche.

⁹⁸ Trattasi delle leggi n. 83-8 del 7 gennaio 1983 e n. 83-663 del 22 luglio 1983.

In particolare, il novellato testo dell'articolo 24 stabilisce, al comma primo, che «Il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche».

Nell'ottica di progressiva istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche appare poi importante il richiamo ad altre nuove disposizioni introdotte con la legge di revisione costituzionale del 23 luglio del 2008, quali: l'articolo 48, comma 4 (in forza del quale è prescritto che una settimana di seduta su quattro sia riservata da ciascuna Assemblea «al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche»); l'articolo 51, comma 2 (che dispone possano istituirsi all'interno di ciascun ramo del Parlamento delle commissioni di inchiesta *ad hoc* per raccogliere informazioni a tale scopo); non secondaria è la novella di cui all'articolo 47, comma 2, che investe espressamente la Corte dei conti del compito di assistere il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo e nell'esercizio dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche.

L'avvento della riforma costituzionale di *modernisation de la V République* ha presto dato luogo al dibattito istituzionale sul come, concretamente, avrebbe dovuto atteggiarsi il ruolo della nuova funzione di valutazione delle politiche pubbliche nel processo legislativo: ciò che, in altri termini, atteneva all'attuazione del nuovo dettato costituzionale in tema di esercizio del potere col quale il Parlamento – *ex* articolo 24 – «Valuta le politiche pubbliche».

L'attuazione che ne è stata data è analizzabile in tre distinte fasi.

Nella prima è intervenuta l'emanazione di una legge organica relativa all'applicazione dei novellati articoli 34, 39 e 44 della Carta costituzionale: la legge organica n. 2009-403, del 15 aprile 2009.

Le previsioni attuative di questo provvedimento hanno mostrato significativa rilevanza nella parte in cui sono state prescritte condizioni precise per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa.

In particolare, è stato introdotto l'obbligo per il Governo di allegare l'analisi di impatto (*étude d'impact*) alla presentazione dei nuovi disegni di legge (e sanzione corrispondente alla preclusione dell'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea nelle ipotesi di mancato adempimento): unici casi di esenzione dall'obbligo di allegazione dell'analisi di impatto riguardano soltanto alcune tipologie di legge (come quelle di revisione

costituzionale, di programmazione delle finanze pubbliche, di proroga degli stati di crisi, di autorizzazione ad emettere ordinanze governative).

Alla legge organica hanno poi fatto seguito le modifiche regolamentari dei due rami del Parlamento francese.

Significativo l'evidenziare come Assemblea Nazionale e Senato abbiano attuato in modo differente il dettato della riforma costituzionale del 2008.

Presso l'Assemblea Nazionale si è ritenuto opportuno creare un organo di valutazione *ad hoc*.

Per effetto della risoluzione n. 212 del 27 maggio 2009, il regolamento dell'Assemblea Nazionale è stato modificato con l'introduzione dei nuovi articoli 146-2, 146-3, 146-4, 146-5, 146-6, 146-7, che hanno istituito il Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*).

È il caso comunque di ricordare come in Assemblea Nazionale operassero già da tempo altre due strutture preposte alla valutazione: la *Mission d'évaluation et de contrôle* (MEC) – creata nel 1999, in seno alla Commissione delle finanze – e la *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité* – istituita in seno alla Commissione per gli affari sociali, nel dicembre 2004.

Presso il Senato francese è stata invece compiuta una diversa scelta organizzativa, non essendosi ritenuta opportuna l'istituzione di nuovi organi o strutture *ad hoc*.

Con risoluzione adottata il 2 giugno 2009, il Senato ha modificato un solo articolo del proprio regolamento, l'articolo 22, in forza del quale si è espressamente riconosciuto che «le commissioni permanenti assicurano l'informazione del Senato e realizzano, nelle materie di loro competenza, il controllo dell'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio della applicazione delle leggi».

Presso il Senato tutte le Commissioni permanenti hanno perciò il compito di assicurare il monitoraggio dell'attuazione degli atti legislativi che rientrano nella propria competenza, verificando l'adozione da parte del Governo di ogni necessaria misura.

Ma tra la fase emanativa della legge organica del 15 aprile 2009 e quella di modifica dei regolamenti parlamentari non può non menzio-

narsi anche l'intervento del Consiglio costituzionale, che con le celebri decisioni n. 579 e 581 del 2009 ha "filtrato" la disciplina prevista dalla legge organica, circoscrivendo i contenuti necessari dell'analisi di impatto che il Governo ha l'obbligo di allegare con la presentazione dei propri disegni di legge: la disciplina risultante, pertanto, ha risentito, in qualche misura, del ruolo esercitato dalla giurisprudenza costituzionale⁹⁹.

Nel 2011, per completare il disegno attuativo della nuova funzione costituzionale della valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento, è stata approvata una ulteriore legge ordinaria (legge n. 2011-140 del 3 febbraio 2011), che, come recita il titolo, tende «a rafforzare i mezzi del Parlamento in materia di controllo dell'azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche».

Non è ancora possibile stimare il grado di successo della valutazione in Francia, né il suo livello di discontinuità rispetto al passato, ciò che certamente è possibile osservare è come la Francia, negli ultimi decenni, abbia riservato una sensibilità crescente rispetto al tema delle valutazioni delle politiche pubbliche, considerato, non a torto, come fondamentale «elemento della vita democratica»¹⁰⁰, nell'ottica di una «modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica».

4. *Gli interventi del Conseil Constitutionnel sullo studio di impatto e sull'attività del Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Cenni alla giurisprudenza costituzionale relativa all'inquadramento della valutazione delle politiche pubbliche*

La riforma, costituzionalizzando la valutazione delle politiche pubbliche, ha, in modo più o meno diretto, attribuito un ruolo di co-pro-

⁹⁹ Per una più dettagliata analisi sulla incidenza della giurisprudenza del *Conseil* si rimanda al paragrafo successivo.

¹⁰⁰ M. Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M.Nasser Mansouri-Guilani au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*, cit., p. 11.

tagonista in materia anche al *Conseil Constitutionnel*, chiamato a sindacare in via preventiva le leggi organiche¹⁰¹ aventi ad oggetto tale disciplina. Nell'espletamento di questa funzione il Consiglio è stato investito dello scrutinio relativo alla legge organica 15 aprile 2009, n. 403¹⁰², concernente l'attuazione degli articoli 34-1, 39 e 44 della Costituzione, così come modificati dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 (di ammodernamento delle istituzioni della V Repubblica).

La decisione n. 2009-579 DC del 9 aprile 2009 che ne è derivata ha riguardato, per ciò che interessa ai nostri fini, alcune questioni di rilevanza costituzionale connesse all'istituto dell'*étude d'impact* (c.d. analisi di impatto).

L'obbligo di corredare i progetti di legge di uno studio di impatto non sollevava, per se stesso, problemi di costituzionalità; tuttavia, in seguito ad un emendamento, l'articolo 8 della legge organica precisava che tale documento dovesse essere avviato «dès le début de l'élaboration» di un progetto di legge.

Il Consiglio ha ritenuto che questa previsione, da una parte, non trovasse fondamento costituzionale nell'articolo 39 Cost., per la ragione che l'enunciato normativo in esso contenuto si limita a disporre che alla legge organica spetti di disciplinare le condizioni di «présentation» dei progetti di legge, d'altra parte, fosse contraria al principio di separazione dei poteri. A giudizio del Consiglio, il Parlamento non può, come invece sarebbe stato in base all'emendamento *de quo*, richiedere al Governo di giustificare la scelta di adottare lo studio di impatto fin

¹⁰¹ Tali atti, lo ricordiamo, non possono essere promulgati sino a quando non sia intervenuta la dichiarazione di conformità costituzionale ad opera del Consiglio.

¹⁰² Relativa alle risoluzioni parlamentari, alla presentazione dei progetti di legge ed al diritto di emendamento, a tale legge organica sono seguite diverse modifiche dei regolamenti delle assemblee, rese necessarie per attuare, a loro volta, la riforma costituzionale. Essa ha succeduto la legge organica n. 2009-38 del 13 gennaio 2009, con la quale era stata attuata la previsione di cui all'articolo 25 della Costituzione. Approvata in prima lettura dall'Assemblea nazionale il 27 gennaio 2009 e dal Senato il 18 febbraio 2009, e, definitivamente, in seconda lettura, dall'Assemblea nazionale il 24 marzo 2009, la legge organica è stata trasmessa al Consiglio costituzionale dal Primo ministro il 25 marzo 2009.

dall'inizio dell'elaborazione del progetto di legge. Il Consiglio ha, dunque, censurato, questa dicitura.

Il dettaglio del contenuto dello studio di impatto suscitava, a differenza dell'obbligo di sua allegazione e sin dalla prima approvazione del testo della legge organica (rimasto peraltro in seconda lettura), dubbi di conformità costituzionale.

Sebbene l'articolo 39, terzo comma, attribuisca al legislatore organico un ampio margine discrezionale per stabilire le condizioni di presentazione dei progetti di legge, l'elencazione di cui all'articolo 8, terzo comma, della legge organica in oggetto¹⁰³, relativa alle otto rubriche che lo studio di impatto deve esporre «avec précision», si prestava ad interpretazioni eccessivamente elastiche, tali da poter pregiudicare il diritto di presentazione dei progetti di legge costituzionalmente riconosciuto all'Esecutivo.

Per prevenire un tale rischio il Consiglio è così intervenuto sul punto, emettendo una censura di illegittimità costituzionale e due riserve interpretative.

Il *Conseil* ha censurato, in primo luogo, la disposizione della legge organica prescrivente l'obbligatoria indicazione nello studio di impac-

¹⁰³ Articolo 8, terzo comma: «Ils exposent avec précision : – l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne; – l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi; – les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées; – les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités; – l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue; – l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public; – les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat; – s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental; – la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires».

to delle «orientations principales» delle norme di attuazione necessarie e del «délai prévisionnel de leur publication», sul presupposto che, laddove una legge non sia stata ancora approvata, il Parlamento non possa pretendere dal Governo questo genere di precisazioni. A fondamento della censura il *Conseil* ha anche richiamato il fondamentale principio di separazione delle competenze tra potere legislativo e regolamentare¹⁰⁴.

L'organo di giustizia costituzionale ha così dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione di cui all'articolo 8, terzo comma, nella parte in cui poneva in capo all'Esecutivo l'obbligo di comunicare al Parlamento tanto le «orientations principales» dei suoi progetti di decreto quanto il «délai prévisionnel de leur publication», precisando che tali «orientations» debbano ritenersi sempre modificabili fino al momento della pubblicazione.

In secondo luogo, il Consiglio ha giudicato che l'obbligo di procedere a uno studio di impatto non si riferisce, sempre e comunque, a tutte le rubriche enumerate dall'articolo 8, terzo comma, ma deve, viceversa, essere circoscritto a quegli elementi pertinenti all'oggetto della legge, in relazione al quale alcune delle rubriche *de quibus* possono risultare del tutto superflue, se non inefficaci¹⁰⁵. Il *Conseil* ha così ammesso la possibilità che lo studio di impatto contenga voci c.d. *état néant*.

¹⁰⁴ Nella decisione n. 70-41 DC del 30 dicembre 1970, il Consiglio aveva già ritenuto, in relazione alla Legge finanziaria correttiva per il 1970, che un tale indirizzo «insère l'intervention d'une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire»; in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-70-41-dc-du-30-decembre-1970.7191.html>.

¹⁰⁵ Il Consiglio ha ripreso, in questa occasione, la riserva formulata nella decisione del 25 luglio 2001 in ordine a numerose disposizioni contenute nella legge organica relativa alle leggi di finanza, che, al fine di rinforzare il controllo del Parlamento sulla preparazione e l'esecuzione delle leggi di finanza, imponevano alle Amministrazioni statali nuovi obblighi in materia di programmazione, studio e informazione. Il Consiglio ha così statuito che se, a seconda delle circostanze, qualcuno di questi obblighi non era adempiuto nei termini previsti, le disposizioni in oggetto non dovevano essere interpretate come ostacolo alla messa in discussione della legge finanziaria. Il *Conseil* ha stabilito in quella sede che la conformità di quest'ultima alla Costituzione e alla nuova legge organica sarebbe stata da allora vagliata alla luce tanto delle esigenze

In terzo luogo, il Consiglio ha statuito che, qualora un progetto di legge sia presentato senza essere accompagnato da uno studio di impatto che soddisfi integralmente o parzialmente le prescrizioni dell'articolo 8, terrà conto del rispetto di queste disposizioni alla luce delle esigenze della continuità della vita della Nazione.

Il Consiglio è poi intervenuto sull'articolo 9 della legge organica, con il quale è concessa alla Conferenza dei Presidenti la facoltà di opporsi alla fissazione all'ordine del giorno di un progetto di legge. Tale disposizione prevede, infatti, che la Conferenza dei Presidenti dell'assemblea di prima presentazione disponga di un termine di dieci giorni per rilevare l'inosservanza delle regole relative al deposito del progetto di legge.

Trattandosi di competenza attribuita al legislatore, il Consiglio ha ritenuto implicito che il legislatore organico, stante la sua competenza di determinare le regole di presentazione dello studio di impatto, possa altresì stabilire i presupposti e le forme della sanzione (qual è il ricorso al *Conseil*) in caso di mancata osservanza di tali regole. D'altra parte la stessa Costituzione prevede – articolo 63 – che una legge organica: «Détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestation.»

Il Consiglio ha poi precisato, su queste basi, che tale ultima disposizione, in combinato disposto con il suddetto articolo 39 Cost., permette, in conformità alle intenzioni del Costituente, di fissare un termine, anche breve (purché decorrente dal deposito del progetto di legge), per investire il *Conseil constitutionnel* dell'esame dello studio di impatto.

L'ultimo punto affrontato dalla decisione 579 ha riguardato le deroghe all'obbligatorietà dell'*étude d'impact*, stabilite dall'articolo 11 nei

della continuità della vita nazionale che dell'imperativo di veridicità che si collega all'esame della finanziaria durante tutto l'*iter* di sua approvazione. *Décision* n. 2001-448 DC del 25 luglio 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 75, 79 et 80, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2001/2001-448-dc/decision-n-2001-448-dc-du-25-juillet-2001.504.html>.

seguenti termini: «L'article 8 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise». Tale scelta è stata effettuata sul fondamento dell'articolo 39, terzo comma, che, come detto, lascia ampi margini discrezionali al legislatore organico per ciò che concerne la fissazione delle condizioni di presentazione dei progetti di legge.

Il secondo comma dell'articolo 11 sottopone alla nuova procedura dello studio di impatto le disposizioni dei progetti di legge attraverso i quali il Governo richiede al Parlamento, in applicazione dell'articolo 38 Cost., l'autorizzazione ad emanare, entro un termine stabilito, ordinanze aventi ad oggetto materie normalmente riservate alla legge.

Il Consiglio ha stabilito che queste disposizioni devono essere corredate della maggior parte delle rubriche di cui all'articolo 8. Vale a dire quelle concernenti: in primo luogo, l'indicazione degli obiettivi perseguiti, delle possibili alternative e delle ragioni che hanno portato il Governo a richiedere l'autorizzazione; in secondo luogo, la loro armonizzazione con la normativa europea; in terzo luogo, la specificazione dello stato di applicazione della normativa sul territorio; in quarto luogo, la delimitazione della disciplina transitoria; infine, l'indicazione delle consultazioni condotte prima del ricorso al Consiglio di Stato.

La costituzionalità di queste disposizioni, ha precisato il *Conseil*, deve valutarsi alla luce non solo dell'articolo 39 ma altresì dell'articolo 38 della Costituzione, relativo alla disciplina delle ordinanze, e della giurisprudenza, oramai consolidata, che ha definito l'ambito di applicazione di queste ultime.

In primo luogo, il *Conseil* ha ricordato che la nozione di «programme» contenuta all'articolo 38 obbliga il Governo, per giustificarne la richiesta, ad indicare con precisione al Parlamento le finalità delle misure che si propone di adottare per mezzo delle ordinanze, così come il loro settore di intervento¹⁰⁶. In altra occasione il Consiglio ha tuttavia

¹⁰⁶ *Décision* n. 2004-506 DC del 2 dicembre 2004, *Loi de simplification du droit.*, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/>

sottolineato che, da una parte, l'articolo 38 non impone al Governo, per ciò stesso, di far conoscere al Parlamento il contenuto dei provvedimenti che adotterà in virtù della autorizzazione parlamentare¹⁰⁷, dall'altra, non è fatto divieto al Governo di subordinare tale contenuto ai risultati dei lavori e degli studi dei quali conoscerà le conclusioni solo in un secondo momento.

Alla luce di questa giurisprudenza, nella decisione 579 il *Conseil* ha precisato quanto segue.

Non pone particolari difficoltà la circostanza che un progetto di legge delega debba esser presentato accompagnato da uno studio di impatto volto alla valutazione dello stato del diritto europeo e di quello nazionale, e riportante le modalità della sua applicazione nel tempo e nello spazio. Il Consiglio ha, invece, posto l'attenzione sul tritico «objectifs poursuivis», «options possible» e «raisons conduisant à recourir à des ordonnances», pervenendo alla formulazione di una riserva interpretativa, espressa in questi termini: le regole di presentazione dei progetti di legge non possono avere l'effetto di imporre al Governo di comunicare al Parlamento il tenore dei decreti che adotterà in virtù della *habilitation*.

Un'altra questione affrontata dalla decisione *de qua* ha riguardato il contenuto dell'articolo 11, terzo comma, concernente i progetti di legge di ratifica delle ordinanze; tale disposizione prevedeva che le «dispositions» in essi contenuti fossero, al pari dei progetti di legge delle medesime, corredate di uno studio di impatto inclusivo delle voci di cui all'art. 8, eccezion fatta per quelle stabilite dal secondo comma (*définition des objectifs poursuivis, recensement des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposé des motifs de recours à une nouvelle réglementation*).

acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-506-dc/decision-n-2004-506-dc-du-2-decembre-2004.910.html.

¹⁰⁷ *Décision* n. 2003-473 DC del 26 giugno 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2003/2003-473-dc/decision-n-2003-473-dc-du-26-juin-2003.861.html>.

L'inclusione dei provvedimenti di ratifica nell'ambito di applicazione della disciplina relativa allo studio di impatto sollevava difficoltà di ordine costituzionale.

Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato, a più riprese, sui progetti di legge relativi alla ratifica delle ordinanze. *In primis* ha precisato che, stante la loro peculiarità, l'articolo 39 della Costituzione non vi si applica interamente; *in secundis* ha dichiarato che, in osservanza dell'articolo 38, e contrariamente all'articolo 39, primo comma, solo il Governo può richiedere al Parlamento l'autorizzazione di adottare delle ordinanze, con la conseguenza che queste ultime non possono far parte di una proposta di legge¹⁰⁸.

In altre occasioni ha, poi, precisato che è il Governo, e non un parlamentare, ad essere investito del potere di richiedere una tale autorizzazione a mezzo di emendamento¹⁰⁹ e che la ratifica non ha altro oggetto se non quello di soddisfare le prescrizioni di cui all'art. 38 Cost¹¹⁰.

Nella decisione n. 579 il Consiglio ha poi posto l'attenzione sul momento autorizzatorio, chiosando che è proprio questa la sede in cui il Parlamento è chiamato ad esplicitare l'attività di controllo sull'opportunità dell'autorizzazione. D'altronde, lo stesso Costituente ha inteso la ratifica quale condizione di entrata in vigore dell'ordinanza. Spetta

¹⁰⁸ *Décision* n. 2004-510 DC del 20 gennaio 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 29, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/2004-510-dc/decision-n-2004-510-dc-du-20-janvier-2005.963.html>.

¹⁰⁹ *Décision* n. 2006-534 DC del 16 marzo 2006, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*, cons. 5, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-534-dc/decision-n-2006-534-dc-du-16-mars-2006.1006.html>.

¹¹⁰ *Décision* n. 2007-561 DC del 17 gennaio 2008, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail*, cons. 4, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2008/2007-561-dc/decision-n-2007-561-dc-du-17-janvier-2008.1185.html>.

allora al Parlamento il compito di esplicitare col proprio voto tale ratifica, verificando se l'autorizzazione sia stata rispettata. Ciò, tuttavia, non significa – come ha evidenziato il *Conseil* in questa sede – che il Parlamento possa rimettere in discussione la sua scelta iniziale, cosa che farebbe nel caso di allegazione di un secondo, e diverso, studio di impatto.

Alla luce della precedente giurisprudenza e delle suddette considerazioni il *Conseil* ha in definitiva ritenuto che l'articolo 11, comma 3, andasse al di là del contenuto dell'articolo 39 Cost., e violasse gli articoli 38 e 74-1 Cost.; conseguentemente lo ha dichiarato non conforme a Costituzione nella parte in cui disponeva: «Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'Etat, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8».

Sottolineiamo, infine, che l'impossibilità di adottare un secondo studio di impatto in occasione della legge di ratifica non fa altro che rafforzare lo studio di impatto inizialmente allegato alla progetto di legge di autorizzazione.

Passiamo ora ad analizzare la seconda delle suddette decisioni, la n. 2009-581 DC del 25 giugno 2009, con la quale il *Conseil* si è occupato dello scrutinio relativo alla risoluzione volta a modificare il regolamento dell'Assemblea Nazionale. Delle disposizioni esaminate dal *Conseil* interessa, ai nostri fini, l'art. 126 della risoluzione, con il quale è stato inserito nel Ran¹¹¹ un nuovo Capo, il VII, concernente il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (CEC(PP)). (Capo inclusivo di cinque articoli, numerati da 146-2 a 146-7)¹¹².

¹¹¹ Acronimo di *Règlement de l'Assemblée nationale*.

¹¹² Anticipando nozioni che verranno approfondite nei successivi paragrafi, riportiamo, al fine di meglio comprendere il significato e la portata della fondamentale pronuncia qui in oggetto, il contenuto dei suddetti articoli. Secondo l'art. 146-2 il Comitato comprende 32 membri di diritto e 15 deputati designati dai gruppi. È incaricato di realizzare: «des travaux d'évaluation portant sur des politiques pu-

Il Comitato¹¹³, come specificheremo meglio nel prosieguo della trattazione, si presenta come un nuovo strumento che l'Assemblea può utilizzare per esercitare la funzione di controllo e di valutazione. La sua creazione ha posto, sin dal principio, diverse questioni di costituzionalità: quelle relative alla sua sfera di competenza, da una parte, e al campo di competenza dell'Assemblea medesima, dall'altra; quella concernente l'ambito di intervento degli altri organi assegnatari di prerogative in materia; quelle riguardanti le facoltà ad esso attribuite di rivolgersi alla Corte dei Conti e di convocare i responsabili amministrativi delle politiche pubbliche oggetto di valutazione o controllo; quella, infine, vertente sulla portata delle conclusioni dei lavori condotti dal Cec in relazione al Governo.

Il *Conseil* ha affrontato nella decisione *de qua* tutte le predette questioni, pronunciando declaratoria di non conformità alla Costituzione di due serie di disposizioni ed emettendo tre riserve interpretative.

bliques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente». L'art. 146-3 fissa la sua sfera di competenza, determina le condizioni per la sua consultazione e le modalità del suo funzionamento. Prevede che il Cec possa richiedere l'assistenza della Corte dei conti per la valutazione delle politiche pubbliche e ricorrere all'aiuto di esperti esterni all'Assemblea; stabilisce che la presentazione dei rapporti sia organizzata in presenza dei responsabili amministrativi delle politiche pubbliche interessate e che i medesimi possano dare adito ad un dibattito in contraddittorio. Dispone, infine, che le raccomandazioni del *Comité* debbano essere trasmesse al Governo e che, alla scadenza di un termine di sei mesi, queste ultime possano fare oggetto di un rapporto di controllo. L'art. 146-4 precisa che il Cec riceve comunicazione delle conclusioni dei rapporti informativi realizzati dalle *missions d'information* comuni e dai relatori speciali della commissione finanze. Gli art. 146-5 e 146-6 attribuiscono al Comitato la facoltà di richiedere tutti i documenti concernenti lo studio di impatto uniti ad un progetto di legge già depositato, nonché gli emendamenti di provenienza parlamentare, allo scopo di realizzare uno studio. L'art. 146-7 gli consente, infine, di presentare alla Conferenza dei presidenti delle proposte concernenti l'ordine del giorno della *semaine de contrôle* prevista all'art. 48 Cost.

¹¹³ Gli uffici parlamentari di valutazione della legislazione - creati dalla legge n. 96-516 del 14 giugno 1996 - e di valutazione delle politiche sanitarie - introdotte dalla legge n. 2002-1487 del 20 dicembre 2002 - sono stati aboliti dall'art. 3 della legge del 15 giugno 2009, attraverso l'abrogazione degli artt. 6 *quater* e 6 *octies* dell'*ordonnance* del novembre 1958.

In primo luogo, ha statuito che l'ambito di competenza del Cec, così come definito dalla risoluzione, non può andare oltre a ciò che la Costituzione consente. Il primo comma dell'art. 24 Cost. effettua, a tal proposito, una netta distinzione tra controllo – limitato all'azione del Governo – e valutazione – che si estende all'insieme delle politiche pubbliche (art. 24: «Il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche»). La nozione di controllo alla quale fa riferimento il *Conseil* è quella di cui all'art. 20 Cost.; ai sensi di quest'ultima: «le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. (...) Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution». Il controllo chiama quindi in causa proprio la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, nei termini stabiliti dal testo costituzionale.

Partendo da questa base normativa il Consiglio ha precisato che l'attività del Cec, essendo limitata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche, non può estendersi al controllo delle politiche pubbliche considerate nel loro insieme; un principio, questo, speculare alla logica sottesa all'art. 126 della risoluzione, in base al quale la funzione di controllo è riservata all'Assemblea nazionale. Il Consiglio ha pertanto inferito che le funzioni esercitate dal *Comité* consistono (letteralmente) in un: «Simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, dans les conditions prévues par la Constitution».

Tutto ciò premesso, il giudice costituzionale ha dichiarato contrario a Costituzione la disposizione prescrivente che: «les rapports d'évaluation des politiques publiques pouvaient donner lieu à un débat contradictoire».

Nella decisione 581 il *Conseil* ha in secondo luogo rimarcato il fatto che le competenze del *Comité d'évaluation* non possono invadere quelle attribuite dalla legge organica alle commissioni finanze ed affari sociali.

Il problema si è posto con riguardo, da un lato, all'art. 146-2 Ran, dall'altro, a due norme di legge contenute, l'una, nella legge organica

2001 relativa alle leggi finanziarie, l'altra, nel Codice della sicurezza sociale.

L'art. 146-2 Ran, come detto (nota 112), prevede che il Cec conduca: «des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente». La disposizione delinea, quindi, una competenza "trasversale" rispetto a quella *ratione materiae* di cui sono titolari le Commissioni permanenti, in relazione alla quale il Consiglio ha riscontrato una parziale antinomia con le seguenti norme.

La prima è quella contenuta all'art. 57, primo comma, della legge organica n. 2001-692 del 1° agosto 2001 relativa alle leggi finanziarie (LOLF), in base alla quale: «Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques». La seconda è quella di cui all'art. 111-9 del *Code de la sécurité sociale*, ai sensi della quale: «Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale».

Il Consiglio, sulla base di questa normativa, ha emesso una riserva interpretativa secondo la quale le valutazioni del Comitato non possono cadere sulle questioni relative alle finanze pubbliche e alla sicurezza sociale, per il motivo che queste ultime sono riservate dalla LOLF alle commissioni permanenti competenti. Ciò significa, al contempo, che al Regolamento dell'Assemblea nazionale sia interdetta, a monte, l'attribuzione al Cec del compito di valutare politiche pubbliche rientranti nell'ambito di competenza delle predette commissioni.

Altra questione affrontata dal *Conseil* ha riguardato il riconoscimento o meno della competenza regolamentare in ordine alla fissazione delle regole di ricorso alla *Cour des comptes*, la cui funzione di assistenza è prevista dall'art. 47-2 Cost.¹¹⁴. Il Consiglio, dopo aver rimarcato che

¹¹⁴ Come diremo in seguito, l'art. 47-2 Cost. stabilisce che la Corte «Assiste le Parlement... dans l'évaluation des politiques publiques».

la finalità propria del regolamento è quella di disciplinare il funzionamento interno dell'assemblea, ha statuito che la determinazione delle regole governanti le relazioni tra un suo organo ed un'istituzione esterna non rientra nella sua sfera di competenza.

Per questo motivo ha dichiarato contraria alla Costituzione la proposizione normativa contenuta al quarto comma dell'art. 146-3 Ran nella parte in cui stabilisce che: «Pour l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, le comité peut demander l'assistance de la Cour des comptes».

Il *Conseil constitutionnel* si è poi occupato delle disposizioni (art. 146 terzo e quarto comma) che prevedono la facoltà per il Cec di convocare i responsabili amministrativi della politica pubblica sottoposta a valutazione e di beneficiare dell'attività di esperti esterni posti sotto la responsabilità del Governo, dichiarandole contrarie alla Costituzione.

Quanto al primo profilo, la Corte ha fatto derivare l'impossibilità per il *Comité* di convocare i responsabili amministrativi delle amministrazioni statali dagli artt. 20 e 21 della Costituzione, i quali ultimi prevedono, rispettivamente, che il Governo sia il solo responsabile di fronte al Parlamento e sia l'unico organo legittimato ad autorizzare i responsabili amministrativi a comparire dinanzi un organo del Parlamento. Non solo; il *Conseil* ha altresì statuito che il Comitato, tenuto conto del suo campo di competenza, non possa chiamare in causa, in occasione dell'esame dei loro rapporti, nemmeno i responsabili amministrativi degli altri soggetti pubblici. Da ciò ha fatto discendere il divieto per il *Comité* di disporre l'audizione dei suddetti in contraddittorio¹¹⁵.

In conformità ad una posizione di principio da tempo fermamente stabilita, il Consiglio costituzionale ha precisato, anche in questa occasione, che le diverse istituzioni e procedure parlamentari di valutazione esulano dal circuito della responsabilità politica.

¹¹⁵ Senza contare che l'art. 5 *bis* della *ordonnance* del 17 novembre 1958 riserva alle sole commissioni permanenti o speciali la facoltà di convocare tutti coloro la cui audizione esse ritengono necessaria.

Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale¹¹⁶, le missioni informative sull'applicazione delle leggi e le conclusioni rese dai lavori di commissioni di inchiesta rivestono un carattere temporaneo e si limitano ad un ruolo conoscitivo che permette all'Assemblea nazionale di esercitare, alle condizioni previste dalla Costituzione, il controllo sull'azione dell'Esecutivo. In considerazione di ciò il giudice costituzionale ha rilevato che né le relazioni né, tantomeno, le conclusioni ivi contenute presentano il carattere dell'obbligatorietà nei confronti del Governo.

In modo analogo, e richiamando questa giurisprudenza, il *Conseil*, nella decisione *de qua*, ha inferito, partendo dalla premessa che il Governo determina e conduce la politica della nazione, che: il medesimo è responsabile dinanzi al Parlamento nei termini, ed in questi soltanto, posti dagli artt. 49 e 50 Cost.¹¹⁷; le assemblee parlamentari controllano la sua azione e valutano le politiche pubbliche; il Cec ricopre, di conseguenza, un mero ruolo conoscitivo e di informazione. In con-

¹¹⁶ *Ex pluribus*, Cons. const. 17 dicembre 1992, n. 92-314 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92-314-dc/decision-n-92-314-dc-du-17-decembre-1992.8806.html>; Cons. Const., 14 ottobre 1996, n. 96-382 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1996/96-382-dc/decision-n-96-382-dc-du-14-octobre-1996.10802.html>; Cons. const, 6 giugno 1990, n. 90 275 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..dc/decision-n-90-275-dc-du-06-juin-1990.8689.html>; Cons. Const., 9 aprile 2003, n. 2003-470 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-470-dc/decision-n-2003-470-dc-du-9-avril-2003.849.html>.

¹¹⁷ Il *Conseil*, secondo una giurisprudenza risalente ai primordi della V Repubblica francese, prende le mosse dal postulato in relazione al quale tutto ciò che la Costituzione non consente al Parlamento non è autorizzato, per dedurre che non esiste altra forma di responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento, se non quella espressa attraverso le procedure di censura prevista dagli artt. 49 e 50 Cost. Si veda Cons. const. 17 18 e 24 giugno 1959, n. 59-2 DC, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/1959/59-2-dc/decision-n-59-2-dc-du-24-juin-1959.6238.html>. Di conseguenza, i diversi organi e procedure creati dalle assemblee per indagare e controllare l'azione del Governo non hanno altra funzione che quella di informare, la quale è preliminare e preparatoria all'esercizio del controllo sull'azione del Governo, in osservanza delle modalità stabilite dalla Costituzione.

siderazione di ciò, il Consiglio ha ritenuto che i rapporti di valutazione elaborati in seno a quest'ultimo non possono, a meno di porre in essere una violazione del dettato costituzionale, produrre un contraddittorio con i responsabili della politica pubblica oggetto di valutazione.

Questa interpretazione restrittiva è confermata dal testo dei regolamenti del Senato e, particolarmente, dell'Assemblea Nazionale, nel cui Titolo III (relativo al controllo parlamentare), il tema della responsabilità politica del Governo (cui è dedicato il secondo Capo) è nettamente separato dalla funzione di controllo, da quella conoscitiva e, elemento che più interessa, dalla valutazione delle politiche pubbliche (trattati nel primo Capo)¹¹⁸.

Una tale strutturazione suggerisce implicitamente che la valutazione non ha attinenza con l'esercizio della responsabilità politica. Questo è del resto ciò che tende a confermare lo stesso art. 145-1 Ran, il cui testo recita: «les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur l'action du gouvernement».

Il *Conseil constitutionnel* ha nuovamente precisato, in occasione del vaglio della risoluzione in oggetto, che le Commissioni e i Comitati (tra cui il Cec) devono attenersi strettamente a questo ruolo di coadiuvazione, non potendo, esse stesse, far valere alcun tipo di responsabilità politica nei confronti dell'Esecutivo.

Quanto al secondo aspetto - possibilità per il Cec di beneficiare dell'attività di esperti esterni posti sotto la responsabilità del Governo – il *Conseil* ha fatto leva sul principio di separazione dei poteri.

La portata dell'enunciato contenuto nell'art. 146-3 Ran¹¹⁹, che sembrerebbe estendersi (stando all'interpretazione letterale) a qualsiv-

¹¹⁸ Si può, peraltro, rimarcare l'altra faccia della medaglia, già analizzata nei primi paragrafi del lavoro. Le nozioni di informazione, valutazione e controllo non sono chiaramente distinte tra loro, nemmeno a livello di regolamenti parlamentari. Tutte e tre sono trattate entro un unico capo e sono articolate in modo poco coerente, ciò che contribuisce a rendere promiscue e indefinite le linee di demarcazione reciproca.

¹¹⁹ In base al quale i relatori possono beneficiare del concorso di esperti esterni all'Assemblea.

glia valutatore esterno, è stata, viceversa, nettamente ridotta dalla decisione *de qua*. Il *Conseil* ha infatti formulato una riserva interpretativa secondo la quale il principio di separazione dei poteri impedisce che i relatori del Cec possano avvalersi del concorso di esperti sottoposti alla responsabilità del Governo.

Tale statuizione ha una doppia implicazione. Per un verso, preclude al Parlamento la possibilità di avvalersi della collaborazione di numerosi organismi e servizi dell'amministrazione che sono in possesso, o elaborano, dati utili alla valutazione; per altro, avendo ad oggetto i soli soggetti posti sotto la responsabilità governativa, lascia aperta la facoltà per il Parlamento di ricorrere ad esperti che non dipendono dal potere esecutivo. Tra questi citiamo, in primo luogo, le università, la cui indipendenza esterna è costituzionalmente protetta da un principio riconosciuto dalle leggi della Repubblica e consacrato dalla stessa giurisprudenza costituzionale¹²⁰; oltre alle università il Parlamento può, in secondo luogo, sentire in audizione esperti "privati", quali società di consulenza e di revisione. Di questi soggetti parleremo specificamente in uno dei prossimi paragrafi.

A corollario delle precedenti considerazioni, il *Conseil* ha giudicato che le raccomandazioni trasmesse dal *Comité* al Governo non presentano natura di ingiunzione.

Quello che bisogna, infine, sottolineare è che i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale alla facoltà di ricorrere ad operatori esterni mettono in luce le criticità incontrate dalla valutazione parlamentare per costruire un potere di valutazione autonomo entro il sistema costituzionale della V Repubblica, come è stato rilevato nel rapporto 2004 del Mec dedicato agli organismi pubblici di valutazione¹²¹.

Occorre, a conclusione di questo paragrafo, fare cenno ad una competenza – già adombrata in precedenza – che la Costituzione (art. 39) attribuisce al *Conseil*. Quest'ultimo può essere chiamato, su ricorso

¹²⁰ Si veda Cons. Cost. 20 gennaio 1984, n. 84-165 Dc, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-83-165-dc-du-20-janvier-1984.8111.html>.

¹²¹ Asssemblée Nationale (MEC), *Rapport d'information sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économique et sociale*, n. 876, 2003.

dei Presidenti delle assemblee parlamentari, a giudicare del conflitto insorto tra la Conferenza dei Presidenti e il Governo in ordine alla sufficienza o meno dello studio d'impatto allegato ad un progetto di legge governativo.

Ricordiamo, in proposito, che la legge organica 15 aprile 2009, n. 403, concernente l'applicazione degli artt. 34, 39 e 44 della Costituzione, prevede l'obbligatoria allegazione ai disegni di legge governativi dell'analisi di impatto. La pregnanza di questa previsione è avvalorata dalla circostanza che, in ipotesi di non conformità alle condizioni prescritte dalla legge, è preclusa l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea dei relativi provvedimenti; competente a rilevare la non corrispondenza dei c.d. *études d'impact* alle regole stabilite dalla legge organica è la Conferenza dei Presidenti dell'assemblea parlamentare presso la quale è stato presentato il disegno di legge.

Una volta che la Conferenza solleva la questione, è possibile che sorga un contrasto con il Governo, interessato, viceversa, all'approvazione del disegno di legge ed, ancor prima, al suo inserimento nell'ordine del giorno dell'assemblea prima incaricata. In questo caso l'Esecutivo potrà adire, ai sensi dell'art. 39, comma 4 della Costituzione, il *Conseil Constitutionnel*, il quale statuisce sul punto entro otto giorni, con decisione motivata e notificata ai Presidenti delle assemblee parlamentari e al Primo Ministro, poi pubblicata sul *Journal officiel* (l'equivalente della Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana).

Nonostante la legge sia in vigore dal 2009, il primo vaglio costituzionale concernente uno studio di impatto si è avuto nel 2014, in relazione alla presentazione del disegno di legge sulla delimitazione delle regioni, sulle elezioni regionali e dipartimentali e sulla modifica del calendario elettorale scaturita. La Decisione n. 2014-12 FNR del 1° luglio 2014¹²², scaturita dal ricorso del Primo Ministro avverso la deliberazione con la quale la Conferenza dei Presidenti del Senato rilevava l'inosservanza delle norme contenute nella predetta legge organica, ha

¹²² V. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-12-fnr/decision-n-2014-12-fnr-du-1-juillet-2014.141875.html>.

dichiarato conforme a legge l'analisi di impatto allegata al disegno di legge, ritenendo, nello specifico, soddisfatti i requisiti di cui al più volte menzionato art. 8 della legge organica 403.

Il Consiglio ha statuito, da un lato, che l'analisi di impatto esponesse in modo esauriente le ragioni delle scelte poste in essere dal Governo, presentandone altresì le conseguenze prevedibili; dall'altro, ha ritenuto infondata la critica mossa dall'assemblea dei Presidenti circa la mancata precisazione dello sviluppo del numero di posti di lavoro pubblico, per la ragione che il Governo non aveva indicato nel cambiamento di tale numero uno degli obiettivi da raggiungere attraverso l'emanazione del disegno di legge¹²³.

Il potere di sindacato riconosciuto al *Conseil* costituisce, in definitiva, un importante mezzo di pressione, e insieme di sanzione, conferito ai Presidenti per evitare che la procedura degli studi di impatto resti confinata ad una formalità fine a se stessa.

¹²³ Si veda, in proposito, Jean Marie Pontier, *Etudes d'impact: l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel – l'exemple de la délimitation des régions*, in *La semaine juridique* n. 48, 1° dicembre 2014.

Capitolo III

La valutazione esterna al Parlamento: il Governo, gli enti locali e gli attori esterni

Marco MANDATO (§ 1), Matteo ROSSIN (§ 2 - 3)

1. IL GOVERNO: LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E GLI STUDI D'IMPATTO NELL'ORDINAMENTO FRANCESE - 1.1. GLI STUDI D'IMPATTO DEL GOVERNO. ORIGINI E SVILUPPI - 1.2. ORGANI MINISTERIALI E INTERMINISTERIALI -2. GLI ENTI TERRITORIALI - 2.1. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE A LIVELLO TERRITORIALE: I *CONTRATS DE PLAN ÉTAT - RÉGION* - 3. I SOGGETTI PROFESSIONALI ESTERNI DELLA VALUTAZIONE: UNIVERSITÀ, CENTRI DI RICERCA E SOCIETÀ DI CONSULENZA - 3.1. LA *SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE L'ÉVALUATION*. DELLA *CHARTRE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES* IN PARTICOLARE

1. Il Governo: la valutazione delle politiche pubbliche e gli studi d'impatto nell'ordinamento francese

In Francia, le tecniche volte a valutare *ex ante* le proposte politiche hanno avuto una significativa espansione dal 2009.

Nel periodo precedente, le tecniche di valutazione, ancora allo stato embrionale, iniziarono ad acquisire una certa intensità nel 1970 con una globale riflessione su come il denaro pubblico sarebbe potuto essere impiegato in modo efficace. Nel tentativo di confezionare una metodologia più organica volta a favorire anche una collaborazione tra i vari organi ministeriali, nel 1990 fu creato un consiglio interministeriale al cui interno fu insediato un comitato scientifico di valutazione.

Un'ulteriore e importante tappa fu l'istituzione, nel 1998¹²⁴, di una struttura indipendente, il Consiglio nazionale di valutazione, il quale si dedicò principalmente alla valutazione *ex post*, senza tralasciare, però, un forte collegamento con la valutazione *ex ante*.

La valutazione delle politiche pubbliche divenne maggiormente costante proprio nel 2009. Infatti, la riforma "LOLF" approvata nel 2006 introdusse le nozioni di *performance* e *accountability*, mentre la

¹²⁴ *Décret* n. 98-1048 del 18 novembre 1998.

legge organica del 15 aprile 2009 ha reso obbligatorio per le nuove leggi una relazione di accompagnamento – definita studio di impatto – con lo scopo di analizzare i seguenti punti: 1) collegamenti con l’Ue e la giurisdizione interna; 2) termini di applicazione della riforma; 3) disposizioni per i territori d’oltremare; 4) valutazione delle conseguenze economiche, finanziarie, sociali e ambientali, così come i costi e i benefici finanziari per qualsiasi tipo di pubblica amministrazione, con riferimenti anche sulle metodologie; 5) conseguenze sul pubblico impiego. Proprio lo sviluppo della valutazione obbligatoria ha reso possibile una maggiore realizzazione di questi studi *ex ante*.

L’importanza di siffatte documentazioni si evince dalla circostanza che le indicazioni ivi contenute non sono affatto generiche, bensì specificatamente dettagliate in quanto contenenti le linee guida che devono essere incluse in questi studi.

Gli studi di impatto si basano principalmente sul lavoro delle amministrazioni le quali, soprattutto quando si parla di riforme importanti e significative, sfruttano metodologie basate sui modelli di micro-simulazione che consentono di ottenere risultati dettagliati e globali. A tal fine, il sito del Parlamento elenca le amministrazioni in grado di svolgere un’attività di valutazione.

Gli studi sull’impatto sociale delle politiche pubbliche possono essere estremamente vari e riferirsi ai più svariati campi. Potenzialmente, i settori interessati sono: 1) impiego pubblico e relazioni di lavoro individuali e collettive; 2) integrazione sociale; 3) eguaglianza di trattamento e di opportunità; 4) libertà pubbliche; 5) *governance*, partecipazione nel settore pubblico, trasparenza; 6) salute pubblica.

Un ulteriore elemento che dimostra l’importanza di queste valutazioni è il loro carattere c.d. “aperto”. Con questo si vuole dire che la versione finale del documento sullo studio d’impatto risponde pienamente ai principi di trasparenza e pubblicità poiché il risultato finale viene pubblicato sul sito ufficiale del Parlamento.

Il nesso tra gli studi *ex ante* e quelli *ex post* si evince da un ulteriore dato di fatto. Preliminarmente, giova segnalare che soltanto una minima parte degli studi effettuati *ex ante* sono esteriorizzati. A ciò si aggiunga che alcune tensioni possono crearsi a causa delle diverse

esigenze temporali. Infatti, mentre le necessità legate alle contingenze politiche implicano l'esigenza – politica – di ottenere risultati concreti in tempi più rapidi possibili, le necessità proprie dell'attività di valutazione esigono delle tempistiche diverse e più lunghe in modo da poter beneficiare degli effetti su cui poter formulare misure normative.

Per questa ragione, la valutazione *ex post* è vista in Francia come un effettivo strumento intimamente legato alla valutazione *ex ante*. Quest'ultima fornisce una valutazione dei risultati dei precedenti cambiamenti politici, nonché elementi per le nuove raccomandazioni politiche soprattutto nel momento in cui non poteva effettuarsi una valutazione *ex ante*.

Per quanto attiene alla strategia, questa si presenta a lungo termine, soprattutto alla luce della riforma del 2009 che ha reso obbligatoria la valutazione d'impatto. Le amministrazioni ministeriali francesi hanno sviluppato importanti metodologie e strumenti *ad hoc*, tra i quali va segnalato il coordinamento tra le stesse amministrazioni. Questa attività di collaborazione è valorizzata con la recente creazione di un comitato interministeriale per la valutazione che si è riunito per la prima volta il 22 settembre 2011.

I principali metodi e strumenti utilizzati e sviluppati nel corso degli anni sono: 1) gli indicatori inseriti nella LOLF; 2) i casi tipici di studio; 3) gli strumenti di microsimulazione; 4) i programmi pilota, inclusi gli esperimenti, i quali tuttavia necessitano di un maggiore sviluppo poiché non sono ancora molto ben conosciuti ai *policy makers*; 5) gli studi e le valutazioni *ex post* utilizzati per offrire *ex ante* raccomandazioni in vista di nuove riforme.

Nella valutazione degli studi d'impatto, l'ordinamento francese può vantare, tra i suoi punti di forza, le risorse umane. Non v'è dubbio che le amministrazioni pubbliche si servano di una vasta gamma di esperte personalità composte da giuristi, economisti e statistici il cui ruolo nel corso del tempo è aumentato in maniera significativa in termini quantitativi e qualitativi.

Nel processo di valutazione e d'impatto delle politiche pubbliche, l'ordinamento francese si caratterizza per particolari metodologie le quali aiutano a farci comprendere l'importanza di questi studi. Infatti,

negli anni scorsi, i pubblici poteri hanno avviato una serie di processi riformatori i quali hanno interessato diversi settori d'intervento: da quello sociale a quello economico.

Altri due aspetti significativi sono rappresentati dalla costituzione di appositi comitati di studio e dall'utilizzo – come già si accennava precedentemente – dei modelli di microsimulazione.

Nel 2000 venne istituito il COR¹²⁵, un organismo indipendente responsabile del monitoraggio del sistema pensionistico francese con il compito di formulare raccomandazioni per le politiche pubbliche in materia di pensionamento, sulla base delle competenze e delle procedure di consultazione con tutti i *partner* coinvolti. Inoltre, in materia di politiche della salute furono istituiti due comitati, uno direttivo e l'altro tecnico composti dalle personalità più eterogenee e provenienti dai vari settori pubblici. La costituzione di questi organi collettivi ha il suo punto di forza nell'aggregare in un unico *corpus* consultivo esponenti delle diverse categorie professionali e della stessa società, stimolando, così, un dibattito e un confronto utile e costruttivo anche attraverso la partecipazione attiva della popolazione.

La metodologia. La Francia, da questo punto di vista, ha sposato una tecnica ampiamente consolidata offerta dai modelli di microsimulazione utilizzati per gli studi *ex ante* ed *ex post*. L'obiettivo di questa tecnica è quella di comparare lo stato di fatto *ex ante* ed *ex post* per poi valutare l'efficacia e la bontà dei provvedimenti adottati. L'aspetto positivo di questa tecnica è offerto dalla circostanza che essa consente di testare le varie "versioni" delle riforme e le regole di ammissibilità del beneficio, quello negativo è che si tratta pur sempre di proiezioni e non di previsioni certe.

A prescindere dalla natura delle misure adottate, le metodologie impiegate sono caratterizzate da un minimo comun denominatore rappresentato dal coinvolgimento delle amministrazioni a livello centrale e locale e degli stessi cittadini attraverso questionari, programmi pilota e studi di casi concreti tipici. Sono proprio gli studi condotti dagli ap-

¹²⁵ *Décret* n. 2000-393 del 10 maggio 2000.

parati amministrativi il punto di partenza per la scelta di porre in essere provvedimenti normativi¹²⁶.

1.1. Gli studi d'impatto del Governo. Origini e sviluppi

Tale prassi ha avuto una parziale introduzione nel 1996¹²⁷. Con la circolare del 21 novembre 1995 il Governo Juppé prevedeva che tutti i progetti di legge ed i principali schemi di decreto del Governo dovessero essere corredati da uno studio d'impatto con l'ambizioso obiettivo di tener ben presenti gli effetti e la portata delle misure normative e consentire al Parlamento e al Governo di migliorare l'efficacia dei testi legislativi e regolamentari anche ai fini di una loro maggiore lettura e comprensibilità. Lo studio d'impatto doveva prendere in considerazione i benefici e i costi delle misure normative sugli interessi pubblici, sulle imprese e sulle varie categorie di beneficiari, le incidenze di natura finanziaria delle misure adottate nell'ambito di un periodo quadriennale. Inoltre, tutti i progetti di legge dovevano contenere proposte atte ad abrogare disposizioni simili.

I risultati degli studi d'impatto dovevano essere illustrati all'interno di un documento che accompagnava la motivazione riportante la *ratio* dei progetti di leggi e i rapporti di presentazione dei testi contenenti disposizioni regolamentari al Consiglio di Stato. Questo studio veniva trasmesso dal Ministro competente al commissariato per la riforma dello Stato per poi essere inviato al segretario generale del Governo o del Consiglio di Stato.

¹²⁶ Per maggiori dettagli si veda *General description of the extent to which and how the social impact of policy proposal is assessed in your country*, pp. 1-11, reperibile al seguente link <https://www.google.it/#q=General+description++of+the+extent+to+which+and+how+the+social+impact+of+policy+proposal+is+assessed+in+your+country>.

¹²⁷ Anche per i riferimenti normativi cfr. *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, a cura del Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 216 ss.

Tuttavia, il processo di redazione degli studi d'impatto ha risentito di una serie di criticità tali da creare non indifferenti problematiche. È stato notato, in particolare, che le misure contenute nella circolare hanno ricevuto un'applicazione minima o nulla, seguendo una procedura puramente formale la quale ha prodotto studi disomogenei dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Inoltre, sono sorte altre importanti problematiche connaturate a questi studi. Ci si riferisce alla circostanza che siffatte politiche di valutazione richiedono informazioni precise e puntuali che non è semplice trovare nel breve periodo; inoltre, redigere uno studio d'impatto porta gli organi di vertice dei dicasteri a prendere una posizione ufficiale con il rischio di alimentare mediazioni, compromessi e conflitti di attribuzione poco vantaggiosi tra i membri del Governo.

Date le siffatte problematiche l'Esecutivo ha emanato una nuova circolare il 26 gennaio 1998 con lo scopo di definire e puntualizzare le procedure per gli studi d'impatto. Come si evince dal documento «l'oggetto dello studio d'impatto è di valutare a priori gli effetti amministrativi, giuridici, sociali, e economici e budgetari delle misure considerate e di assicurare in modo probante che la totalità delle loro conseguenze sia stata valutata preliminarmente alla decisione pubblica. Si tratta ugualmente di ottenere un miglior adeguamento delle misure proposte agli obiettivi perseguiti per una maggiore efficacia dell'azione dello stato.» Si tratta quindi di un documento che accompagna il progetto normativo che si aggiunge all'esposizione dei motivi dei progetti di legge o al rapporto di presentazione dei progetti di legge per chiarire al meglio la decisione pubblica.

Lo studio d'impatto si compone: a) dell'analisi dell'impatto giuridico e amministrativo; b) della presentazione degli effetti sociali, economici e budgetari delle disposizioni.

- a. Deve fare il punto preciso della legislazione o della regolazione applicabile per evidenziare il peso delle modifiche introdotte e il loro grado di adeguatezza rispetto agli scopi attraverso una valutazione quantitativa e qualitativa a livello normativo. In seguito si devono ricercare le motivazioni della scelta adottata e la necessità delle modifiche proposte. Inoltre, deve mostrare

l'effetto delle nuove misure sulla semplificazione amministrativa allo scopo di un loro snellimento, indicando, altresì, il numero di autorità che interverranno nella procedura, le nuove formalità amministrative richieste, la loro giustificazione e il tempo necessario.

- b. Questa parte deve evidenziare gli effetti positivi e negativi per le persone fisiche e giuridiche per porre in essere le basi di avvio di politiche sociali favorevoli. Occorre, altresì, anche una valutazione complessiva degli effetti micro e macroeconomici delle disposizioni. Infine, devono essere prese in considerazione le conseguenze budgetarie per tutti i livelli di governo, gli enti pubblici e le imprese in quadro di previsione pluriennale delle spese.

Lo studio si conclude con un'analisi del rapporto costi-benefici attraverso un riepilogo dei punti più importanti che escono fuori dallo studio d'impatto attraverso un bilanciamento degli aspetti positivi e negativi delle misure proposte in termini quantitativi e qualitativi.

I contenuti dello studio d'impatto richiedono un continuo e costante aggiornamento sulla base della stesura del documento nei diversi *step* che conducono alla sua preparazione. In questa attività di aggiornamento, assumono un ruolo fondamentale i Ministeri i quali si avvalgono di esperti nei diversi settori e degli organi con competenze ispettive, di controllo e di valutazione. Così come diventa rilevante il ruolo del Consiglio di Stato e della Direzione della previsione, della Direzione del budget e della Commissione generale del Piano 12, e la stessa collaborazione tra i Dicasteri. Sulla base di queste "consultazioni", nello studio di impatto saranno contenute schede che racchiudono le conclusioni formulate.

Nel corso della procedura di elaborazione del testo, i Ministri si rivolgono alla Commissione deputata alla riforma dello stato (CIRE) nella preparazione degli studi di impatto per testi che comportino conseguenze sull'organizzazione amministrativa, sul decentramento, sulle procedure esistenti, ovvero l'istituzione di nuove procedure per i cittadini e per le imprese cercando, altresì, di snellire le formalità burocratiche.

Durante le riunioni interministeriali per la discussione degli schemi di provvedimento, lo studio di impatto dovrebbe costituire un aspetto fondamentale. Per questo, esso deve essere trasmesso almeno quindici giorni prima della data prevista per la riunione:

- al Ministro incaricato della riforma dello Stato, se l'adozione del progetto spiega effetti sull'organizzazione amministrativa da cui derivino nuove formalità per gli utenti o modifiche delle procedure esistenti;
- al Ministro incaricato per l'economia e al Ministro incaricato del bilancio nel caso in cui la riforma comporti ricadute economiche, sociali o budgetarie.

Ricevuta la documentazione, i Ministri esprimono le proprie opinioni e valutazioni prima della riunione al Ministro responsabile del progetto e al Segretario generale del Governo. Per garantire il rispetto di queste prescrizioni, il Primo Ministro ha chiesto al suo gabinetto e al Segretario generale del Governo di non accettare, fatta salva l'urgenza, l'esame interministeriale dei progetti di testo privi di uno studio di impatto conforme a siffatte necessità. Se si verifica un disaccordo sullo studio d'impatto, il gabinetto del Primo Ministro potrà decidere una contromisura, mentre il Consiglio di Stato potrà aggiornare l'esame di tutti i testi che non saranno integrati da studi di impatto conformi alle predette direttive. Una volta redatto in via definitiva, lo studio d'impatto viene trasmesso alle Camere le quali possono decidere di pubblicarlo in via ufficiale, mentre gli studi per gli schemi di altri testi normativi, invece, saranno conoscibili tramite la pubblicazione nel Bollettino ufficiale dell'amministrazione.

Come si è visto, la redazione definitiva di uno studio d'impatto richiede un continuo coinvolgimento e una reciproca coordinazione tra gli organi governativi al fine di partorire un documento il più possibile efficace, completo e produttivo per la qualità della legislazione. Tuttavia, queste prescrizioni contenute nella circolare sopra indicata hanno ricevuto un'applicazione discontinua e non fruttuosa per via delle difficoltà delle amministrazioni di valutare il complesso dei parametri necessari ed indispensabili al fine di prevedere gli impatti reali delle decisioni.

A ciò si aggiunga che i compromessi che vanno necessariamente ricercati tra i membri del Governo possono compromettere seriamente questi studi e non portare a una loro stesura produttiva dal punto di vista sostanziale. Si pone, inoltre, anche un problema di finanziamento e di formazione di figure professionali le quali sembrano mancare in questo particolare settore d'intervento.

1.2. Organi ministeriali e interministeriali

All'interno delle strutture governative si trovano uffici ministeriali e interministeriali deputati alla valutazione delle politiche pubbliche.

All'interno dei primi abbiamo vari organismi quali il *Conseil national de l'évaluation* (CNE) il quale svolge l'importante attività di valutare le politiche pubbliche condotte dallo Stato, dalle collettività territoriali e dai rispettivi enti pubblici. Questo organo ha una composizione eterogenea poiché, su designazione del Consiglio economico e sociale, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, include al suo interno distinte personalità, provenienti da settori diversi, quali valutatori con un significativo grado di esperienza e competenza, esperti nelle materie sociali e giuridiche, nonché rappresentanti delle tre principali associazioni di eletti locali¹²⁸.

Una posizione di primo piano la occupa il *Centre d'analyse strategique* (CDS) che agisce in strettissimo coordinamento con il Primo Ministro svolgendo un'attività di supporto alla elaborazione e attuazione degli indirizzi strategici nei settori dell'economia, dell'ambiente, della cultura e delle politiche sociali. Da non sottovalutare l'ulteriore dato che in questa opera di stima, il CDS cerca di tener conto delle strategie definite a livello europeo e, nello specifico, quelle formulate in base al Trattato di Lisbona, tentando di promuovere così un processo di armonizzazione delle politiche nazionali con quelle formulate in seno alle Istituzioni comunitarie¹²⁹.

¹²⁸ Sindaci, Dipartimenti e Regioni di Francia.

¹²⁹ In questa attività è importante l'azione congiunta tra il CDS e il Segretario generale agli Affari Europei.

In particolare, le funzioni assegnate al CDS sono quelle di stimare, controllare e fornire sostegno operativo e ausilio nell'adozione e concretizzazione operativa delle politiche pubbliche. Anche per questo, è stata avviata una collaborazione con i consigli che coadiuvano il Primo Ministro¹³⁰.

Tra questi organismi consultivi si è sviluppata una forte collaborazione con il *Conseil d'orientation pour l'emploi*, struttura creata con un decreto del Primo Ministro il 7 aprile 2005 e composta da esperti¹³¹ con competenze consultive in materia di politiche del lavoro. Il *Conseil* ha il compito di formulare, sulla base degli studi e delle analisi a sua disposizione, una generale panoramica delle problematiche e delle cause della disoccupazione, presentando un bilancio del funzionamento del mercato attraverso una prospettiva di medio/lungo periodo; valuta, inoltre, gli strumenti a sostegno dell'occupazione e dell'avviamento professionale analizzando le misure adottate a livello locale e negli Stati europei; formula, infine, proposte per eliminare qualsiasi genere di ostacolo alla creazione del lavoro, puntando a rendere maggiormente efficaci le misure atte ad incentivare il tasso di occupazione. Il *Conseil* può essere interpellato su qualsiasi questione di sua competenza dal Primo Ministro e dai Ministri dell'economia e del lavoro e ha il compito di comunicare al Parlamento rapporti e raccomandazioni che sono resi pubblici.

Il Centro d'analisi strategiche dà un significativo contributo alla valorizzazione del processo di politiche pubbliche organizzando attività seminari e convegni – atti a favorire la discussione e il confronto strategico – ma anche documenti che vengono resi pubblici quali avvisi, note e rapporti. Tra questi, occorre segnalare il rapporto annuale che contiene il bilancio di tutte le attività condotte nell'anno dal Centro. Esso è diviso in tre parti: una prima contiene riflessioni su un dato

¹³⁰ *Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil d'analyse de la société, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Conseil d'analyse économique, Haut conseil à l'intégration, Conseil d'orientation des retraites.*

¹³¹ È prevista la presenza di 50 personalità scelte tra parlamentari, collaboratori sociali, rappresentanti dello Stato e delle collettività territoriali, nonché di personalità altamente qualificate.

oggetto in riferimento al quale si sono condotte analisi sulle trasformazioni della società e delle politiche pubbliche. La seconda parte presenta contenuti altamente tecnici poiché effettua il bilancio dell'attività dei servizi, offre informazioni sullo sviluppo del programma di lavoro e presenta raccomandazioni, pareri e rapporti adottati in riferimento all'anno precedente. Nell'ultima parte – la terza – sono inseriti contributi esterni i quali spiegano le principali tematiche che sono state affrontate.

Il *Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue* interviene a diretto contatto con il Primo Ministro. Istituito con la legge sull'impiego del 1993, è composto da 26 consiglieri regionali, 13 rappresentanti di organizzazioni sindacali e professionali e 13 rappresentanti dello Stato. È competente a valutare le politiche regionali di apprendistato e di formazione professionale¹³².

Nel 1967 è stato istituito l'*Inspection générale des affaires sociales* (IGAS)¹³³, una struttura deputata ad intervenire nel processo di valutazione delle politiche pubbliche negli affari sociali, sanità, solidarietà, lavoro, occupazione, politica urbana, formazione professionale e modernizzazione dello Stato. Dal 2007 esso opera a diretto contatto con otto dicasteri, sebbene sia diretto esclusivamente dal Ministero del lavoro, delle relazioni sociali, della famiglia e della solidarietà e dal Ministero della salute e dello sport.

L'attività principale dell'IGAS è quella di svolgere missioni. Si calcola che queste, annualmente, raggiungano la quota di 200. Le missioni possono essere distinte in tre differenti tipologie:

- quelle legate al controllo delle istituzioni competenti ad intervenire nel settore degli affari sociali. In questo caso, le missioni concernono il controllo ampio sul rispetto della

¹³² Cfr. articolo 53 legge quinquennale sull'impiego.

¹³³ È composto da ispettori ancora in servizio allievi della *École nationale d'administration*, ispettori nominati in corso di carriera previo parere di un comitato di selezione, anziani direttori di servizio, ispettori del lavoro, medici ispettori, medici ospedalieri o direttori d'ospedale.

regolamentazione e della corretta gestione del denaro pubblico, nonché dell'efficienza e dell'efficacia dell'intera macchina organizzativa. Oltre a intervenire su sollecito del comitato interministeriale di revisione dei programmi, per favorire una collaborazione con la dimensione europea, l'IGAS, su richiesta della Commissione europea, svolge anche un'attività di monitoraggio sui fondi strutturali europei.

- ci sono missioni di inchiesta generale e di valutazione dove il controllo viene svolto su un particolare organismo o ente pubblico nazionale oppure su una determinata politica pubblica. Le missioni, fatto salvo il parere contrario del Ministro, sono oggetto di pubblicazione sui siti internet.
- infine, le missioni di sostegno che implicano un'attività di controllo su richiesta dei Ministri.

L'attività di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche svolta dall'IGAS si traduce nella produzione di appositi rapporti i quali sono controllati da una Commissione *ad hoc* competente a valutare il rispetto delle raccomandazioni formulate in precedenza. Per favorire una chiara comprensione degli esiti del processo di valutazione, l'IGAS è tenuto a redigere i suoi rapporti con un linguaggio chiaro e semplice in modo da offrire con precisione un resoconto analitico delle attività portate avanti unitamente a una lista di proposte precise ed efficaci.

Un ulteriore organismo di valutazione è stato istituito con decreto n. 299/1965¹³⁴ e prende il nome di *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale*¹³⁵ il quale, posto sotto l'autorità del Ministero per l'educazione e l'insegnamento superiore e della ricerca,

¹³⁴ Il decreto n. 878/99 ha ampliato la competenza dell'organo alla ricerca scientifica.

¹³⁵ Per quanto attiene alla composizione, in questo organismo vi sono ispettori di prima e di seconda classe, i quali ultimi appartengono alle categorie professionali degli amministratori civili, dei segretari generali delle università, di scuole o di enti pubblici scientifici o tecnologici, direttori del Centro regionale delle opere universitarie e scolastiche. Questo organo è presieduto da un capo servizio nominato per cinque anni.

svolge una funzione di controllo, studio e valutazione nei settori amministrativi e finanziari. In base a una lettera di missione del Ministro, opera a stretto contatto con l'*Inspection générale de l'éducation nationale* (IGEN) producendo un rapporto congiunto. L'*Inspection générale* è solita ricevere incarichi di valutazione con riferimento a specifici e determinati oggetti, potendo essere, altresì, incaricata dal Primo Ministro di svolgere missioni presso gli Esecutivi di altri Paesi.

Nel 1993, presso il Ministero del lavoro è stata creata la *Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques* (DARES) chiamata a valutare gli effetti delle misure a sostegno dell'occupazione e dell'avviamento professionale, nonché a finanziare i lavori di valutazione svolti da organismi esterni. L'attività svolta dalla DARES è realizzata sotto l'egida del Consiglio scientifico creato appositamente a questo fine.

Presso il Ministero della salute e della protezione sociale vi è la *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques* (DREES) competente a valutare le politiche sociali e i loro effetti sistematici sposando una metodologia comparata con riferimento ad esperienze di altri contesti. All'interno dell'ufficio Sintesi, studi economici e valutazione, il settore deputato alla distribuzione e alla valutazione svolge microsimulazioni per la valutazione delle politiche pubbliche, avvalendosi anche della consultazione costante delle organizzazioni sindacali. Altri organismi come il *Centre d'études et de recherches sur les qualifications* (CEREQ) o il *Centre d'études de l'emploi* (CEE) svolgono attività di valutazione nei settori dell'impiego e della formazione.

Presso il Ministero dell'industria è stata istituita la *Direction de l'évaluation de la prospective* (DEP) con il compito di porre in essere un'attività di ausilio e supporto nelle decisioni per le quali sono stati individuati oggetti di pilotaggio. Essa favorisce la diffusione della conoscenza delle pratiche di valutazione pubblicando a cadenza annuale documenti che illustrano indicatori di valutazione.

Un caso particolare è quello della *Direction générale de l'Outre-mer* (DGOM). Infatti, l'articolo 74 della legge per lo sviluppo economico dell'Oltremare ha previsto la creazione di una Commissione nazionale di valutazione delle politiche nei territori d'oltremare per tentare di perseguire tre obiettivi:

- sostenere lo sviluppo economico dei territori
- migliorare le condizioni di vita e rinforzare le pari opportunità
- fornire supporto per il governo dei territori.

In questo modo si vuole valutare la portata e l'incidenza delle politiche pubbliche locali condotte in sinergia a livello interministeriale e territoriale, nonché favorire l'apertura verso la società civile attraverso la presa in considerazione delle prospettive dei diversi soggetti coinvolti e dei settori interessati.

L'approccio interministeriale è stato promosso dal Governo di Michel Rocard nel 1990. Nonostante furono espresse molte criticità sulla metodologia di valutazione delle politiche pubbliche, secondo alcuni troppo complessa e farraginoso, permangono importanti strutture interministeriali coinvolte nel processo valutativo.

Il *Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique* (SGMAP), messo a disposizione del Primo Ministro, raggruppa tutti i servizi deputati alla valutazione cercando di dar vita a un'organizzazione sistematica e coerente ai fini della modernizzazione dell'azione pubblica. Per far questo, lo SGMAP riunisce tre diversi servizi:

- la Direzione interministeriale per la modernizzazione dell'azione pubblica
- la Direzione interministeriale dei sistemi d'informazione e di comunicazione (DISIC)
- la Missione della messa a disposizione di dati pubblici (ETALAB)

L'obiettivo principale resta il miglioramento delle politiche pubbliche senza trascurare le esigenze legate alla finanza pubblica. L'approccio utilizzato dallo SGMAP è quello di individuare gli scopi perseguiti dai decisori pubblici, le esigenze dei beneficiari e i risultati dell'azione pubblica utilizzando, come metodologia, diagnosi e prospettive di trasformazioni cadenzando le tempistiche per i diversi soggetti interessati e per le decisioni politiche (RIM e CIMAP)¹³⁶.

¹³⁶ RIM sta per Riunione interministeriale, mentre il CIMAP è il *Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique*, seleziona gli argomenti ed è

Lo SGMAP anima e coordina l'insieme delle valutazioni per compito del Primo Ministro, è responsabile della preparazione del CIMAP e partecipa al comitato di pilotaggio delle valutazioni. Svolge, altresì, un'attività di supporto e di consulenza per i soggetti interessati, nonché lavori di valutazione e prefigurazione di eventuali scenari. Le valutazioni svolte da questo organismo devono riguardare il complesso delle politiche pubbliche e sociali con un costo annuo di 1200 miliardi. Attualmente, però, circa un quarto di queste spese è oggetto di valutazione.

Le *Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP-France Stratégie)*

Quest'organismo ha ricevuto con decreto¹³⁷ i due compiti fondamentali di valutazione e consultazione. Le sue valutazioni coinvolgono politiche relativamente ampie come quelle relative al credito d'imposta per la competitività e l'occupazione, nonché le politiche per l'innovazione. Al suo interno è stato istituito un Comitato *ad hoc* volto a fornire un servizio di consultazione fin dall'avvio dei processi di valutazione.

Per quanto concerne la metodologia, il CGSP-France Stratégie presta molta attenzione alla diversità dei punti di vista sfruttando, altresì, un approccio sequenziale per la valutazione attraverso la raccolta di informazioni e di analisi. Inoltre, si occupa anche di coordinare le diverse attività valutative e, a tal fine, ha creato una griglia di selezione delle politiche ponendola all'attenzione dei Ministeri.

Fanno parte della rete del CGSP anche il Consiglio delle pensioni (COR) e il Consiglio di politica per l'occupazione (COE) che svolgono attività di valutazione nei rispettivi settori di competenza.

Di natura interministeriale è la *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (DIACT). Collocata presso il Primo Ministro, è messa a disposizione del Ministro dell'ecologia, dell'energia, dello sviluppo e della pianificazione del territorio con la funzione di preparare, stimolare e coordinare le politiche di pianificazione territoriale promosse dagli organi statali.

responsabile dello stato di avanzamento del lavoro e della valutazione delle decisioni di procedere alle riforme.

¹³⁷ Decreto 2013-333.

La *Délégation interministérielle à la ville* è stata creata nel 1988. Si compone di 80 personalità¹³⁸ con il compito di prevedere e valutare le politiche a sostegno dei quartieri più disagiati promuovendo la collaborazione interministeriale e la sperimentazione delle politiche di natura abitativa.

La *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (DATAR) è stata integrata nel 2014 all'interno del *Commissariat général à l'égalité des territoires* (CGET) e si occupa della valutazione nel contesto della programmazione regionale in cui sono coinvolti i *Contrats de projets État-région* (CPER) e i *Programmes opérationnels* (PO) européens FEDER. La DATAR ha concentrato il proprio lavoro sulla preparazione dei PO e dei CPER nel periodo 2007-2013 conducendo diagnosi territoriali strategiche, valutazioni *ex ante* e d'impatto ambientale delle politiche pubbliche a livello regionale per la strutturazione dei dispositivi nazionali e regionali di valutazione di questi programmi.

Queste opere sono state realizzate a seguito di un accordo con l'*Association des régions de France* (ARF) a seguito di un accordo siglato nell'inverno 2008 tra lo Stato e i Consigli regionali che mira a migliorare gli strumenti e identificare metodologie comuni per organizzare una visione strategica a monte, a livello nazionale, senza diminuire la capacità di iniziativa regionale. Questo lavoro congiunto ha condotto a una pluralità di iniziative tra le quali:

- definizione degli indicatori nazionali
- sviluppo di due strumenti
- istituzione dell'Osservatorio sui territorio competente per gli indicatori territoriali di contesto
- definizione dei piani di valutazione regionali
- istituzione di istanze nazionali e regionali di pilotaggio di valutazione Stato/Regioni e PO/CPER.

Inoltre, dal 2002 la DATAR ha promosso un corso di formazione nazionale per i capi delle strutture di valutazione dei Consigli regionali

¹³⁸ Amministratori, sociologi, architetti, economisti.

e del Segretariato generale per gli affari regionali (SGAR) per sviluppare le competenze a livello regionale in materia di valutazione. A ciò si aggiunga che essa ha condotto valutazioni di propria iniziativa.

Nell'ambito del CGET, la competenza di valutazione è integrata all'interno della Direzione delle strategie territoriali che prevede uffici deputati alla valutazione, alla sperimentazione, alle prospettive e agli studi.

Il Comitato interministeriale per la riforma dello Stato¹³⁹ (CIRE) è presieduto al Primo Ministro o dal Ministro delegato per la riforma dello Stato e riunisce i titolari di tutti i Dicasteri. Oltre ad essere titolare di una pluralità di competenze relative alla organizzazione della macchina pubblica e ai servizi di interesse generale, nell'ottobre 2000 ha istituito al suo interno un gruppo di lavoro con la funzione di coordinamento delle azioni ministeriali per migliorare la qualità della regolazione. Il gruppo si riunisce ogni quindici giorni e discute le problematiche inerenti alla codificazione, alla semplificazione e alla regolazione, al costo delle politiche di regolazione e all'utilizzo degli studi d'impatto.

Un cenno merita la Delegazione interministeriale per la riforma dello Stato¹⁴⁰ (DIRE), struttura con compiti di analisi, valutazione, sperimentazione e proposizione presieduta dal Primo Ministro a sostegno del Ministro della funzione pubblica e della riforma dello Stato. Deputata a intervenire in materia di organizzazione e riforma dello Stato, la DIRE concorre alla preparazione dei provvedimenti normativi e regolamentari.

In conclusione, il processo di valutazione delle politiche pubbliche e degli studi d'impatto si caratterizza per una metodologia ormai costante e diffusa e per il pieno coinvolgimento di soggetti estranei agli apparati amministrativi governativi. Soprattutto questo secondo

¹³⁹ È composto da venti persone nominate dal Ministro della funzione pubblica.

¹⁴⁰ La DIRE è succeduta al Commissariato per la riforma dello Stato e comprende le seguenti divisioni: servizio all'utente e management pubblico, funzionamento, organizzazione e decentramento dello Stato, utilizzazione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per l'amministrazione, amministrazioni economiche e finanziarie, amministrazioni sociali, culturali, scientifiche e tecniche.

aspetto consente di integrare le competenze degli organi governativi e di poter valorizzare ancor di più l'aspetto di interesse collettivo e nazionale delle politiche a sostegno della collettività tutta¹⁴¹.

2. *Gli Enti Territoriali*

2.1. *La valutazione delle politiche pubbliche a livello territoriale: i Contrats de Plan État-Région*

Parlando dell'evoluzione normativa che ha riguardato la materia della valutazione delle politiche pubbliche, si è detto che i primi tentativi di introdurre nell'ordinamento francese la valutazione delle politiche pubbliche risalgono agli anni Sessanta, anche se un vero e proprio sistema di valutazione si è avuto solo a partire dai primi anni Novanta.

Le direttive europee concernenti i Fondi strutturali hanno indotto il Governo francese, nei successivi anni, ad applicare tale sistema anche a livello territoriale; nella misura in cui, per la messa in opera dei *Contrats*, sono stati stanziati importanti finanziamenti europei, la loro applicazione ha fortemente risentito dell'inquadramento comunitario, nell'ambito del quale l'attività di programmazione si trova in stretta connessione con quella di valutazione¹⁴².

La diffusione della pratiche di valutazione a livello locale è stata favorita, altresì, dal concorso di tre fattori: l'evoluzione delle relazioni Stato-collettività territoriali, gli esperimenti sviluppati a livello locale e la crescente necessità di contrattualizzazione tra governo centrale e governo territoriale.

Quanto al primo aspetto, è stata di fondamentale importanza la riforma del decentramento, avvenuta ad opera della legge organica 1°

¹⁴¹ Rapporto del Consiglio economico, sociale e ambientale, *Le istanze pubbliche di valutazione*, pp. 1-6.

¹⁴² I fondi strutturali europei hanno infatti sancito l'obbligo di valutare i c.d. *programmes contractualisés*, secondo un quadro comune all'insieme degli Stati membri beneficiari.

agosto 2003, n. 704, nella quale è stata sancita la sperimentazione valutativa in ordine al trasferimento delle competenze dallo Stato alle collettività territoriali.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto basti qui ricordare che l'impegno delle collettività territoriali nella valutazione delle politiche pubbliche si incentra anche su dinamiche proattive votate allo sviluppo di pratiche sperimentali. In questa direzione sono state così istituite, come strumento di emancipazione e di legittimazione del livello territoriale rispetto alla strategia valutativa nazionale, apposite strutture che si occupano di valutazione¹⁴³.

Ciò è avvenuto dapprima in ambito regionale (primi anni Novanta), per poi essere ripreso, in relazione alle competenze in materia sociale, dai consigli generali, ed, infine, dagli enti intercomunali e da alcuni comuni, soprattutto con riferimento alla *politique de la ville* (politica urbana).

Per assicurare un coinvolgimento attivo degli enti territoriali alle richieste di valutazione provenienti dal livello di governo centrale, sono stati istituiti – terzo dei tre aspetti menzionati – i c.d. *Contrats de Plan État-Région*. Sono strumenti di concertazione delle strategie di intervento improntati ad una programmazione negoziata Stato-Regioni; programmazione vertente, in particolar modo, sul finanziamento di importanti progetti, come quelli concernenti la creazione di infrastrutture o il sostegno ai settori strategici. Stipulati per una durata definita *ex ante*, seguono il periodo di programmazione dei fondi strutturali e coprono tutto il territorio nazionale.

Il Governo, per il tramite del Prefetto delle Regioni, si accorda con gli Esecutivi regionali sia in ordine alla scelta dei progetti da realizzare sia in relazione alla quantità di risorse da destinare, entro il complessivo stanziamento finanziario, a ciascuna voce di intervento. In tali occasioni le Regioni negoziano con lo Stato¹⁴⁴, oltre che l'entità

¹⁴³ Questa lettura è fornita da M. Nasser Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture*, cit., p. 94.

¹⁴⁴ Come è avvenuto per la generazione di *Contrats* in corso, allorché il Primo Ministro francese ha convocato l'11 settembre 2013 a Palazzo Matignon l'insieme

degli stanziamenti e le tematiche da affrontare, le specifiche riguardanti il coinvolgimento degli altri livelli territoriali di governo nella contrattualizzazione. Questo perché la natura negoziale dei *Contrats* non è limitata all'interlocuzione tra Stato e Regioni, ma si estende fino a coinvolgere, in modo formale o informale, enti pubblici di rilievo nazionale o locale, singoli comuni o altri enti locali. Le altre collettività territoriali (*conseils généraux, communautés urbaines*, tra tutte) possono associarsi ai CPER a condizione di contribuire al finanziamento dei progetti che li concernono.

Sebbene il quadro giuridico di partenza sia dato dalla legge del 29 luglio 1982 (*loi Rocard*), che in risposta al processo di decentramento già avviato in Francia da diversi anni consentì di introdurre un sistema per programmare con le collettività locali lo sviluppo del territorio regionale, è solo a partire dalla prima metà degli anni Novanta che il Governo è intervenuto per rendere operativa la valutazione a livello territoriale.

Una prima Circolare, emanata nel dicembre 1993¹⁴⁵, ha introdotto, sotto forma di clausola inserita nei *Contrats*, sistemi di valutazione gestiti dagli stessi organi degli enti territoriali (Regioni ed enti locali). Per accelerare la messa in opera delle pratiche valutative territoriali è stata successivamente emanata, nell'agosto 2000¹⁴⁶, una seconda Circolare con la quale, oltre a rendere obbligatoria l'adozione dei sistemi di valutazione per tutte le politiche che trovano fondamento in tali strumenti, sono state stabilite le modalità organizzative e i principi dell'attività valutativa.

dei Presidenti delle Regioni per una sessione di lavoro finalizzata a lanciare il processo di negoziazione.

¹⁴⁵ *Circulaire n. 3910/SG du 29 juillet 1993, relative à la préparation des contrats de plan État-régions*, in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000479153&categorieLien=id>.

¹⁴⁶ *Circulaire du 25 août 2000, relative à la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays - contrats conclus avec les parcs naturels régionaux)*, pour la période 2000-2006, in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000400759>

Quanto specificamente al primo aspetto (modalità organizzative) la Circolare ha fissato un dispositivo di valutazione articolato su due livelli: nazionale e locale e ha stabilito procedure e metodologie comuni. Così, allo scopo di organizzare e sviluppare la valutazione, il dispositivo nazionale successivo alla Circolare, concernente i *Contrats* di quarta generazione (2000-2006), è stato predisposto avendo di mira il raggiungimento di due obiettivi: in primo luogo, migliorare la qualità e l'efficacia delle pratiche valutative attraverso la diffusione dei metodi, sia agendo a supporto diretto dell'attività dei funzionari incaricati della valutazione a livello locale sia fornendo pareri sulla qualità della valutazione; in secondo luogo, assicurare l'uniformità a livello nazionale affinché lo Stato potesse valutare la sua strategia in materia di pianificazione territoriale.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto (principi dell'attività valutativa), lo svolgimento dell'attività valutativa nell'ambito dei *Contrats de Plan* si è incardinato sull'osservanza di quattro principi: partecipazione, indipendenza, trasparenza e apprendimento.

Il primo di questi (partecipazione) afferisce alla composizione degli organi incaricati della funzione di valutazione, denominati Comitati di valutazione. In seno a questi devono essere egualmente rappresentate sia la componente politica sia quella amministrativa sia quella tecnico-scientifica. A tal fine siedono nel comitato: eletti del Consiglio regionale, insieme a rappresentanti del Governo centrale; componenti del Consiglio economico e sociale della Regione; esperti della comunità scientifica regionale; funzionari dell'amministrazione regionale. A completare questo quadro, possono sedere nell'organo anche rappresentanti degli enti locali quando, come abbiamo poc'anzi accennato, questi ultimi sono chiamati, a vario titolo, ad attuare la politica sottoposta a valutazione. La partecipazione risiede allora nella configurazione dei singoli Comitati di valutazione quali centri decisionali nei quali confluiscono gli interessi dei principali portatori di interesse regionali.

Il secondo principio, quello di indipendenza, richiede che coloro i quali sono incaricati di svolgere lo studio di valutazione siano soggetti esterni all'apparato pubblico. In applicazione di questo principio è costituito un apposito Comitato scientifico che designa i valutatori

esterni e ne coadiuva i lavori. Tale organo è composto dai funzionari del settore interessato, da esperti regionali (sia interni all'apparato che esterni) e da un coordinatore, di regola proveniente dal settore della ricerca o della consulenza. Il Comitato ha una duplice funzione: di garanzia del rigore metodologico nella messa in opera degli studi di valutazione e di "certificazione" della rispondenza dello studio condotto alle istanze provenienti dalla politica.

Il terzo principio è, come detto, la trasparenza. Trova attuazione, *in primis*, mediante la prescrizione rivolta alle amministrazioni regionali di pubblicare l'atto denominato *Cahier de charge*, con il quale si conferisce l'incarico ai valutatori esterni; *in secundis* nell'obbligo, imposto alle stesse, di diffondere i rapporti di valutazione prodotti. Per garantire l'ottemperanza di tali incombeni è stato stabilito che i documenti devono essere inviati ai competenti organismi nazionali, i quali ultimi si prenderanno in carico la loro pubblicazione e divulgazione in rete.

Il principio che completa il summenzionato quadrattico consiste nell'apprendimento; esso costituisce il *trait d'union* tra valutazione e decisione. Posto che il principale fine di uno studio valutativo consiste nell'ingenerare ricadute a livello politico-decisionale, è il principio di più difficile attuazione. Si tratta infatti di costituire dei veri e propri "processi di apprendimento" delle conclusioni e dei risultati cui ha condotto la valutazione di una determinata politica pubblica. Il fine ultimo è quello di mettere in atto una rimodulazione di quelle azioni o politiche che si sono rivelate, alla prova della valutazione, carenti sotto determinati aspetti.

Il Governo francese, nel lanciare la negoziazione dei *Contrats de Plan* per il periodo 2000-2006, aveva stabilito che i medesimi dovessero essere sottoposti ad una revisione di metà percorso, fissata per il 2003. Al fine di perseguire i suddetti obiettivi – migliorare la qualità della valutazione e garantire l'uniforme applicazione dei suoi metodi a livello nazionale – era stata sollecitata la creazione di alcuni indicatori che consentissero di indirizzare meglio i *Contrats* e, altresì, di preparare delle valutazioni che fossero il più possibile efficaci. Per far ciò si decise di prendere come punto di riferimento il sistema di monitoraggio dei fondi strutturali invalsa in ambito europeo.

Nel primo anno (il 2000) sono stati così elaborati gli indicatori, stabiliti i metodi e fissati criteri di intervento, e sono stati avviati i partenariati con i territori; questioni di natura politica (elezioni presidenziali e legislative tenutesi nel 2002) e finanziaria (restrizioni di *budget* tra gli anni 2002 e 2003) hanno complicato la messa in opera della valutazione, ciò che ha avuto ricadute anche sulla revisione di metà percorso, avvenuta nel corso del 2004 anziché, come previsto, nel 2003¹⁴⁷.

Quanto al dispositivo locale, le Regioni si sono adoperate, in prima battuta, per adeguare le pratiche di valutazione alle indicazioni di provenienza governativo-statale; in secondo luogo, con forme e intensità diverse (da Regione a Regione e a seconda dell'ambito di *policy* considerato) si sono mosse nella direzione di estendere tali pratiche anche alle politiche di esclusiva competenza regionale¹⁴⁸. Molte Regioni – come abbiamo detto poc'anzi – si sono dotate di strutture *ad hoc* (denominate uffici o servizi) interamente dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche. In alcune esperienze le amministrazioni regionali hanno optato per l'adozione di procedure valutative innovative, svincolate dall'inquadramento comune dettato dalle circolari governative e dal dispositivo nazionale. Esempio di questa tendenza è la Regione Rhone-Alpes, ove la valutazione si impernia da anni su di un sistema che, per la sua unicità, merita una speciale menzione (per questo verrà trattato nel paragrafo dedicato agli esempi di valutazioni realizzate in Francia).

Da quanto sin qui detto si evince che la valutazione dei *Contrats de Plan*¹⁴⁹ è, al pari di questi, contrattualizzata, partenariale e decentrata. Queste caratteristiche si rispecchiano del resto nella procedura posta in essere per la loro progettazione e realizzazione.

¹⁴⁷ Bisogna tuttavia rimarcare come, a prescindere dalle contingenze del caso, sia complicato valutare gli effetti e gli impatti di una certa azione a distanza di soli due anni dalla sua realizzazione.

¹⁴⁸ *La valutazione delle politiche regionali in Francia*, in *www.capire.org*, Note per CA-PIRE n. 10, gennaio 2006.

¹⁴⁹ Come ogni valutazione di politiche pubbliche il principale obiettivo della valutazione dei *Contrats* è quello di fornire ai responsabili regionali, che progettano e attuano le strategie regionali, pluriennali e contrattualizzate, gli strumenti utili per conoscerne l'efficacia.

Lo Stato, tramite i Prefetti di regione, e le Regioni decidono di comune accordo le valutazioni da condurre. Sono liberi di valutare in tutto o in parte un *Contrat de Plan*, ciò a differenza delle politiche regionali comunitarie, per le quali la Commissione europea esige che ciascun programma regionale sia valutato nel suo insieme. Essi sono tenuti ad assicurare la scelta dei programmi da valutare, l'elaborazione e il monitoraggio dei lavori. Spetta poi a Stato e Regioni, in qualità di committenti della valutazione, la conduzione del suo processo, in modo tale che questa *partnership* non sia contraddittoria con l'esigenza metodologica e deontologica di indipendenza e di imparzialità della valutazione.

Quanto alle risorse impiegate per svolgere le valutazioni, il *Commissariat General du Plan*¹⁵⁰ è incaricato a livello nazionale di conferire i finanziamenti, per conto dello Stato, ai Prefetti delle Regioni; a livello regionale è invece il Consiglio regionale a deliberare l'ammontare destinato alla realizzazione delle valutazioni.

Le valutazioni dei *Contrats de plan* hanno natura quindi di *partenariats*, ai quali si uniscono, oltre alle Regioni, altri attori coinvolti nel governo territoriale, sulla base di una strategia regionale di sviluppo improntata ad una logica di decentramento decisionale. La valutazione delle politiche, dei programmi e delle azioni previste nei Contratti interessa infatti, al di là dello Stato e del Consiglio regionale, tutti gli attori

¹⁵⁰ Organo istituito nel 1946, è incaricato di definire la pianificazione economica del Paese. Dai primi anni Novanta fino al 2006 è stato uno dei principali soggetti promotori della valutazione nell'ambito della P.A. francese; ha esercitato un ruolo di fondamentale importanza - come diremo - nel garantire, in collaborazione con le Regioni, la responsabilità dello strumento di guida della valutazione dei *Contrats de Plan*. È stato soppresso con un decreto del 6 marzo 2006, e sostituito dal *Centre d'analyse stratégique* (CAS). In relazione all'attività di valutazione delle politiche pubbliche condotte dalle collettività territoriali occorre, poi, rammentare il contributo fornito da un'altra struttura governativa: il *Comité de Coordination des Programmes Régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue*. In applicazione dell'art. 53 della legge quinquennale sull'impiego del 20 dicembre 1993, è incaricato della valutazione delle politiche pubbliche regionali di apprendistato e di formazione professionale iniziale e continua. Per garantire la rappresentatività territoriale è composto, oltre che da rappresentanti di organizzazioni sindacali e professionali e rappresentanti dello Stato (nel numero di 13), da 26 consiglieri regionali.

responsabili della realizzazione di azioni che abbiano un'incidenza localizzata nel territorio interessato dalla politica. La principale modalità con la quale avviene tale coinvolgimento è la partecipazione di questi soggetti agli organi tecnici appositamente costituiti – come diremo appresso – per valutare l'efficacia delle politiche realizzate. È solo così che essi possono prendere conoscenza, cammin facendo, delle analisi svolte dai valutatori, delle loro osservazioni, e delle raccomandazioni che ne derivano.

Un'autorità nazionale di valutazione, denominata *Instance nationale d'évaluation des contrats de plan État-région* (autorità nazionale di valutazione dei *Contrats de plan État-région*)¹⁵¹ è poi incaricata di esaminare i progetti di valutazione trasmessi dal Prefetto della Regione e di formulare raccomandazioni che possano arricchire questi progetti. Ha, altresì, il compito di diffondere la cultura della valutazione nelle Regioni, di uniformare le pratiche valutative poste in essere e di favorire il trasferimento infraregionale delle esperienze.

A livello di valutazione regionale operano due organi. Il primo è il *Comité de pilotage de l'évaluation*, istituito dalla succitata *Circulaire* del Primo ministro del 25 agosto 2000¹⁵². Il suo ruolo è di elaborare un programma di valutazione annuale o pluriennale (inclusivo della scelta delle politiche da valutare), di creare un organo tecnico per ciascuna valutazione, di convalidare il disciplinare proposto dall'organo tecnico, di raccogliere le conclusioni della valutazione e di proporre le conseguenze da attribuire alle valutazioni.

Per ciascun programma da valutare il *Comité* istituisce, per l'appunto, un organo tecnico *ad hoc* composto da funzionari ed esperti specializzati nel campo della valutazione. È incaricato di redigere il disciplinare

¹⁵¹ È presieduta dal *Commissaire au Plan* ed è composta dai rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, da un membro del *Conseil national d'aménagement et de développement du territoire*, da un membro del *Conseil national de l'évaluation* e da due membri provenienti dal mondo accademico.

¹⁵² Si configura come una sezione specializzata della *Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire*, ed è copresieduta dal Prefetto della Regione e dal Presidente del Consiglio regionale. Ne fanno parte il *trésorier payeur général*, alcuni soggetti territoriali (collettività territoriali, responsabili economici e sociali), e molti esperti che operano nel settore della valutazione.

della valutazione, di scegliere i soggetti valutatori, di assicurare il controllo dei lavori di valutazione e di presentare le sue conclusioni al *Comité*.

Il sistema di programmazione negoziata qui delineato, sul quale si è riscontrato negli anni un crescente consenso tra gli ambienti istituzionali francesi, ha presentato, tuttavia, alcune mancanze. Quanto ai *Contrats* di c.d. quarta generazione, relativi al periodo 2000-2006, è stato rilevato¹⁵³ che, nonostante l'attenzione posta sull'elaborazione degli indicatori, la maggior parte delle valutazioni realizzate abbiano sofferto, in relazione al riscontro delle azioni finanziate, di un'insufficienza – se non di una vera e propria mancanza – di informazioni reperibili. Uno dei principali motivi di questa carenza è stato individuato nella difficoltà di raccogliere dati provenienti da soggetti che possiedono sistemi informativi tra loro non compatibili.

Un secondo problema ha invece riguardato (e continua in parte a riguardare) la diffusione della pratica valutativa. Da un lato, il quadro di riferimento cambia da Regione a Regione, ciò che rende la valutazione un fenomeno non omogeneamente assorbito a livello territoriale, dall'altro, la cultura della valutazione non è ancora condivisa dalla totalità dei manager e dalla classe politica locali. Due categorie, queste ultime, che continuano a vedere la valutazione delle politiche pubbliche alla stregua di un esercizio scarsamente efficace sul piano operativo, quando, viceversa, la si dovrebbe considerare un'attività necessaria per l'azione pubblica¹⁵⁴.

Partendo da queste problematiche, la successiva contrattualizzazione Stato-Regione (2007-2013) è stata orientata verso il perseguimento di un ben definito obiettivo: coniugare le esigenze delle collettività territoriali in ordine alla organizzazione e al controllo dei Progetti, con

¹⁵³ S. Rotondo, *La valutazione degli accordi di programma quadro in Italia e dei contrats de plan État-Région in Francia: un'analisi comparata*, in *Formez*. Il dossier è stato predisposto sulla base degli Atti del seminario *Profili di analisi comparata: la valutazione dei Contrats de Plan in Francia e delle Intese e degli Accordi di Programma Quadro in Italia* tenutosi a Roma nel dicembre 2006.

¹⁵⁴ Nell'ambito del seminario anzidetto, *Profili di analisi comparata*, cit., era stato non a caso auspicato che, per le generazioni di *Contrats de plan* a venire, si incrementasse lo scambio di buone pratiche, e si favorisse la formazione di personale stabilmente dedicato alle attività valutative.

la pretesa dello Stato di addivenire ad una valutazione della strategia nazionale. È stato quindi introdotto, su sollecitazione di una circolare emanata dall'organismo predisposto alla vigilanza dei *Contrats*, allora denominato *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (DIACT)¹⁵⁵, uno strumento di monitoraggio comune a tutti i soggetti coinvolti nella negoziazione Stato-Regioni. Per favorire il raggiungimento del predetto obiettivo si è agito, non solo sull'implementazione di tale strumento, ma altresì sul varo di indici nazionali obbligatori per ciascun dispositivo locale.

A partire dal 2007 i *Contrats de plan État-Région* si sono, poi, trasformati in *Contrats de projet État-Région*¹⁵⁶, ed il loro contenuto è mutato di conseguenza. I *Contrats* sono costituiti da una dozzina di grandi Progetti e da una componente territoriale che, condivisa dalle Regioni in *partnership* con lo Stato e con le altre collettività territoriali, è incentrata, in particolare, sulle tematiche dello sviluppo sostenibile e della competitività; l'intera programmazione è stata poi circoscritta ad alcuni settori strategici: competitività e attrattiva del territorio; promozione dello sviluppo sostenibile; coesione sociale e territoriale¹⁵⁷.

La nuova generazione dei *Contrats* ha poi puntato, in osservanza del principio di inter-regionalità, alla massima valorizzazione delle sinergie tra le Regioni attorno ad alcune grandi problematiche comuni.

¹⁵⁵ Il decreto 14 dicembre 2009, n. 1549, che aveva introdotto la *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* è stata abrogato dal decreto 31 marzo 2014, con il quale è stato istituito il *Commissariat général à l'égalité des territoires*. Quest'ultimo, in un'ottica di semplificazione, riprende la missione che prima spettava a tre organi: la DATAR, il *Secrétariat général du Comité interministériel des villes* (SGCIV) e la *Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*.

¹⁵⁶ I nuovi contratti sono conclusi, come i precedenti, per una durata di sette anni, al fine di essere agganciati alla calendarizzazione dei Fondi europei. Lo ricordiamo, poiché, per beneficiare dei finanziamenti europei, la scelta dei progetti integrati ai *Contrats* 2007-2013 è stata effettuata sulla scorta dell'obbligo di destinare il 75% del finanziamento cumulato FEDER (Fondo europeo di sviluppo regionale) e FSE (Fondo sociale europeo) alla innovazione e alla competitività o allo sviluppo sostenibile.

¹⁵⁷ La gestione della rete stradale è così fuoriuscita dal perimetro dei nuovi *Contrats* a favore dei trasporti pubblici.

Lo Stato ha così proposto alle Regioni, per il settennio 2007-2013, cinque *contrats interrégionaux* concernenti i massicci montuosi (Alpes, Massif Central, Jura, Vosges, Pyrénées) e altri 5 sui grandi bacini fluviali (Seine, Rhône, Meuse, Loire, Garonne e Vallée du Lot)¹⁵⁸.

La generazione di *Contrats* attualmente in corso¹⁵⁹, oltre a riprendere la medesima logica di progettazione e di interregionalità dei precedenti, include una componente territoriale finalizzata al sostegno dei territori che necessitano di una particolare solidarietà o di un'armonizzazione delle politiche pubbliche (zone di riconversione industriale, quartieri prioritari della politica urbana, Territori d'Oltre Mare). Le Regioni, che si sono dimostrate particolarmente favorevoli all'ini-

¹⁵⁸ I principali settori di contrattualizzazione sono risultati essere i trasporti, l'insegnamento superiore e la ricerca, l'ecologia e lo sviluppo sostenibile, il Fondo nazionale per la pianificazione territoriale, l'agricoltura e il patrimonio forestale, il lavoro e l'industria, la cultura. Per il trasporto sono stati stanziati circa 3,27 miliardi di euro, la maggior parte dei quali sono stati utilizzati per progetti legati al trasporto ferroviario e fluviale; per l'istruzione superiore e la ricerca sono stati destinati quasi 3 miliardi di euro (2,9 per la precisione), in particolare per progetti di infrastrutture universitarie e di sistemazione abitativa degli studenti, oltre che per progetti specificamente rivolti al settore della ricerca, specialmente entro il quadro dei *pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES); per l'ecologia e lo sviluppo sostenibile sono stati spesi 2,11 miliardi, soprattutto nella direzione di rafforzare la risposta contro i rischi naturali, di assicurare una migliore preservazione della biodiversità e di promuovere lo sviluppo delle energie rinnovabili; quanto ai FNADT (*Fond national d'aménagement du territoire*), è stato stanziato un ammontare di 1,24 miliardi di euro, al fine di apportare un maggior contributo sia a livello di grandi progetti di assetto del territorio sia di sostegno alle componenti territoriali, delle quali rappresenta il 50% degli stanziamenti contrattualizzati; per l'agricoltura e il settore forestale sono stati spesi 1,18 miliardi; le risorse destinate al lavoro e all'impiego, pari a 1,18 miliardi, sono servite per finanziare progetti legati alla competitività e al supporto delle trasformazioni economiche; i mezzi mobilitati per la cultura, 361 milioni di euro, sono stati rivolti al finanziamento di progetti concernenti i settori del patrimonio e delle attrezzature per lo spettacolo, di portata sia nazionale che regionale.

¹⁵⁹ Con una lettera del 13 agosto 2013 destinata a ciascun Presidente di Regione il Primo Ministro aveva sottolineato la sua volontà di fare della nuova generazione dei *Contrats État-Régions* un vero e proprio partenariato tra lo Stato, le Regioni e le altre collettività territoriali, insistendo, allo stesso tempo, sul rafforzamento della loro dimensione strategica.

ziativa, hanno promosso e coordinato siffatta dimensione territoriale d'intervento con l'adozione di loro politiche dirette alla pianificazione territoriale e allo sviluppo sostenibile del territorio.

I nuovi *Contrats de projet* sono imperniati su cinque grandi settori di contrattualizzazione: l'istruzione superiore; la ricerca, l'innovazione, i settori strategici; la mobilità multimodale (che ingloba l'insieme dei trasporti terrestri e marittimi), l'economia digitale e la transizione ecologica ed energetica. Per finanziare la realizzazione delle connesse politiche sono stati mobilitati, oltre alle erogazioni specificamente destinate alla contrattualizzazione *État-Région*, altri due tipi di stanziamenti: quelli rientranti nell'ambito delle politiche di diritto comune e quelli provenienti dal *Plan Investissement Avenir* (PIA)¹⁶⁰.

A conclusione di questo paragrafo, riportiamo alcuni dati che attestano come la valutazione delle politiche pubbliche sia un fenomeno oramai diffuso e consolidato non solo a livello regionale – ambito del quale ci siamo qui occupati – ma anche presso le altre collettività territoriali. Dai dati riportati nel *Cahier connaissance sur Évaluation*, n. 5, marzo 2014¹⁶¹ risulta che: l'80% dei consigli regionali e il 40% dei consigli generali fanno ricorso alla valutazione delle politiche pubbliche; la maggior parte di queste istituzioni territoriali ha istituito appositi organi (commissioni specializzate o unità specifiche) che si occupano, principalmente o esclusivamente, di valutare le politiche pubbliche adottate dall'ente territoriale di appartenenza.

Con specifico riguardo ai comuni, si può dire, in via generale, che la diffusione delle pratiche valutative si ponga in funzione della dimensione demografico-territoriale dell'ente locale considerato, in quanto solo nelle grandi città (quelle con popolazione superiore ai 50.000 abitanti) la valutazione delle politiche pubbliche è un fenomeno largamente conosciuto e praticato (circa il 20% dei centri urbani di maggiori dimensioni pone in essere con una certa sistematicità la valutazione

¹⁶⁰ Per i contenuti relativi alle programmazioni di quinta e sesta generazione si veda *Les contrats de plan État-Régions*, in <http://www.arf.asso.fr/>.

¹⁶¹ Cfr. http://www.nantes.fr/files/live/sites/nantesfr/files/PDF/Publications/05-AVN/Dialogue-Citoyen/connaissances%20sur-5_032014.pdf.

delle proprie politiche). Su questo dato incidono, oltre alla dimensione del territorio e al numero di abitanti, il costo della valutazione, le risorse umane disponibili e la possibilità di avvalersi di cognizioni tecniche adeguate allo svolgimento di missioni valutative, le quali ultime non sono di facile reperibilità nei comuni di minori dimensioni.

3. *I soggetti professionali esterni della valutazione: università, centri di ricerca e società di consulenza*

Come avviene negli ordinamenti di più antica tradizione (Stati Uniti e Regno Unito su tutti), anche in Francia l'attività svolta in ambito accademico e, *lato sensu*, dal settore scientifico ricopre un ruolo propulsivo di fondamentale importanza per lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche¹⁶².

Il coinvolgimento dei docenti universitari e dei ricercatori si è progressivamente sviluppato per effetto di tre ordini di fattori: il rafforzamento della cultura della valutazione, lo sviluppo della cosiddetta "valutazione indipendente" e la riforma delle università, la quale ultima, in particolare, ha portato laboratori e ricercatori a cercare finanziamenti esterni. Sono stati così istituiti Fondi speciali destinati al finanziamento della valutazione di politiche pubbliche, le cui risorse vengono assegnate previo invito a presentare proposte di progetti che, una volta ricevuti, vengono selezionati, in ossequio ai principi di trasparenza e indipendenza, da un gruppo di ricercatori internazionali appositamente costituito (uno dei primi Fondi *de quibus* ad essere costituito è stato il *Fonds d'expérimentation pour la jeunesse*).

¹⁶² Uno degli esempi più significativi è costituito dall'*Institute of Fiscal Studies* un centro di ricerca indipendente che nel Regno Unito gioca un ruolo determinante per lo sviluppo della valutazione. Non solo; molti ricercatori che passano per l'IFS vanno in seguito a ricoprire posizioni di primo piano nell'ambito della Pubblica amministrazione e, in alcuni casi, siedono nel Gabinetto governativo (basti citare il Cancelliere dello Scacchiere George Osborne). Situazione analoga si ritrova negli Stati Uniti, ove la maggioranza dei membri dell'Ufficio del Presidente Obama provenivano dal campo scientifico.

È grazie a questo genere di Fondi che importanti centri di ricerca e laboratori scientifici hanno iniziato ad occuparsi della valutazioni di azioni pubbliche. Tra questi ve ne sono poi alcuni che correntemente partecipano, attraverso bandi di gara emanati dalle amministrazioni pubbliche, alla valutazione delle politiche pubbliche; è il caso del CREST (*Centre de recherche en économie et statistique*), del CEE (*Centre de l'étude de l'emploi*), del CREDOC (*Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie*) e del *Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*. Quest'ultimo, sfruttando risorse provenienti dai Fondi speciali, ha recentemente condotto tre grandi sperimentazioni sull'impatto della disciplina relativa alle seguenti aree tematiche: mediazione paritetica per combattere il bullismo, associazione dei giovani imprenditori, permesso gratuito.

Il coinvolgimento di università e centri di ricerca nella valutazione delle politiche pubbliche rappresenta, allo stesso tempo, una tendenza in atto di indubbia rilevanza e un cambiamento determinante nell'approccio alla materia che, seppur ritenuto insufficiente da alcuni¹⁶³, non può essere trascurato.

La crescente attenzione per la valutazione demandata al mondo accademico e al campo scientifico è stata, in primo luogo, catalizzata dal mutato approccio degli economisti, tradizionalmente inclini a costruzioni teoriche e poco avvezzi al confronto con approcci empirici, quali sono quelli propri della materia in oggetto. Il nuovo atteggiamento degli economisti verso la materia, sebbene non debba esser visto come un pretesto per ritenere la dimensione empirica alla stregua di presupposto indefettibile della valutazione¹⁶⁴, costituisce un sicuro passo avanti verso il rafforzamento della sua legittimazione.

¹⁶³ Tra questi l'economista francese Yann Algan, nel corso di una audizione al *Conseil économique, social et environnemental*; si veda *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental* sul rapporto presentato da M. Nasser Mansouri-Guilani a nome della *Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*. Paris, Conseil économique social et environnemental, Settembre 2015, p. 97.

¹⁶⁴ In tal senso si è espressa, nel corso di una sua audizione al CESE, Mireille El-

L'importanza dell'apporto del mondo scientifico alle pratiche valutative è attestata, in secondo luogo, dal sempre maggiore interesse che le strutture governative (particolarmente a livello dei singoli ministeri) rivolgono alla c.d. valutazione indipendente¹⁶⁵.

Se da un lato il contributo delle università e dei ricercatori è in crescita, dall'altro, il panorama dei soggetti coinvolti si presenta quanto mai variegato ed eterogeneo, il che provoca, come è stato sottolineato¹⁶⁶, un'estrema differenziazione nelle risposte fornite agli interlocutori istituzionali. Ciò dipende, in particolar modo, dalle peculiarità storico-culturali che ciascuna università e ciascun centro di ricerca presentano, nonché dalle specificità loro proprie in termini di tipologia di ricerca svolta e competenze sviluppate.

Nel panorama della valutazione esterna (esterna rispetto alle istituzioni pubbliche di cui abbiamo sin qui trattato) occupano un ruolo sempre più importante, oltre alle accademie e ai centri di ricerca, i soggetti professionali di natura privata.

Il coinvolgimento di questi ultimi è dovuto a due principali fattori. *In primis* la domanda di valutazioni posta in essere dalle amministrazioni che, alimentando e strutturando l'offerta proveniente dal settore privato, ha suscitato una domanda uguale e contraria degli operatori

baum, docente del *Conservatoire national des arts et métiers* (CNAM); in *Promouvoir une culture*, cit., p. 96.

¹⁶⁵ A confermarlo è stato, nel corso di una recente audizione presso il *Conseil économique, social et environnemental* Eric Debarbieux, responsabile della delegazione ministeriale che si è occupata di elaborare un metodo per combattere il fenomeno del bullismo scolastico, poi sottoposto ad una valutazione indipendente; lo riporta Nasser-Mansouri Guilani, *Promouvoir une culture*, cit., pag. 98.

¹⁶⁶ Lo ha rilevato Mireille Elbaum, docente del *Conservatoire national des arts et métiers*, che, nell'ambito di uno studio concernente le capacità di apprendimento sul lavoro, l'occupazione e la formazione professionale, svolto per i Ministeri della Ricerca e del Lavoro, è stata chiamata a dialogare con i centri di associati del CEREQ (*Centre d'études et de recherches sur les qualifications*). In tale occasione ha dunque evidenziato che, se si fosse tenuto conto di tutti i punti di vista espressi dai Centri di ricerca interessati, ne sarebbe risultata un'estrema differenza nelle risposte date agli interlocutori regionali e locali. Nasser-Mansouri Guilani, *Promouvoir une culture*, cit., p. 98.

privati, finendo così per stabilire una forma di dipendenza degli attori pubblici nei confronti di quelli privati (in particolar modo ciò è avvenuto attraverso i programmi di riforma dello Stato)¹⁶⁷. In secondo luogo lo sviluppo di norme valutative di provenienza statale e trasferite a livello dei dispositivi territoriali, che ha permesso alle società di consulenza di presentarsi quali “produttori legittimi” dei lavori delegati dalle collettività territoriali.

Si è dunque sviluppato un profilo commerciale della valutazione che sembra aver generato un vero e proprio “mercato di consulenze”, costituente, non solo per le società che se ne occupano, un prodotto specifico del tutto nuovo¹⁶⁸.

Il ricorso alle società di consulenza apre nondimeno diverse criticità di fondo, alcune delle quali sono state evidenziate in un'indagine condotta dalla Corte dei conti su richiesta della Commissione finanze del Senato. Pur sottolineando che questo genere di prassi può, in certe situazioni, rivelarsi utile o, finanche, indispensabile, la *Cour des comptes* ha evidenziato che, così facendo, lo Stato rischia di non valorizzare le competenze di cui dispone.

Un secondo profilo problematico (strettamente connesso al precedente) che la Corte ha, del pari, rilevato afferisce ai costi della valutazione, nettamente più elevati allorquando le amministrazioni dello Stato decidano di rivolgersi alle società di consulenza per richiedere la valutazione delle proprie azioni pubbliche¹⁶⁹. A questo proposito ha posto l'accento sulla scarsa differenziazione operata dallo Stato nei casi di ricorso alle società di consulenza: da una parte ha denunciato che dieci di queste ultime si dividono il 40% del volume dei contratti stipulati, dall'altra ha constatato che alcuni ministeri ricorrono sempre agli stessi soggetti.

¹⁶⁷ Laboratoire Interdisciplinaire D'évaluation Des Politiques Publiques (LIEPP), in *Cahier connaissance sur Évaluation*, n. 5, marzo 2014.

¹⁶⁸ N. Matyjasik, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée*, tesi di dottorato, Università Montesquieu, Bordeaux IV, 2010.

¹⁶⁹ La Corte ha rilevato che le spese relative al lavoro di un alto funzionario si aggirano intorno ai 500 euro al giorno contro i 1500 euro di un consulente esterno.

L'incremento del ricorso alle consulenze esterne può provocare, in terzo luogo, una certa dipendenza dello Stato nei confronti della valutazione effettuata da soggetti privati, con conseguente indebolimento, per un verso, delle sue capacità di valutazione interne, per altro, del suo ruolo di guida nella conduzione dei progetti strategici.

L'indagine svolta dalla Corte dei Conti non fa altro, a dire il vero, che confermare quello che evidenziano i numeri¹⁷⁰: la spesa dell'insieme delle amministrazioni pubbliche per questo tipo di prestazioni ha conosciuto nell'ultimo decennio un incremento progressivo, sino ad arrivare nell'anno 2011 ad un ammontare di circa 1,1 miliardi di euro¹⁷¹.

3.1. *La Société française de l'évaluation. Della Charte de l'évaluation des politiques publiques in particolare*

Per strutturare e promuovere la professionalizzazione dell'attività di valutazione in Francia è stata creata nel 1999, con lo *status* di associazione, la *Société française de l'évaluation*.

La SFE raggruppa gli organismi e gli individui che si interessano, a vario titolo, della valutazione. Questi si possono suddividere in quattro principali categorie, alcune delle quali corrispondono ai "soggetti esterni" di valutazione di cui ci siamo poc'anzi occupati: 1) quelli che si possono definire i "committenti", ovverosia le collettività territoriali, i servizi dello Stato e le istituzioni pubbliche che realizzano

¹⁷⁰ Tuttavia, facendo una comparazione con le voci di spesa dei principali Stati Ue, il ricorso al settore della consulenza privata è più debole in Francia che in Germania o in Gran Bretagna, che impiegano, rispettivamente, risorse tre e quattro volte superiori.

¹⁷¹ Per il perimetro dello Stato (servizi centrali e decentrati), le autorizzazioni d'impegno per il periodo 2011-2013 sono stimate a 469 milioni di euro, ossia un po' più di 150 milioni di euro all'anno. Si tratta di un stime perché non c'è un monitoraggio di bilancio centralizzato. I più grandi fornitori sul periodo 2011-2013 sono Capgemini (quasi 56 milioni di euro fatturati), BearingPoint (19 milioni) e McKinsey & Company (pure 19 milioni).

valutazioni delle politiche pubbliche; 2) i “prestatori” della valutazione, quali ad esempio società ed uffici di consulenza di diritto privato; 3) i ricercatori (soprattutto in scienze politiche) il cui oggetto di lavoro è direttamente o indirettamente connesso alla valutazione delle politiche pubbliche; 4) le associazioni che, intervenendo nella sfera dell’azione pubblica, sono riguardate o interessate dalla pratica valutativa. Queste quattro categorie sono rappresentate in seno alla SFE e ai suoi organi secondo un criterio proporzionale improntato alla logica dell’equilibrio.

Dalla creazione della SFE il numero dei partecipanti è cresciuto progressivamente, raggiungendo 362 *adhérents individuels* e 100 *adhérents institutionnels* (tra i quali figurano, oltre gli enti pubblici, laboratori di ricerca, società di consulenza e associazioni)¹⁷².

La *Société* si presenta quindi, già dalla sua composizione, come una piattaforma di confronto e uno spazio di riflessione, condivisione delle prassi e diffusione del tema della valutazione nella società¹⁷³. E tale è, del resto, la sua vocazione generale, che consiste, per l’appunto, nel contribuire allo sviluppo della valutazione e alla promozione del suo utilizzo presso le istituzioni pubbliche e le organizzazioni private.

Per perseguire questi obiettivi la SFE è impegnata in numerose attività, tra cui l’organizzazione di gruppi di lavoro che prendono il nome di *groupes thématiques*, *clubs* regionali e *réseaux*. I primi riuniscono, a livello nazionale, i partecipanti interessati dalla valutazione di una determinata politica (assistenza sociale e sviluppo sostenibile, per esempio). I secondi raggruppano, a livello locale, gli attori della valutazione che intendano condividere le loro pratiche o beneficiare dell’apporto di professionisti, esperti e ricercatori. Le reti sono, infine, delle associazioni di persone la cui attività è incentrata su obiettivi comuni e

¹⁷² F. Mouterde, *Discorso di apertura della 11^a Journée française de l’évaluation*, Grenoble, 6 giugno 2013.

¹⁷³ Pierre Savignat, Presidente SFE durante un Colloquio al CESE, il 24 febbraio 2014; in *Promouvoir*, cit., p. 98.

specifici; tra le altre ricordiamo la *Réseau des Communautés urbaines* e la *Réseau des évaluateurs méditerranéens*.

Le altre principali attività della SFE concernono le rappresentanza istituzionale, la redazione di pubblicazioni e l'organizzazione di giornate di studi e di colloqui (denominate *Journées françaises d'évaluation*) che si svolgono con cadenza biennale.

Dalla sua iniziativa è poi nata una *Charte de l'évaluation des politiques publiques*¹⁷⁴ (carta della valutazione delle politiche pubbliche) che, adottata nel 2003 e aggiornata nel 2006, è rivolta a tutti i soggetti partecipanti al processo di valutazione. Essa svolge essenzialmente tre funzioni: 1) educativa, in quanto focalizza l'attenzione sulle principali questioni e problematiche da affrontare; 2) indicativa, poiché funge da guida per la ricerca delle possibili soluzioni; 3) incentivante, giacché non presenta natura prescrittiva ma esplicativo-consulativa.

La *Charte* contiene l'enucleazione dei principi che ogni agente valutatore dovrebbe seguire nel condurre la propria attività valutativa; in estrema sintesi, e andando per punti, sono sette i principi individuati.

Il primo di essi è la pluralità. Siccome la valutazione si iscrive entro la tripla logica del *public management*, della democrazia (avanzata) e del dibattito scientifico, essa non può non tenere conto della pluralità degli interessi espressi in questi settore; la presa d'atto di ciò si traduce nella consultazione dei diversi *stakeholders* coinvolti dall'azione pubblica sottoposta a valutazione.

Il secondo è l'imparzialità, declinato secondo due accezioni. *In primis* i soggetti che partecipano al processo di valutazione a titolo professionale debbono informare gli altri *partners* di ogni eventuale conflitto di interesse. *In secundis* il processo di valutazione deve essere condotto in maniera autonoma in rapporto ai processi di gestione e di decisione, ciò che preserva la libertà di scelta dei decisori pubblici.

La valutazione è poi informata al principio di competenza. Gli agenti valutatori apportano competenze specifiche nella conduzione della valutazione, per ciò che concerne la raccolta dei dati, la loro ela-

¹⁷⁴ La Carta è consultabile all'indirizzo <http://www.sfe-asso.fr/evaluation/charte-evaluation>

borazione e l'interpretazione dei risultati. Essi debbono, altresì, soddisfare l'esigenza di aggiornare tale *know how*, particolarmente in relazione a quelle competenze in uso presso la comunità internazionale della valutazione.

Altro fondamentale principio esplicitato nella *Charte* è la trasparenza, in osservanza del quale la presentazione dei risultati di una valutazione deve necessariamente essere improntata ad una esposizione chiara: degli obiettivi e delle finalità perseguite, dei destinatari di essa, delle questioni poste e dei metodi impiegati, così come degli argomenti e dei criteri che hanno condotto a quei, e non ad altri, risultati. Anche la successiva diffusione dei risultati deve essere incentrata su tale principio, che richiede la fissazione di regole generali di divulgazione applicabili ad ogni tipo di valutazione.

Il quinto principio è la responsabilità. Il riparto dei ruoli tra i diversi attori della valutazione deve esser stabilito sin dall'inizio, in tal guisa che tutte le fasi nelle quali il processo di valutazione si declina siano scandite e prese in carico da ciascun agente valutatore nel miglior modo possibile (definizione del mandato, controllo del processo, indagini ed analisi, formulazione del giudizio e di eventuali raccomandazioni, diffusione dei risultati). Le istituzioni e le persone che partecipano al processo di valutazione mobilitano i mezzi adeguati per lo svolgimento delle valutazioni e, al contempo, sono responsabili della corretta applicazione dei principi enunciati dalla Carta.

Gli ultimi due principi sono l'opportunità e – forse in senso paternalistico – il “rispetto delle persone”. Il primo vuole che una valutazione sia condotta avendo riguardo alle finalità menzionate nel preambolo della Carta, laddove è esplicitato che: «L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement» (essenzialmente efficacia ed efficienza della spesa pubblica, apprendimento organizzativo e democraticità). Il se-

condo richiede che ciascun attore coinvolto nella valutazione di una politica pubblica rispetti i diritti, l'integrità e la sicurezza di tutte le parti interessate.

Esternamente la *Société française de l'évaluation* ha, infine, dei partenariati con il *Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique* (SGMAP)¹⁷⁵, le *écoles de service public*, l'associazione francese di statistica, nonché, mediante la *Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*, con il *Conseil économique, social et environnemental*¹⁷⁶ e gode di una dimensione internazionale, particolarmente in direzione dei Paesi europei¹⁷⁷ e di alcuni Paesi francofoni, tra i quali si può citare il Canada.

¹⁷⁵ Con l'appoggio del SGMAP, la SFE ha pubblicato nel novembre 2014 un "barometro della valutazione".

¹⁷⁶ Durante la creazione di questa delegazione, è stata firmata, a titolo sperimentale, una convenzione tra le due istituzioni.

¹⁷⁷ Che per la maggior parte hanno strutture similari.

Capitolo IV

L'attività di valutazione del Parlamento

Matteo MONTI (§ 1, 3), Daniela CARCANGIU (§ 2), Matteo ROSSIN (§ 4, 5)

1. IL RUOLO DEL PARLAMENTO NELLE PROCEDURE DI VALUTAZIONE - 1.1. IL RUOLO DEL PARLAMENTO NELLE PROCEDURE DI VALUTAZIONE *EX ANTE* - 1.2. IL RUOLO DEL PARLAMENTO NELLE PROCEDURE DI VALUTAZIONE *EX POST* - 2. GLI ORGANI PARLAMENTARI PREPOSTI ALLA VALUTAZIONE - 2.1 GLI ORGANI ALL'ASSEMBLEA NAZIONALE: CEC, MEC E MECSS - 2.1.1 IL CEC - 2.1.2 MEC E MECSS - 2.2. GLI ORGANI AL SENATO: LE COMMISSIONI E LE DELEGAZIONI - 2.2.1 LE COMMISSIONI E LE DELEGAZIONI - 2.3. GLI ORGANI BICAMERALI PRESENTI NEI DUE RAMI DEL PARLAMENTO: OPECST, *DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES* E LA *COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES* - 2.3.1 (SEGUE): *OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES*; LA *DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES*; LA *COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES* - 3. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E IL RUOLO DEL PARLAMENTO - 4. IL RUOLO DI ASSISTENZA DELLA *COURT DES COMPTES* NELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE - 5. IL *CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL*. CENNI AI *CONSEILS ÉCONOMIQUES SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX RÉGIONAUX*

1. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione

1.1. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione *ex ante*

A seguito della revisione costituzionale del 2008, la disciplina degli studi di impatto trova una salda collocazione nella legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009¹⁷⁸ in applicazione del disposto costituzionale dell'art. 39¹⁷⁹. La costituzionalizzazione riguarda solo la valutazione *ex ante* (gli studi di impatto) per i *projets de loi*.

I *projets de loi* (ossia i disegni di legge di iniziativa governativa) per poter essere iscritti all'ordine del giorno di una Camera devono essere dotati di un *étude d'impact* (art. 8 legge organica n. 2009-403)¹⁸⁰. Gli

¹⁷⁸ In particolare dall'art. 8 all'art. 11 della legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009.

¹⁷⁹ Art. 39 co. 3 Cost.: «La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique». La legge organica è la n. 2009-403 del 15 aprile 2009.

¹⁸⁰ L'art. 8 della legge organica n. 2009-403 prevede i requisiti obbligatori per lo stu-

studi di impatto, come visto nei paragrafi precedenti, sono effettuati in seno all'Esecutivo. Il controllo sulla sussistenza degli studi di impatto e dei loro requisiti è rimesso alla *Conférence des présidents* di ogni Camera (art. 47-1 Reg. Assemblea Nazionale (RAN); art. 29 co.5 Reg. Senato (RS)), che può impedire l'iscrizione di un disegno di legge all'ordine del giorno e deve pronunciarsi, *ex art.* 9 legge organica n. 2009-403, entro 10 giorni dal deposito presso il *Bureau* della Camera a cui è presentato il *projet de loi*; in caso di silenzio, il *projet* si intende avvallato.

Solamente all'Assemblea Nazionale, nell'ambito del controllo sulla presenza dei requisiti previsti dalla legge organica (e in particolare sulla sussistenza e idoneità dello studio di impatto), è possibile ottenere un parere del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (CEC). Ciò può avvenire su richiesta del presidente della Commissione competente per materia o del Presidente dell'Assemblea, in base all'art. 146-5 del Regolamento.

In caso di disaccordo fra Governo e Conferenza sulla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge organica del 15 aprile 2009 per gli studi di impatto, il Governo (ma anche il Presidente della Camera a cui approda il *projet de loi*¹⁸¹) può adire il *Conseil constitutionnel*, che, in base all'art. 39 Cost.¹⁸², dovrà deliberare entro 8 giorni (art. 10 legge

di impatto. Le eccezioni alla presentazione dello studio di impatto sono previste all'art. 11 della medesima legge.

¹⁸¹ L'ipotesi è di scuola, in quanto il Presidente della Camera dovrebbe contrapporsi alla decisione della Conferenza dei presidenti. In questo senso il Rapporto n. 509 del Senato: «Le Conseil constitutionnel peut alors être saisi par le Premier ministre ou par le président de l'assemblée concernée. Ce dernier cas, introduit par parallélisme, reste hypothétique car le président d'une assemblée parlementaire manifesterait, par cette saisine, son opposition à la décision de la majorité de la conférence des présidents de l'assemblée qu'il préside». Rapporto n. 509 del Senato Francese, Sessione ordinaria 2014-2015, Relatore M.G. Portelli, reperibile sul sito <http://www.senat.fr/rap/114-509/114-5091.pdf>, p. 13.

¹⁸² «Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours». Art 39 co. 4 Cost.

organica n. 2009-403). Il *Conseil* sembra dunque deputato ad un ruolo di “appello” rispetto al primo giudizio emesso dalla Conferenza¹⁸³. Il primo caso riguardante la possibile insufficienza di uno studio di impatto vede tuttavia una riconferma “a tutto campo” delle valutazioni del Governo in relazione allo studio stesso da parte del *Conseil* (*Conseil constitutionnel, décision n. 2014-12 FNR du 1 juillet 2014*), inaugurando quella che è stata definita una «jurisprudence minimaliste»¹⁸⁴. Al contrario di quello esercitato dal *Conseil d'État* nell'ambito delle procedure governative di elaborazione degli studi di impatto, il controllo “giurisdizionale” avviabile dal Parlamento (o meglio esercitabile contro la decisione dell'organo parlamentare, la Conferenza dei presidenti) davanti al *Conseil constitutionnel* è meramente legato alla sussistenza formale delle rubriche dello studio di impatto¹⁸⁵.

Serve peraltro rilevare che, precedentemente alla sentenza citata, durante il periodo di vigenza della norma, vi erano state solo altre quattro domande in relazione ad una presunta insufficienza degli studi

¹⁸³ Parla di un «recours “d'appel” devant le Conseil constitutionnel» il Rapporto n. 509 del Senato. Rapporto n. 509, cit., p.11. In dottrina si è parlato di una «quasi-jurisdictionnalisation». J. Sirinelli, *La justiciabilité des études d'impact des projets de loi*, in *Revue du droit public*, n. 5, 2010, p. 1367 ss., p. 1387, Cfr. anche A. Haquet, *Les études d'impact des projets de loi: espérances, scepticisme et compromis*, in *AJDA*, n. 36, 2009, p. 1993 ss.; M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 78, 2009, p. 269 ss.

¹⁸⁴ Cfr. JM. Pontier, *Études d'impact: l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel – L'exemple de la délimitation des régions*, in *La semaine juridique* n. 48, 2014, p. 20 ss.

¹⁸⁵ Così il rapporto 509 del Senato, che evidenzia: «Le contrôle du Conseil constitutionnel est donc essentiellement formel, ce dernier vérifiant que les rubriques pertinentes sont répertoriées mais sans s'assurer de leur contenu, selon l'exigence prévue à l'article 8, “avec précision”. Ce contrôle réduit contraste avec celui du Conseil d'État qui, comme l'indiquait à votre rapporteur M. Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration, l'a conduit au moins à trente-six reprises à inviter le Gouvernement à compléter son étude d'impact voire à disjoindre, une fois, des dispositions n'étant pas accompagnées d'une étude d'impact suffisante». Rapporto n. 509, cit., p. 15.

di impatto, rigettate dalla Conferenza¹⁸⁶: il numero di “contestazioni” sollevate è dunque marginale.

Il *Conseil constitutionnel* ha tuttavia aperto un'altra strada per il controllo dello studio di impatto, ritenendo che una legge che avesse uno studio di impatto insufficiente potesse essere impugnata davanti al *Conseil* anche in base all'art. 61 Cost., ossia in base al meccanismo di impugnazione preventiva delle leggi. Per una parte della dottrina, però, tale meccanismo sarebbe applicabile solo qualora la Conferenza non abbia ottemperato a una richiesta di controllo¹⁸⁷. Questo meccanismo, palesemente in contrasto con la *ratio legis*, come desunta dai lavori preparatori della legge organica del 2009¹⁸⁸, permette di bypassare un eventuale diniego di esame da parte della Conferenza dei presidenti¹⁸⁹, essendo sollevabile anche da 60 deputati o senatori. È utile peraltro osservare che questo tipo di ricorsi si è dimostrato inefficace: «Soulevé une dizaine de

¹⁸⁶ Ivi, p. 12.

¹⁸⁷ Questa è la tesi avanzata da S. Hutier, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 101, 2015, p. 73 ss. L'Autore svolge un'attenta ricostruzione secondo la quale, dopo una prima apertura avvenuta con la sent. n. 2010-603 DC e con la successiva n. 2011-631 DC, in cui il *Conseil* non negava la possibilità di controllo degli studi di impatto ex art. 61, il *Conseil* con la sentenza n. 2013-667 DC avrebbe rivendicato a sé questo ruolo. Tuttavia da ultimo il *Conseil constitutionnel* (16 gennaio 2014, n. 2013-683 DC), sarebbe approdato a una soluzione intermedia fra l'impossibilità di controllo e la possibilità illimitata ex art. 61 Cost. desumibile dalle prime sentenze in materia, ritenendo il controllo effettuabile esclusivamente in assenza di quello effettuato dalla Conferenza dei presidenti e quando la stessa fosse stata sollecitata a svolgerlo.

¹⁸⁸ Secondo il rapporto n. 509 del Senato «Cette interprétation est en contradiction avec les travaux parlementaires, notamment les positions exprimées par les deux rapporteurs de la loi organique du 15 avril 2009». Rapporto n. 509, cit., p. 15. Cfr. J.-L. Warsmann, *Rapport n. 1375 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, p. 112. In tal senso pare anche S. Hutier, *Retour sur un moyen récurrent*, cit., pp. 76-77.

¹⁸⁹ Sembra mediante questo nuovo strumento di controllo potersi superare la critica di chi vedeva un ostacolo insormontabile per le minoranze nell'attivazione del vaglio della Conferenza dei presidenti senza l'ausilio della maggioranza. Cfr. B.-L. Combrade, *À qui profite l'étude d'impact?*, in *Communication au VIIIe Congrès National de l'AFDC [Association Française de Droit Constitutionnel]*, Nancy, 17 Juin 2011, p. 1 ss., p. 14.

fois, ce moyen n'a néanmoins jamais prospéré. La réponse opposée par le Conseil constitutionnel est le plus souvent laconique, le Conseil se bornant à écarter le moyen "au regard du contenu de l'étude d'impact"¹⁹⁰.

Il controllo della Conferenza dei presidenti precede le analisi delle commissioni¹⁹¹, la Conferenza si può quindi avvalere solo del CEC (e solo all'Assemblea), come sopra visto. Le commissioni a prescindere dalle considerazioni della Conferenza svolgono (o dovrebbero svolgere) un'analisi degli studi di impatto presentati, ma non sono dotate (a differenza della Conferenza) della facoltà di respingere i *projets*.

In relazione all'analisi dello studio di impatto e della valutazione *ex ante* si è constatata la scarsa rilevanza attualmente conferita nelle commissioni al controllo del contenuto degli studi di impatto. Peraltro, fin dai primi rapporti parlamentari post riforma era stata evidenziata la necessità di una razionalizzazione e uniformazione delle procedure di analisi degli studi di impatto nelle varie commissioni¹⁹². Per aumentare questo controllo e "parlamentarizzare" maggiormente la procedura, nell'impossibilità di svolgere un dibattito in seduta prima di quello in commissione¹⁹³, a costituzione invariata, vi è stato chi¹⁹⁴ ha proposto una modifica del regolamento per rendere sistematico un dibattito (attraverso il rapporto del relatore) sulla qualità degli studi di impatto in Commissione.

Una volta approvato in Parlamento il *projet de loi* potrebbe tuttavia vedere svilita la funzione della valutazione *ex ante* effettuata mediante lo studio d'impatto, tramite eventuali emendamenti parlamentari o governativi che ne modifichino il contenuto. In relazione agli emendamenti sia governativi che parlamentari non sussiste alcun obbligo

¹⁹⁰ Rapporto n. 509, cit., p. 16.

¹⁹¹ Rapporto d'informazione n. 2268 dell'Assemblea Nazionale, Registrato alla Presidenza il 9 ottobre 2014, Relatore: M.R. Juanico, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2268.pdf>, p. 26.

¹⁹² Rapporto d'informazione n. 2094 dell'Assemblea Nazionale, Registrato alla Presidenza il 19 novembre 2009, Relatori: C. Goasguen e J. Mallot, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2094.pdf>, p. 39.

¹⁹³ Conseil constitutionnel, *décision* n. 2009-582 DC del 25 giugno 2009, par. 18.

¹⁹⁴ Rapporto n. 2268, cit., pp. 92-93.

giuridico di svolgere studi di impatto o particolari valutazioni *ex ante*: la possibilità di effettuarli è rimessa alla mera facoltà del Governo e del Parlamento. Da più parti si è invocata la necessità di una riforma per rendere obbligatoria la valutazione degli emendamenti governativi *substantiles*¹⁹⁵, coerentemente con l'obbligatorietà di redazione di *études d'impact* per i disegni di legge di iniziativa governativa.

In relazione agli emendamenti parlamentari l'art. 15 della legge organica del 2009 ha abilitato le singole Camere a regolamentare tempistiche e modalità per un'eventuale valutazione *ex ante* degli emendamenti parlamentari.

Solo l'Assemblea Nazionale ha inserito nel suo regolamento, all'art. 98-1 RAN, una disposizione volta a rendere possibile detta funzione, a richiesta del Presidente della commissione o del relatore, qualora si tratti di un emendamento della commissione stessa, o a richiesta del proponente con l'accordo del Presidente della commissione deputata, qualora si tratti di emendamento di un deputato (la mancata esecuzione della valutazione non può essere ostativa della sua discussione in seduta pubblica – art. 98-1 co. 4). In combinato disposto con l'art. 98-1 RAN, l'art. 146-6 RAN prevede che il CEC sia quindi chiamato alla valutazione *ex ante* degli emendamenti parlamentari: in questo caso devono essere precisati i disposti dell'emendamento e l'oggetto della valutazione. Il rapporto conclusivo viene trasmesso dal Comitato o almeno da due dei suoi membri, di cui uno appartenente ad un gruppo di opposizione.

Per quanto riguarda le *propositions de loi* (i disegni di legge di iniziativa parlamentare) la valutazione *ex ante* si delinea come facoltativa e si esplica tramite la possibilità di sottoporre una legge al *Conseil d'État* in applicazione dell'art. 39 co. 5 Cost.¹⁹⁶. È infatti possibile per il Presidente di una camera, con l'accordo del proponente, sottoporre, prima del suo esame in commissione, una *proposition de loi* al *Conseil*

¹⁹⁵ Rapporto n. 509, cit., p. 20.

¹⁹⁶ «Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose». Art 39 co. 5 Cost.

d'État ex art. 4 *bis* dell'Ord. n. 58-1100¹⁹⁷, ad eccezione delle leggi in applicazione dell'art. 11 Cost. e trasmesse al *Conseil constitutionnel* ex art. 45 dell'ordinanza n. 58-1067. Si tratta di una mera facoltà di valutazione *ex ante* delle *propositions de loi*, rimessa alla volontà dei soggetti coinvolti. Serve tuttavia rilevare come non si tratti di una tecnica idonea alla sostituzione dello studio d'impatto¹⁹⁸. All'Assemblea vi è peraltro la prassi che il proponente della *loi* pubblici l'*avis* del Consiglio di Stato relativamente alle sole disposizioni che intende mantenere¹⁹⁹.

Per il Parlamento è anche possibile nelle valutazioni *ex ante* avvalersi dell'ausilio della Corte dei conti. Per esempio, gli studi di impatto sono eseguibili con l'ausilio della Corte dei conti da parte della Commissione finanze, ex art. 58 co. 2 della *Loi organique n. 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances* (Lof).

Un esempio virtuoso di valutazione *ex ante* su una *proposition de loi* è dato, come evidenziato dalla Missione di informazione n. 2268, dall'*iter* della *Loi* n. 2014-617 del 13 giugno 2014, in materia di conti bancari inattivi e assicurazioni. La commissione finanze chiese un rapporto alla Corte dei Conti nel dicembre 2012, che fu presentato il 17 luglio 2013, e che costituì la base della suddetta *proposition de loi* nel novembre 2013. La legge fu poi sottoposta anche al *Conseil d'État* che compì una serie di osservazioni nel gennaio 2014: insomma «Cet exemple illustre la faisabilité d'une évaluation *ex ante* de l'impact d'une proposition de loi, pour peu que l'on s'en donne le temps»²⁰⁰. Si tratta

¹⁹⁷ *Ordonnance N. 58-1100 du 17 Novembre 1958, Relative Au Fonctionnement Des Assemblées Parlementaires* – d'ora in poi Ord. n. 58-1100.

¹⁹⁸ In tal senso la Missione d'informazione dell'Assemblea nel rapporto 2268: «Si, dans le silence de l'article 39 de la Constitution et de la loi organique du 15 avril 2009, la réalisation d'une étude d'impact pour les propositions de loi n'est qu'une faculté, votre rapporteur rappelle que, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les propositions de loi peuvent être soumises pour avis au Conseil d'État. Or cette consultation paraît de nature à enrichir l'évaluation *ex ante* de l'impact des propositions de loi, sans toutefois se substituer à une étude d'impact en bonne et due forme». Rapporto n. 2268, cit., p. 76.

¹⁹⁹ Ivi, p. 77.

²⁰⁰ Rapporto n. 2268, cit., p. 79.

di un fenomeno nella prassi non comune: nella valutazione *ex ante* il ruolo del Parlamento è ancora limitato.

Al Senato una valutazione *ex ante*, sia sui *projets de loi* che sulle *propositions de loi*, è possibile sulle questioni relative alle imprese da parte della *délégation sénatoriale aux entreprises*. Quest'ultima è deputata allo studio delle prospettive e degli ostacoli allo sviluppo imprenditoriale e dei necessari miglioramenti legislativi, ai sensi dell'art. XVII *bis* – II *ter* dell'IG, la delegazione «est compétente pour examiner les dispositions des projets et des propositions de loi comportant des normes applicables aux entreprises». La delegazione può anche svolgere autonomi studi di impatto²⁰¹.

Infine una sorta di valutazione *ex ante* è talvolta compiuta dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST), nell'opera di novazioni delle leggi contenenti clausole di revisione temporali. La valutazione *ex ante* in questi casi risulta strettamente legata con quella *ex post*²⁰², nelle procedure di miglioramento e aggiornamento delle legislazioni particolarmente tecniche.

A titolo meramente informativo serve infine evidenziare che anche per le ordinanze non è obbligatorio uno studio di impatto, essendo rimesso alla mera facoltà del governo predisporlo.

1.2. Il ruolo del Parlamento nelle procedure di valutazione *ex post*

Nelle valutazioni *ex post* il ruolo del Parlamento si esplica nella stesura di rapporti tesi alla valutazione delle politiche pubbliche, svolti da numerosi organi, in genere di propria iniziativa, talvolta su mandato.

Già in precedenza rispetto alla riforma del 2008, erano attive una serie di procedure per garantire mediante la stesura di rapporti una valutazione dell'efficacia, dell'applicazione e degli effetti delle leggi²⁰³.

²⁰¹ Scheda illustrativa del Senato: *Que fait pour vous la Délégation sénatoriale aux entreprises?*, consultabile al sito http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/entreprise/Que_fait_pour_vous_la_delegEnt1-b.pdf, p. 2.

²⁰² Si rimanda alle osservazioni svolte nel paragrafo successivo.

²⁰³ Cfr. P. Houillon, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, in *Pouvoirs*, n. 134,

In particolare la valutazione delle politiche pubbliche era spesso fatta dalla commissioni permanenti, dalle *commissions d'enquête* e dalle *missions d'information*. L'art. 24 della Costituzione formalizza questo ruolo del Parlamento: «Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques».

È peraltro nella valutazione *ex post* che il Parlamento risulta maggiormente attivo.

I rapporti svolti dai vari organi preposti alla valutazione possono essere discussi durante le sedute pubbliche dedicate, *ex art.* 48 Cost., al controllo del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche: «une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité au contrôle de l'action gouvernementale et à l'évaluation des politiques publiques».

All'Assemblea le sedute dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche sono disciplinate dall'art. 48 del Regolamento, che prevede anche, in base al comma 8, la possibilità per ogni presidente di gruppo di opposizione o di minoranza di iscrivere di diritto, a dibattito senza voto o a *séance de questions*, un rapporto di valutazione fatto ai sensi del capitolo IV e V Prima parte del Titolo III RAN (rapporti delle commissioni di inchiesta e delle missioni di informazioni), degli artt. 145-7, 145-8 (rapporti sull'applicazione della legge, rapporti sull'impatto della legge, rapporti sulla "messa in opera" delle conclusioni di altri rapporti), dell'art. 146 co. 3 (rapporti della commissione finanze), dell'art. 146-3 (rapporti del CEC). Al Senato le sedute preposte alla discussione sulla valutazione delle politiche pubbliche sono previste dall'art. 29 bis co. 3 del Regolamento, che delega la Conferenza a fissarle nella formazione dell'ordine del giorno.

All'Assemblea Nazionale il CEC, *ex art.* 146-7 RAN, può domandare l'inserimento, nell'ordine del giorno delle sedute riservate alla valutazione delle politiche pubbliche, di questioni legate ai propri rapporti di valutazione, a quelli *ex art.* 146 co. 3 (della commissione finanza) e a quelli delle missioni previste dal Capitolo V (artt. da 145 a 145-8), incentivando dibattiti senza voto in materia o una *séance de questions*.

Preliminarmente all'analisi delle varie procedure attivabili per la valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, si può evidenziare come un ruolo di coordinamento sia deputato alle Conferenze dei Presidenti delle due camere. All'Assemblea Nazionale questo ruolo è sancito dall'art. 47-2 RAN che prevede che la Conferenza dei Presidenti possa richiedere i programmi dei lavori di valutazione alle commissioni e agli altri organi (delegazione *aux droits des femmes*, Opecst etc.), al fine di coordinarli²⁰⁴. Anche la Conferenza dei Presidenti del Senato svolge questo ruolo di coordinamento *ex art.* 29 co. 4-*bis* del RS, ove si prevede che la Conferenza si riunisca due volte per seduta ordinaria per esaminare i programmi di valutazione delle commissioni e delle delegazioni. Le commissioni, le missioni e le delegazioni trasmettono alla Conferenza dei Presidenti i programmi *previsionnel* dei propri lavori di valutazione (art. 29 co. 4 bis e co. 4 ter RS).

Il compito di porre in essere valutazioni delle politiche pubbliche è affidato in prima battuta alle commissioni permanenti o speciali, che in base all'art. 5-*ter* dell' Ord. n. 58-1100 possono anche chiedere di farsi attribuire le prerogative delle commissioni d'inchiesta. A prescindere dalla possibilità di ottenere queste prerogative (funzionale soprattutto nello sviluppo dei rapporti, essendo utilizzabili strumenti più "pervasivi") è utile osservare che le commissioni sono il vero perno dell'attività di valutazione, svolta soprattutto attraverso missioni di informazione.

All'Assemblea Nazionale le commissioni, ai sensi dell'art. 145 RAN, possono formare *missions d'information* al fine di produrre rapporti contenenti valutazioni delle politiche pubbliche: questi rapporti, *ex art.* 145 co. 8 RAN, possono dare luogo a un dibattito senza voto in seduta pubblica o a una «séance de questions». Entro sei mesi dalla conclusione del rapporto la commissione deve far redigere un secondo rapporto sul recepimento delle conclusioni: anche tale rapporto può dare luogo a un dibattito senza voto in seduta comune o a una «séance

²⁰⁴ «À l'invitation de la Conférence des présidents, les commissions permanentes et les autres organes de l'Assemblée qui réalisent des travaux de contrôle ou d'évaluation lui communiquent leur programme de travail prévisionnel, en vue de leur coordination». Art. 47-2, RAN.

de questions» (art. 145-8 RAN). Possono essere create anche missioni comuni alle varie commissioni *ex art.* 145 co. 2 RAN.

Una volta per sessione ordinaria ciascun presidente di gruppo di opposizione o di minoranza può chiedere di diritto la creazione di una missione di informazione, *ex art.* 145 co. 5 (è una facoltà alternativa a quella di richiedere una commissione di inchiesta *ex art.* 141 co. 2).

I risultati della missione (rapporto) possono dare luogo a una dibattito senza voto o a una «séance de questions» (art. 145 co. 8).

Inoltre “senza pregiudizio” per la possibilità di creare apposite missioni di informazione, *ex art.* 145-7 co. 1 RAN, possono essere formate *missions sur l'application des lois*, preposte alla realizzazione dei *rapports d'application des lois adoptées*. Questi ultimi sono redatti da due deputati di cui uno è il relatore del *projet de loi* o della *proposition de loi* in oggetto²⁰⁵ e l'altro un membro di un gruppo di opposizione. Questi rapporti si concentrano tuttavia più sulla verifica dell'esistenza e della corretta stesura dei decreti di applicazione²⁰⁶ che sulla valutazione, anche se in passato hanno svolto valutazioni di efficacia ed efficienza della legge, in funzione di implementazione della stessa²⁰⁷.

In base all'art. 145-7 co. 3 RAN ogni anno gli uffici delle commissioni definiscono quali leggi debbano essere oggetto di un rapporto

²⁰⁵ Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 125.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ Si veda J-P. Duprat, che evidenziava la difficoltà concettuale di discriminare in maniera precisa la valutazione legislativa e la valutazione delle politiche pubbliche, rilevando una forma di sincretismo reciproco. J-P. Duprat, *Le parlement évaluateur*, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 50, n. 2, 1998, p. 551 ss., pp. 565-566. Anche dopo la riforma del 2008 vi è chi ha sostenuto una sorta di sincrasi fra valutazione dell'efficacia e controllo dell'applicazione. Cfr. A. Delcamp, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, p. 109 ss., p. 112. Al contrario secondo la missione n. 2268 i rapporti sull'applicazione della legge nella prassi si risolverebbero soprattutto per un controllo dello stato di attuazione dei decreti applicativi del governo: «Votre rapporteur souligne en outre que les rapports des députés et sénateurs sur la mise en application des lois se focalisent surtout sur la vérification de ce que les décrets d'application d'une loi ont bien été pris et, le cas échéant, sur les raisons invoquées par l'exécutif pour justifier un retard d'adoption de ces décrets». Rapporto n. 2268, cit., p. 126.

di valutazione dell'impatto della legge. Questo rapporto è svolto entro 3 anni dall'entrata in vigore della norma da due deputati, (di cui uno appartenente ad un gruppo di opposizione) e deve rendere conto delle «conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en oeuvre de ladite loi» (art. 145-7, co. 3 RAN). I rapporti così redatti possono dare luogo in seduta pubblica a un dibattito senza voto o a una «séance de questions» (art. 145-7, co. 4 RAN).

Tutte le commissioni o le missioni (o le commissioni di inchiesta) che partecipano alla valutazione delle politiche pubbliche, *ex art.* 145-8, dopo 6 mesi dalla pubblicazione del rapporto devono redigerne un altro sull'applicazione e il recepimento delle conclusioni del primo («mise en oeuvre»). I rapporti sulla “messa in opera” delle conclusioni delle commissioni di inchiesta o delle missioni di informazione possono dar luogo a un dibattito senza voto o a una «séance de questions» (art. 145-8 comma 2).

Al Senato l'art. 22 del Regolamento prevede più laconicamente che «les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en oeuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois». In base all'art. X dell'*Instruction Générale du Bureau* (IG) del Senato è possibile creare missioni comuni alle varie commissioni, le quali «missions communes disposent des mêmes pouvoirs d'information, de contrôle et d'évaluation que les commissions permanentes».

Oltre alle Commissioni permanenti, all'Assemblea è presente il CEC, che, *ex art.* 146-3 RAN, può svolgere, su richiesta delle commissioni o di propria iniziativa, rapporti su materie trasversali a quelle delle singole commissioni, con il limite di quelle assegnate dalla LOLF (cfr. *Conseil constitutionnel* 2009-581²⁰⁸). In questi rapporti il CEC compie

²⁰⁸ Si rimanda alle considerazioni svolte nel Capitolo II §5.

valutazioni delle politiche pubbliche *ex post*. Il comitato prevede ogni anno un programma dei lavori e ciascun gruppo può ottenere di diritto, una volta per ogni sessione ordinaria, che venga affrontata la valutazione di una singola legge (art. 146-3 comma 2 RAN). Le raccomandazioni dei rapporti sono trasmesse al Governo che deve rispondere alle questioni sollevate entro tre mesi e le stesse devono essere discusse nella settimana prevista dall'art. 48 comma 4 della Costituzione. Dopo sei mesi dallo svolgimento del rapporto i relatori presentano un secondo rapporto riguardante l'attuazione delle conclusioni e osservazioni del primo rapporto svolto.

È stata invece dichiarata incostituzionale la disposizione che prevedeva che i rapporti del CEC fossero presentati e discussi in presenza dei responsabili amministrativi delle politiche pubbliche sulle quali i rapporti vertevano²⁰⁹. Il CEC e la *Court des Comptes* possono collaborare per due valutazioni annuali su temi concordati.

L'art. 146-4 RAN prevede che le valutazioni compiute dalle missioni ai sensi del capitolo V (artt. da 145 a 145-8) o di quelle svolte dalla commissione finanza siano comunicati al CEC dopo che la pubblicazione del rapporto è stata decisa. Il CEC ha così contezza delle conclusioni dei vari rapporti e svolge quel ruolo propositivo in relazione all'ordine del giorno delle sedute sulla valutazione delle politiche pubbliche previsto dall'art. 146-7 RAN.

Al Senato un ruolo simile a quello del CEC, in relazione agli ambiti di competenza trasversale alle singole commissioni, è svolto *ex art. X IG* da missioni comuni a più commissioni su richiesta della conferenza dei presidenti (su richiesta di un presidente di gruppo) o su richiesta dei presidenti delle commissioni interessate, ma anche di propria iniziativa dalle delegazioni. Le delegazioni compiono le proprie valutazioni senza invadere gli ambiti di indagine delle commissioni permanenti (l'art. XVII-*bis* IG). In base all'art. XVII-*bis*-I dell'*Instruction Générale du Bureau* (IG), la *délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation* compie valutazioni delle norme applica-

²⁰⁹ Conseil constitutionnel, *Décision n. 2009-581 DC du 25 juin 2009, par. 61*. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al Capitolo II §5.

bili agli enti territoriali con l'ausilio del *Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales*. In base all'art. XVII-bis-II dell'IG, la *délégation sénatoriale à la prospective*, senza sovrapporsi alle indagini dell'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST), così come a quelle delle commissioni, può compiere valutazioni da cui elabora «scénarios d'évolution relatifs aux sujets qu'elle étudie». In base all'art. XVII-bis – II-bis dell'IG, la *délégation sénatoriale à l'outre-mer* è «également chargée d'évaluer les politiques publiques intéressant les collectivités visées à l'article 72-3 de la Constitution et les conditions de leur application locale». Infine in base all'art. XVII-bis – II-ter dell'IG la *délégation sénatoriale aux entreprises* può valutare l'impatto delle legislazioni sul sistema delle imprese e proporre miglioramenti.

Le delegazioni secondo l'art. XVII-bis – III (*Dispositions communes*) dell'IG possono chiedere l'organizzazione di dibattiti in seduta pubblica.

In seno alla *Commission des finances* della sola Assemblea è stato costituita la *Mission d'évaluation et de contrôle* (Mec), che svolge approfondite valutazioni in materia di utilizzo del denaro pubblico. La Mec può formulare delle *propositions concrètes* di miglioramento delle politiche pubbliche. Tali raccomandazioni vengono trasmesse al Governo, che in base all'art. 60 della Lolf è tenuto a rispondere alle osservazioni sollevate per iscritto entro due mesi. La Mec consulta anche la *Court des Comptes* (cfr. art. 58 Lolf – L. 132.4 *Code des juridictions financières*) prima della scelta dei temi oggetto di investigazione²¹⁰ e i membri della Corte assistono alle riunioni del Mec. Come tutti i rapporti anche quelli dalla Mec vengono trasmessi al CEC che ne può proporre la discussione in seduta.

²¹⁰ «En vertu de cette disposition, la Cour des comptes apporte son concours aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) mise en place au sein de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. La Cour est consultée par la MEC préalablement au choix des thèmes d'investigation qui seront retenus, et ses membres assistent aux réunions de la MEC». Rapporto n. 2268, cit., p. 133.

Altro organo preposto alla valutazione delle politiche pubbliche in settori specifici è la *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale* (MECSS) in seno alla commissione competente per gli *affaires sociales* al Senato e all'Assemblea che è specificamente deputata a valutare le questioni relative alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale (artt. LO111-9 e LO111-10 *Code de la sécurité sociale*). Anche i rapporti delle MECSS sono pubblicati e possono essere trasmessi al Governo o a un ente previdenziale (e simili): entrambi sono tenuti a rispondere alle osservazioni entro due mesi (ex art. LO111-9-3 *Code de la sécurité sociale*). Le MECSS possono avvalersi del contributo della *Court des Comptes* (art. LO132-3-1 *Code des juridictions financières*), che può anche trasmettere dei rapporti propri (su organismi previdenziali posti sotto il suo controllo) alle MECSS. Nella prassi i rapporti di valutazione vengono svolti, su richiesta dei vari gruppi parlamentari, su specifici ambiti legati alla sicurezza sociale. Anche i rapporti così redatti possono entrare nel circuito di discussione in seduta, mediante il CEC o le Conferenze dei presidenti.

Il ruolo della Corte dei Conti è ulteriormente valorizzato dall'art. L132-5 del *Code des juridictions financières*²¹¹ – in applicazione dell'art. 47-2 comma 1 Cost.²¹² – in cui è previsto che il presidente del Senato o dell'Assemblea, di propria iniziativa o su richiesta di una commissione permanente nelle materie di propria competenza o di altri organi deputati alla valutazione delle politiche pubbliche, possa chiedere alla Corte dei Conti un rapporto di valutazione su una politica pubblica. Quello dei presidenti è un filtro previsto al fine di non ingolfare eccessivamen-

²¹¹ Ma «Les demandes formulées au titre du premier alinéa ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale». Art. 132-5 comma 2 del *Code des juridictions financières*.

²¹² Art. 47-2 comma 1 Cost.: «La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens».

te la Corte²¹³. I rapporti così richiesti devono essere consegnati all'organo (i presidenti, le commissioni o gli organi permanenti) che li ha richiesti entro 12 mesi: gli stessi decidono circa la loro pubblicazione.

Altre procedure di valutazione sono inoltre quelle attuate dall'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (OPECST), organo bicamerale che può svolgere, *ex art. 6-ter* V Ord. N. 58-1100, di propria iniziativa o su richiesta di un presidente di gruppo, di 60 deputati o 40 senatori o di una commissione, valutazioni relative all'applicazione di leggi a carattere scientifico-tecnologico. I rapporti sono poi trasmessi al richiedente e solo con il suo assenso possono essere resi pubblici (art. 6-ter VII V Ord. N. 58-1100). Se l'OPECST ha ottenuto i poteri delle commissioni di inchiesta, la pubblicazione del rapporto è rimessa alla decisione della Camera che li ha conferiti. In particolare i rapporti dell'OPECST possono essere utili all'aggiornamento legislativo.

Alcune leggi prevedevano poi espressamente la necessità di una valutazione *ex post* dell'OPECST mediante clausole di revisione: ad esempio quelle in tema di bioetica, di politiche energetiche e di gestione dei materiali radioattivi²¹⁴. Si pensi in particolare all'art. 21 della legge n. 94-654 del 29 luglio 1994, relativa alla procreazione artificiale, alle diagnosi prenatali e ad altri temi inerenti la bioetica, che prevedeva «La présente loi fera l'objet, après évaluation de son application par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'un nouvel examen par le Parlement dans un délai maximum de cinq ans après son entrée en vi-

²¹³ «Si le souci de rationalisation du flux de demandes n'est pas sans force, il n'en demeure pas moins que l'introduction d'un filtre est critiquable du point de vue du dynamisme de l'évaluation parlementaire. En effet, une trop grande rigueur des présidents des assemblées pourrait restreindre les effets bénéfiques attendus de la mise en œuvre de l'article 47-2 de la Constitution en freinant la collaboration de la Cour avec le Parlement. L'opposition pourrait en particulier se heurter au filtre, alors pourtant que l'évolution du droit constitutionnel tend à l'accroissement des droits accordés à cette dernière». J-F. Amédéo, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 5, 2013, pp. 1135 ss., p. 1155.

²¹⁴ Rapporto n. 2268, cit., pp. 126-127.

gueur». Anche se spesso queste clausole temporali non sono rispettate dal legislatore²¹⁵ (nel caso di specie l'esame avvenne 10 anni dopo), il fenomeno dimostra l'interconnessione fra valutazione e legislazione, esplicando la valorizzazione della funzione di valutazione delle politiche pubbliche in relazione alla novazione legislativa. L'esempio è anche esplicativo di come la valutazione *ex post* (quella della vecchia normativa) e la valutazione *ex ante* (in relazione alle proposte di modifica) siano fortemente interconnesse.

Funzione analoga, correlata alla possibilità di effettuare raccomandazioni trasmesse alle commissioni, è quella della *délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*, costituita presso entrambe le Camere (art. 6-*septies* Ord. N. 58-1100). Anche questa delegazione comunica il programma delle proprie valutazioni alla Conferenza dei presidenti. La delegazione può essere adita dal *Bureau* di una delle due Camere, di propria iniziativa o su richiesta del presidente di un gruppo, da una commissione permanente o speciale su propria iniziativa o su domanda della delegazione, o dalla commissione per gli affari europei in relazione agli atti trasmessi alle assemblee ai sensi dell'art. 88-4 della Costituzione. I rapporti trasmessi alle commissioni sono pubblici. Inoltre ogni anno le delegazioni redigono un rapporto *ex art. 6-*septies* IV* proponendo miglioramenti della legislazione nell'ambito delle materie di loro competenza. Analogamente il rapporto valutazione/azione legislativa trova una sua valorizzazione, anche se non formalizzata nelle clausole di revisione come quella dell'OPECST.

Oltre alle commissioni, anche la Conferenza dei presidenti può prevedere delle missioni di informazione *ex art. 145* comma 4 RAN, che possono avere compiti anche di valutazione delle politiche pubbliche *ex post*. All'Assemblea Nazionale anche questi rapporti sono comunicati al CEC, *ex art. 146-4* RAN.

Nel novero dei soggetti parlamentari deputati a compiere valutazioni *ex post* rientrano anche le *commissions d'enquête* che, in base all'art. 51-2 della Costituzione²¹⁶, possono redigere rapporti anche in relazione

²¹⁵ Ivi, p. 140.

²¹⁶ L'art. 51-2 della Costituzione prevede: «Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête

alla valutazione delle politiche pubbliche. Nella prassi parlamentare, perlomeno all'Assemblea, «La mission assignée aux commissions d'enquête régies par les articles 137 à 144-2 du Règlement de l'Assemblée nationale tend à évoluer dans le sens d'une démarche évaluative de politiques publiques sectorielles»²¹⁷. All'Assemblea Nazionale queste ultime hanno svolto un ruolo importante nella valutazione delle politiche pubbliche: nella XIV legislatura si possono segnalare le inchieste relative alla normativa sui servizi di sicurezza e sulla sorveglianza dei gruppi radicali e quelle relative alle politiche pubbliche in materia di industria siderurgica²¹⁸. Le commissioni di inchiesta *ex art.* 141 comma 2 all'Assemblea possono essere richieste anche da un presidente di gruppo di opposizione o di minoranza una volta per ogni sessione ordinaria (è una facoltà alternativa a quella dell'art. 145 comma 5, come sopra visto).

Anche i rapporti delle commissioni di inchiesta possono dare luogo a un dibattito senza voto o a una «séance de questions». All'Assemblea anche i rapporti così svolti sono comunicati al CEC.

Come si è avuto modo di rilevare le procedure di valutazione *ex post* del Parlamento sono variegate e svolte da vari soggetti (essendo frutto spesso di una legislazione alluvionale) e non sempre adeguatamente coordinate. La riforma ha tuttavia contribuito a formalizzare il ruolo della valutazione *ex post* del Parlamento nel processo legislativo, soprattutto mediante l'art. 48 Cost., relativo alla possibilità di discutere i rapporti durante le sedute. Malgrado non sia direttamente collegabile alla responsabilità politica, non essendo i dibattiti correlati alla possibilità di esprimere un voto, l'art. 48 ha contribuito a dare conto al Parlamento dello stato di applicazione, efficacia ed efficienza delle leggi.

peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information». In dottrina si è evidenziato come anche il ruolo delle commissioni di inchiesta sia indirizzato verso una funzione proto-legislativa: «Il ne s'agit pas là d'une innovation à proprement parler, mais cette "constitutionnalisation" du rôle des commissions d'enquête marque une volonté de faire du contrôle parlementaire un instrument d'évaluation pouvant déboucher sur un travail législatif». P. Houillon, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit., p. 65.

²¹⁷ Rapporto n. 2268, cit., p. 126.

²¹⁸ *Ibid.*

2. Gli organi parlamentari preposti alla valutazione

2.1. Gli organi all'Assemblea nazionale: CEC, MEC e MECSS

2.1.1. Il CEC

Per diversi anni l'Assemblea Nazionale ha cercato di sviluppare la capacità di valutare le politiche pubbliche. Il primo tentativo fu nel 1996, quando, con la legge 96-517, venne istituito l'*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*. Nel corso della sua attività, l'*Office* realizzò quattro studi relativi a:

- gli investimenti stranieri in Francia,
- gli aiuti pubblici in materia di impiego,
- gli aiuti pubblici al cinema francese,
- la politica marittima e litorale in Francia.

Per la prima volta si diede una verifica più incisiva sulle attività pubbliche condotte e sui risultati conseguiti, ma, nonostante tale innovazione, i risultati prodotti da tale Ufficio non sono stati definiti un successo, in quanto privi di ricadute a livello decisionale.

I motivi dell'insuccesso di tale organo sono molteplici, ma ciò che influì maggiormente fu la non definizione in modo chiaro della missione, che comportò la sovrapposizione con i compiti e le competenze delle Commissioni permanenti²¹⁹.

A ciò si aggiungeva la mancanza di una struttura adeguata di analisti e valutatori, in grado di poter svolgere un'opera di supporto. L'*Office* fu, quindi, soppresso dall'art. 94 della legge finanziaria del 2001.

A seguito della revisione costituzionale, è stato istituito il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, denominato CEC, organo *ad hoc* per la valutazione delle politiche pubbliche. Gli articoli 146-2, 146-3, 146-4, 146-5, 146-6, 146-7 del Regolamento dell'Assemblea nazionale, lo istituiscono e ne disciplinano la composizione e l'attività.

²¹⁹ *La funzione di controllo nell'esperienza parlamentare francese*, approfondimenti n.1, novembre 2002, reperibile al sito: www.capire.org.

In accordo con l'articolo 146-2 del Regolamento, il Comitato è composto da 35 membri, alcuni di diritto, altri designati dai Gruppi parlamentari.

I membri di diritto sono 17: il Presidente dell'Assemblea, che presiede il Comitato e partecipa a tutte le riunioni, i vari Presidenti delle Commissioni permanenti, il relatore generale della Commissione finanze, il Presidente dell'Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche, il Presidente della delegazione parlamentare per i diritti delle donne e per le pari opportunità e i Presidenti dei Gruppi.

I membri di designazione parlamentare sono 15, di cui 10 appartenenti ai Gruppi di opposizione²²⁰. Tale scelta è stata compiuta per bilanciare la netta prevalenza di esponenti della maggioranza tra i membri di diritto. La complessiva composizione del Comitato, infatti, deve essere tale da rispecchiare la configurazione politica dell'Assemblea.

Il Comitato realizza, di propria iniziativa o su richiesta di una Commissione permanente, una valutazione su politiche pubbliche la cui attività oltrepassi la competenza di una singola Commissione.

Le richieste da parte di una Commissione permanente sono trasmesse al Presidente del Comitato prima della settimana del mese dedicata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche²²¹.

Il programma di lavoro, in cui sono calendarizzati gli studi di fattibilità, le discussioni dei rapporti conclusivi, nonché le audizioni predisposte dal Comitato, è fissato annualmente, ma può subire delle variazioni in corso d'opera²²².

²²⁰ La scelta di dotare l'organismo di 10 membri appartenenti all'opposizione è stata compiuta per bilanciare la netta prevalenza di esponenti della maggioranza tra i membri di diritto. La complessiva composizione del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, infatti, deve rispecchiare la composizione dell'Assemblea.

²²¹ Il comma 4 dell'art. 48 della Cost. stabilisce, infatti, che una settimana di seduta su quattro sia riservata da ciascuna assemblea al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Testualmente: «Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques».

²²² Art. 3 Reg. interno CEC: «Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques

Preliminarmente all'*évaluation*, il Comitato deve effettuare un *étude de faisabilité*²²³, fondamentale per fissare le conoscenze sull'oggetto dell'esame.

Tale studio, infatti, contiene una mappatura delle informazioni di base, delle fonti normative e informative, utili all'istruttoria del caso sottoposto a valutazione. Il gruppo di lavoro dovrà, inoltre, mettere in evidenza le criticità che potrebbero rendere eccessivamente gravoso e irrealizzabile l'*évaluation*²²⁴, al fine di stabilire se iniziare il procedimento di valutazione. Concluso lo studio, infatti, il Comitato voterà se procedere con il programma di studio che darà vita al *rapport de suivi*, ovvero non proseguire i lavori²²⁵.

Lo studio si estrinseca con un rapporto iniziale informativo nel quale, preliminarmente, sono indicate le motivazioni che hanno spinto il *Comité* ad iniziare lo studio di valutazione. Ricostruito, poi, il quadro normativo e messe in evidenza le criticità, le problematiche e gli effetti attesi ma non prodotti dalla *policy* adottata, i *rapporteurs* indicano le loro proposte per migliorare la *policy* stessa. Le proposte dei relatori assumono la veste di mere raccomandazioni, che non possono avere natura di indirizzo o ingiunzione, come precisato nel 2009 dal *Conseil Constitutionnel*²²⁶, che viene trasmesso al Governo, il quale risponde entro tre mesi.

publiques arrête, chaque année, le programme de ses travaux, sur proposition de son bureau, dans les conditions prévues par l'article 146-3 du Règlement de l'assemblée nationale. Le cas échant, le programme des travaux peut être complété ou modifié au cours de la session.».

²²³ Art. 4 Reg. interno CEC: «Les évaluations des politiques publiques inscrites au programme du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peuvent être précédées d'une étude de faisabilité, sur décision du comité.».

²²⁴ Ad esempio, tempi ristretti che non farebbero concludere il lavoro di *évaluation* nei termini prefissati.

²²⁵ La non prosecuzione dei lavori è un caso del tutto infrequente; concluso lo studio di fattibilità, infatti, il Comitato procede alla predisposizione del programma per la valutazione.

²²⁶ *Conseil Constitutionnel* 2009-582, p. 62: «Considérant, en cinquième lieu, que les recommandations du comité transmises au Gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en oeuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au Gouvernement». Per ulteriori approfondimenti, si veda il § 2.5.

La risposta dei Ministri è discussa in Assemblea nella settimana del mese dedicata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche²²⁷, ex art. 48 Cost.

In seguito all'eventuale approvazione dello studio di fattibilità da parte del *Comité*²²⁸ sono nominati due relatori: uno espressione della maggioranza e l'altro espressione dell'opposizione.

La valutazione è condotta da un gruppo di lavoro individuato per materia che, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 5 del Regolamento interno del Comitato²²⁹, può essere affiancato da uno o più membri della commissione competente.

Il procedimento di valutazione *ex post*²³⁰ condotto dal Comitato, mira a raffrontare la situazione effettiva dopo l'adozione della *policy* e, quindi, i suoi risultati, con gli effetti attesi prima dell'adozione della stessa.

Sei mesi dopo la pubblicazione del rapporto d'informazione, i relatori suoi autori presentano al Comitato un ulteriore rapporto conclusivo sul seguito e sull'attuazione del primo rapporto²³¹. Nello specifico, sono messi in evidenza gli eventuali miglioramenti ottenuti in seguito all'attuazione delle raccomandazioni poste dai relatori, ovvero gli ulteriori strumenti da utilizzare per una maggiore efficacia della *policy* seguita.

²²⁷ Art. 146-3, p. 7, Regolamento dell'Assemblea nazionale: «Les recommandations du comité sont transmises au Government. Les réponses des ministres sont attendues dans les trois mois et discutées pendant la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.».

²²⁸ Art. 4 Reg. interno CEC: «Lorsque la réalisation d'une étude de faisabilité est décidée, la désignation des rapporteurs intervient une fois que cette étude a été approuvée par le comité.».

²²⁹ Art. 5 Reg. interno CEC: «Les commissions concernées par l'objet d'une étude d'évaluation peuvent désigner un ou plusieurs de leurs membres pour participer aux travaux du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, conformément à l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.».

²³⁰ La valutazione *ex post* confronta gli *output* e/o gli *outcome* con le deliberazioni iniziali riferendo ai decisori le conseguenze immediate o successive alla *policy* adottata.

²³¹ Art. 146-3, p. 8, Reg. dell'Assemblea nazionale: «À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses conclusions.».

I relatori, durante lo studio di valutazione, si avvalgono soprattutto delle consultazioni per reperire informazioni utili per l'*évaluation*. Tali consultazioni, di cui viene dato conto alla fine di ogni rapporto, assumono la forma di:

- audizioni di soggetti interessati, *stakeholders*²³², associazioni o sindacati, che possono essere condotte come interviste semi-strutturate e aperte, ovvero come riunioni formali o informali²³³;
- tavole rotonde²³⁴, alle quali partecipa un relatore e un gruppo di *stakeholders*.

Frequenti sono anche i *déplacements*²³⁵, ossia trasferte all'interno del territorio nazionale o al di fuori dello stesso, in cui i relatori compiono un raffronto tra le diverse *policies* o soluzioni adottate, anche tramite l'ausilio di audizioni. Inoltre, il *Comité* può richiedere pareri ad altri organi, Ministeri, o commissioni competenti.

Ulteriore funzione del Comitato è la valutazione *ex ante* su un disegno di legge di iniziativa governativa²³⁶, su richiesta della Commissione competente per materia, ovvero del Presidente dell'Assemblea.

²³² I relatori possono ricorrere all'ausilio di esperti esterni che, come ha precisato il *Conseil Constitutionnel*, 2009-579 p.61, non possono essere soggetti posti sotto la responsabilità del Governo. Inoltre, l'art. 47-2 della Costituzione ha stabilito che la Corte dei Conti è incaricata di assistere il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche.

²³³ Si vedano: *Rapport de suivi n. 3317 évaluation de la politique de lutte contre l'usage des substances illicites*, *Rapport de suivi n. 3292 politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale*, *Rapport de suivi n. 3196 rapport sur l'évaluation de l'aide médicale*, reperibili al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-information-comper.asp>.

²³⁴ Si veda: *Rapport de suivi n. 3292 politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale*, reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-information-comper.asp>.

²³⁵ Si veda: *Rapport de suivi n. 2936 évaluation de la politique d'accueil touristique*, reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-information-comper.asp>.

²³⁶ L'analisi d'impatto fu introdotta nell'ordinamento francese già nella metà degli anni Novanta, pur rimanendo a lungo non attuata. Tuttavia, a seguito della riforma

La legge organica 2009-403 del 15 aprile 2009²³⁷, prevede, tra le condizioni necessarie per la presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa, l'*étude d'impact*²³⁸.

Ai sensi dell'art. 8 della legge 2009-403, lo studio d'impatto deve essere depositato presso l'Assemblea nazionale o presso il Senato, insieme al progetto di legge. Dev'essere, inoltre trasmesso al Consiglio di Stato.

Attraverso l'*étude d'impact*, sono valutate le conseguenze economiche, finanziarie, sociali, ambientali, così come i costi e i benefici attesi dalle disposizioni proposte per ciascuna categoria di amministrazioni pubbliche e di persone fisiche interessate. All'interno dell'*étude d'impact* sono indicati gli obiettivi perseguiti dal disegno di legge, le motivazioni che hanno portato alla scrittura del disegno di legge, la valutazione di altre opzioni per il raggiungimento di tali scopi, la compatibilità dell'intervento con le norme di diritto europeo, con gli obblighi internazionali e con l'ordinamento giuridico interno.

Questi non devono essere meramente indicati ma devono essere necessariamente motivati ed argomentati in modo chiaro e preciso.

La prima fase dello studio di impatto risulta essere la definizione del quadro delle esigenze, ossia delle motivazioni alla base dell'intervento normativo, attraverso la ricostruzione e l'analisi della situazione vigente, che possono essere di tipo giuridico, economico, sociale e am-

costituzionale del 2008, la legge organica 2009-403 del 15 aprile 2009 ha dato una nuova vita a tale attività.

²³⁷ Più precisamente, l'art. 39 Cost., stabilisce che i disegni di legge presentati presso l'Assemblea nazionale o presso il Senato devono soddisfare le condizioni fissate da una legge organica; la legge organica 2009-403 prevede la necessaria predisposizione di uno studio di impatto per i disegni di legge di iniziativa governativa. L'obbligatorietà della presentazione dello studio di impatto è esclusa per:

- progetti di legge costituzionale;
- progetti di legge di programmazione finanziaria;
- progetti di legge finanziarie sulla previdenza pubblica;
- progetti di legge per la proroga dello stato di crisi;
- autorizzazioni ad emettere ordinanze governative.

²³⁸ La mancata rispondenza alle condizioni che essa pone per la presentazione dei disegni di legge governativa ne preclude l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea. Per maggiori approfondimenti si veda il Capitolo III § 1.1.

bientale. Definite le esigenze, dovrà essere delineato l'ambito di intervento, indicando l'area territoriale entro la quale l'intervento produrrà i suoi effetti, la materia nella quale si interviene e i soggetti-destinatari dell'intervento, che possono essere persone fisiche e/o amministrazioni pubbliche. Le esigenze sono, quindi, tradotte in obiettivi generali e specifici. Gli obiettivi generali definiranno gli effetti socioeconomici attesi, mentre gli obiettivi specifici individueranno i singoli risultati attesi dalle diverse azioni necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo generale.

Lo studio d'impatto, inoltre, non potrà omettere di indicare anche gli eventuali svantaggi economici e finanziari che l'intervento produrrà, nonché il metodo di calcolo adottato²³⁹. Importante e non trascurabile sarà anche la menzione degli effetti che si produrranno sull'impiego pubblico. Anche nella valutazione *ex ante*, le consultazioni assumono un'importanza centrale poiché garantiscono in maniera efficace la realizzazione dei principi fondamentali riconducibili al rapporto tra partecipazione e informazione. In questa fase, infatti, si coinvolgono i destinatari dell'intervento normativo, ponendoli nelle condizioni di prender parte al processo normativo. Questi potranno essere sorgente diretta di informazioni utili per una più chiara definizione del problema, della delimitazione del contesto, dell'individuazione delle criticità e delle esigenze dei destinatari dell'intervento²⁴⁰.

²³⁹ Dal Rapporto n. 2094 *sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, presentato dai deputati Claude Goasguen e Jean Mallot, fu messo in evidenza come: «la [méthode de calcul retenue] il s'agit d'un élément essentiel, bien que parfois négligé, pour assurer la crédibilité des évaluations quantitatives avancées», reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp>.

²⁴⁰ Un elemento di differenziazione tra le consultazioni *ex ante* ed *ex post*, è data dal fatto che, in fase decisionale, attraverso queste, si raccoglieranno dati e informazioni utili per:

- definire le esigenze dei destinatari diretti e indiretti;
- ricostruire in modo chiaro il contesto amministrativo, organizzativo e socio-economico nel quale l'intervento sortirà i suoi effetti;
- analizzare e comparare le possibili opzioni.

L'eventuale mancanza di richiesta dell'*étude d'impact*, è constatato dalla Conferenza dei Presidenti, entro dieci giorni dalla presentazione del disegno di legge.

Entro queste breve lasso di tempo, il Comitato può, se richiesto, rendere parere alla Commissione competente per materia, insieme alla Conferenza dei Presidenti, sull'analisi di impatto della regolamentazione.

Il *Comité* rende parere sull'analisi di impatto seguendo dei criteri delineati nel rapporto 2009-394²⁴¹. Il rapporto è stato concepito dal Comitato come «un utile strumento per i Ministri che elaborano gli studi di impatto». Presentato sotto forma di *vademecum*, contiene un elenco di domande e voci che, dovranno essere considerati dagli organi competenti al fine di verificare se l'*étude d'impact* è sufficientemente chiaro e tale da soddisfare i requisiti posti dalla legge organica, nonché le attese del Parlamento.

Il *vademecum* stilato dal Comitato è così articolato:

1) Descrizione e giustificazione dell'intervento regolamentare:

Rappresentazione del problema:	<p>Definizione del problema e dei suoi confini oggettivi e soggettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicazione delle categorie di soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolamentare. • Descrizione delle cause del problema. • Identificazione degli attori. • Descrizione di elementi utili per comprendere l'ambito in cui intervenire. • Descrizione del contesto politico e istituzionale.
--------------------------------	---

²⁴¹ Reperibile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp>.

<p>Giustificazione dell'intervento:</p>	<p>Esposizione dei motivi che giustificano la necessità di intervenire.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perché è necessario intervenire <i>hic et nunc</i>? • Quali conseguenze in caso di non intervento? • Perché il problema dev'essere considerato una questione d'interesse pubblico? • Perché deve intervenire il potere pubblico? • Descrizione degli elementi fondamentali per il successo o l'insuccesso dell'intervento
---	---

Lo studio d'impatto dovrà, quindi, dimostrare l'esigenza di una *actio* pubblica volta a migliorare una situazione problematica esistente.

2) Definizione degli obiettivi:

<p>Descrizione del contesto e degli obiettivi dell'intervento di regolamentazione:</p> <p>Presentazione dell'intervento:</p> <p>Presentazione degli obiettivi associati all'intervento regolamentare:</p>	<p>Come bisogna agire?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quali sono le finalità? • Descrizione della situazione "tipo" a cui mira la regolamentazione. <p>Descrizione di come l'attuazione dell'intervento modificherà la situazione attuale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quali strumenti saranno impiegati per garantire il successo dell'azione? • Quali saranno i risultati di ciascun intervento? • Ciascun intervento come produrrà i risultati attesi? <p>Analisi degli obiettivi con l'aiuto dei seguenti quesiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quali sono gli obiettivi di medio periodo?
---	---

<p>Condizioni fondamentali per il successo dell'intervento:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Come sono articolati gli obiettivi strategici? • Il periodo d'evoluzione degli obiettivi strategici potrà essere monitorato? • Gli obiettivi e la loro realizzazione sono stati definiti secondo gli indicatori c.d. SMART? (Specifici, misurabili, accessibili, realizzabili, tempo) <p>La riuscita dell'intervento dipende <i>in toto</i> dal responsabile dell'azione?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se la riuscita dell'intervento dipende da altri attori, in quale misura sono coinvolti? • Se la riuscita dell'intervento dipende da elementi contestuali, quali sono e in che misura contribuiranno?
---	---

3) Opzioni alternative e necessità dell'intervento:

<p>Indicazione delle opzioni alternative²⁴²:</p> <p>Contributo di ciascuna opzione alla realizzazione degli obiettivi prefissati:</p> <p>Indicazione delle ragioni che hanno condotto alla scelta dell'opzione indicata nel disegno di legge:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analisi di ciascuna opzione • Indicazione dei costi-benefici di ciascuna opzione alternativa. • Contributo di ciascuna opzione alla realizzazione degli obiettivi attesi. • Indicazione dei criteri di scelta. • Gerarchia, in ordine decrescente, dei criteri di scelta utilizzati in funzione della natura del problema e degli interessi strettamente connessi.
--	--

²⁴² La *loi organique* 2009-349 ha previsto la mera elencazione delle opzioni alternative. Tuttavia il CEC ha suggerito, altresì, l'indicazione dei vantaggi-svantaggi di ciascuna opzione considerata.

<p>Necessità di intervenire:</p> <p>Vantaggi e limiti della soluzione proposta:</p> <p>Lista delle opzioni alternative possibili:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Applicazione dei criteri: messa in evidenza dell'opzione proposta. • Che cosa rende necessario, in questo caso, un intervento legislativo? • L'opzione proposta risolverà <i>in toto</i> la situazione problematica? • Quali sono i punti di forza e i punti deboli della soluzione proposta? • Quali altri interventi potrebbero essere posti per la realizzazione degli obiettivi prefissati? <p>Opzioni da considerare obbligatoriamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opzione dello <i>status quo</i>. • Opzione di non intervento. <p>Opzioni di non intervento legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adattamento dei regolamenti. • Semplificazione dei regolamenti. • Rafforzamento e/o riorganizzazione dei mezzi utilizzati per l'attuazione dei regolamenti. • Maggior comunicazione e informazione degli interventi posti. • Ricorso alla mediazione. • Redazione di un codice di buona condotta. • Incentivi fiscali e/o finanziari.
---	---

4) Presentazione e analisi degli effetti delle disposizioni considerate:

<p>Indagine e analisi d'impatto:</p> <p>Effetti economici:</p>	<p>Per ogni analisi d'impatto dovrà essere indicato il confine oggettivo e i mezzi utilizzati nel lungo periodo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funzionamento del mercato. • Concorrenza. • Imprese. • PMI (piccole-medie-imprese). • Soggetti privati.
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Ricerca ed innovazione. • Territori. • Competitività del mercato nazionale. • Quadro macroeconomico.
Effetti sociali:	<ul style="list-style-type: none"> • Impiego e mercato del lavoro. • Integrazione sociale e gruppi particolari. • Pari opportunità. • Libertà civili. • <i>Governance</i>, partecipazione dei cittadini, trasparenza. • Sanità pubblica.
Impatti ambientali:	<ul style="list-style-type: none"> • Climatici. • Trasporti ed energia. • Qualità dell'aria. • Biodiversità, flora, fauna e paesaggio. • Qualità dell'acqua e risorse idriche. • Qualità del terreno e sue risorse. • Utilizzo del suolo. • Risorse rinnovabili e non rinnovabili. • Produzione di rifiuti/riciclaggio. • Rischi ambientali. • Benessere degli animali.
Effetti giuridici:	<ul style="list-style-type: none"> • Certezza del diritto. • Comprensibilità/accessibilità al diritto. • Diritto europeo e internazionale. • Contenzioso.
Effetti sull'amministrazione:	<ul style="list-style-type: none"> • Forza lavoro. • Impiego. • Formazione. • Burocrazia. • Monitoraggio. • Altre amministrazioni.
Effetti sulla giustizia:	<ul style="list-style-type: none"> • Contenzioso. • Popolazione carceraria.

Messa in opera:	<ul style="list-style-type: none"> • Rischi operativi; • Rischi operativi; • Rischi operativi; • Rischi tecnologici; • Rischi legati alla domanda.
Vantaggi e svantaggi dell'opzione proposta:	<ul style="list-style-type: none"> • Modalità di messa in opera dell'opzione proposta (sistemi d'informazione, etc...). • Organismi amministrativi coinvolti nella messa in opera. • Modalità di <i>governance</i> per la messa in opera. • Calendarizzazione indicativa della messa in opera. • Modalità di controllo e valutazione.
Conclusioni:	Indicazione dei principali vantaggi e svantaggi dell'opzione proposta.
Consultazioni:	Qual è il giudizio generale sulla realizzabilità dell'opzione proposta?
	<ul style="list-style-type: none"> • Consultazioni obbligatorie. • Consultazioni non obbligatorie.

5) Attuazione, controllo e valutazione dell'intervento

Controllo della gestione:	<ul style="list-style-type: none"> • A quale programma ed a quale azione è collegata la riforma in esame?
Controllo della performance:	<ul style="list-style-type: none"> • Se la riforma rappresenta una parte determinante dei crediti del programma, è previsto di condizionare un obiettivo del programma nella prospettiva di questa riforma? • Se sì, è possibile realizzare un obiettivo del punto 2 in questa prospettiva? • Se sì, quali sono gli indicatori che verranno considerati? (indicatori d'efficienza, d'efficacia, economici, etc...)

Il Comitato può essere chiamato anche ad effettuare una valutazione preliminare sugli emendamenti di iniziativa parlamentare²⁴³. La linea seguita dal Comitato è, sostanzialmente, identica a quella dell'*étude d'impact*.

Il Comitato, infine, può formulare proposte alla Conferenza dei Presidenti²⁴⁴, organo di programmazione dei lavori dell'Assemblea, circa l'ordine del giorno della settimana del mese dedicata al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Nello specifico, può proporre lo svolgimento di dibattiti sui propri rapporti di valutazione o sulle conclusioni delle procedure conoscitive attivate dalle Commissioni.

2.1.2. MEC e MECSS

La riforma del bilancio del 2001, così come le riforme costituzionali del 2003 e del 2008, hanno introdotto una vasta gamma di poteri istruttori, di informazione e di controllo del Parlamento nelle decisioni di finanza pubblica.

²⁴³ Art. 98-1, Regolamento dell'Assemblea nazionale: «Un amendement fait l'objet d'une évaluation préalable :

- 2 1° À la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission;
- 3 2° À la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député.
- 4 Le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique»

²⁴⁴ Art. 146-7, Regolamento dell'Assemblea nazionale: «Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine prévue par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information créés en application du chapitre de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa»

In particolare, la legge 2001-692²⁴⁵ ha rafforzato il ruolo del Parlamento nelle decisioni di bilancio. Dal dibattito parlamentare era emerso che il Parlamento, a causa dell'inadeguatezza degli strumenti e delle procedure parlamentari di valutazione della spesa pubblica, non poteva esercitare la sua funzione di controllo e, quindi, non poteva contribuire a migliorare l'efficacia delle decisioni di bilancio. A ciò contribuiva, senza alcun dubbio, anche la scarsa significatività e trasparenza dei documenti di bilancio.

Pertanto, si propose la rielaborazione dei documenti di bilancio in termini di trasparenza e semplificazione, nonché il rafforzamento del controllo parlamentare nelle diverse fasi della procedura di approvazione del bilancio. Tali proposte furono recepite nella LOLF, che attribuisce al Parlamento poteri istruttori, di controllo e di informazione più incisivi²⁴⁶.

La legge citata, sui poteri istruttori del Parlamento, ha ridefinito e precisato le condizioni di esercizio del diritto di emendamento, da parte dei parlamentari sulle *lois de finances*, introducendo un potere di iniziativa. I membri del Parlamento hanno una facoltà nuova rispetto al passato, che si concretizza nella possibilità di proporre emendamenti che modifichino la ripartizione delle spese previste nel progetto di bilancio, a condizione che operino solo all'interno delle sub articolazioni delle missioni²⁴⁷.

Inoltre, sono ammessi solo emendamenti interamente o parzialmente soppressivi delle spese, mentre non sono ammessi emendamenti che incidano sulle entità delle missioni²⁴⁸.

²⁴⁵ D'ora in avanti "LOLF": *Loi organique relative aux lois de finances*.

²⁴⁶ Si vedano: artt. 48-60 della LOLF.

²⁴⁷ Il Parlamento, nello specifico, può modificare gli stanziamenti relativi alle spese, in seno ad una missione, quando si discute il Progetto di legge finanziaria (PLF) che affianca il Programma di bilancio.

²⁴⁸ L'art. 40 della Costituzione, prevede un divieto di emendabilità *in peius* da parte del Parlamento sulle *lois de finances*. La modifica introdotta dalla LOLF, pur lasciando invariato il divieto di emendamenti che comporterebbe un aggravamento del debito pubblico, ha precisato che tale divieto opera solo con riferimento al tetto di spesa complessivo rappresentato da ciascuna missione nelle quali si articola il

La legge organica ha anche accresciuto i poteri di informazione del Parlamento, attraverso l'introduzione di strumenti conoscitivi preliminari o contestuali allo svolgimento della sessione di bilancio. Gli strumenti sono: il Rapporto sulla evoluzione dell'economia nazionale e sugli orientamenti di finanza pubblica, il Rapporto sulla situazione e sulle prospettive economiche, sociali e finanziarie del paese e, infine, la procedura con cui il Parlamento, attraverso le Commissioni parlamentari dell'Assemblea Nazionale e del Senato, rivolge al Governo dei *questionnaires budgétaires*.

Il Parlamento, quindi, ha delle aspettative nei confronti del Governo, poiché attraverso la conoscenza del bilancio dello Stato si definiranno le politiche pubbliche, nonché le missioni, i programmi e gli obiettivi²⁴⁹. Il Governo, con l'approvazione delle missioni, dei programmi e degli obiettivi definiti con la manovra di bilancio, s'impegna a realizzare quanto programmato, rendicontando al Parlamento l'attività svolta. Il Parlamento analizza, verifica e valuta i risultati ottenuti sulla base della nuova funzione di controllo sull'azione di Governo e di valutazione delle politiche pubbliche²⁵⁰.

Nel quadro delle prerogative di controllo finanziario sui conti pubblici operano la *Mission d'évaluation et de contrôle*, MEC, e la *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*, MECSS.

nuovo bilancio. Lo stesso *Conseil Constitutionnel*, DC 25 juillet 2001, ha chiarito che i parlamentari possono presentare emendamenti che comportino un aumento degli stanziamenti di uno o più programmi inclusi in una missione, a condizione che non aumenti lo stanziamento complessivo della missione stessa.

²⁴⁹ Non v'è dubbio che nell'esperienza francese sia possibile identificare una relazione di *accountability* tra due soggetti, un principale e un agente, che si confrontano sulla base di informazioni comprensibili, accessibili e attendibili: il Parlamento si pone come *accountee*, mentre il Governo come *accounter*. Si veda, in proposito, C. Raimondi, *La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme*, pubblicato in: www.amministrazioneincammino.luiss.it

²⁵⁰ Art. 24, Cost.: «Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.»

La MEC trae ispirazione dal *National Audit Office* del Parlamento britannico; nel 1999 è stata sviluppata e implementata all'interno della Commissione finanze dell'Assemblea Nazionale, successivamente all'evidente necessità di creare una struttura parlamentare in grado di monitorare, attraverso specifiche audizioni, l'operato dei responsabili di strutture amministrative statali in relazione all'utilizzo degli stanziamenti di loro competenza e soprattutto in relazione allo stato di attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Sostanzialmente la MEC esercita la funzione di controllo e di valutazione 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.

L'organismo è formato da 19 membri appartenenti alla commissione finanze nominati dai gruppi politici, in maniera paritaria e non proporzionale rispetto alla loro presenza all'interno dell'Assemblea.

La presidenza è assegnata a un membro della maggioranza, mentre la copresidenza a un membro dell'opposizione. Appare evidente la volontà che il funzionamento della MEC sia estraneo alle logiche proprie del parlamentarismo maggioritario.

La MEC è istituita il primo semestre di ogni anno durante il quale 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. L'art. 47 della Costituzione e il comma 2 dell'art. 58 della LOLF²⁵¹, rendono la MEC il *trait d'union* tra

²⁵¹ Art. 58, comma 2, LOLF: «Les rapports visés aux 3^e, 4^e et 6^e sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés»; Art. 47, Cost.: «Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Si la

Parlamento e Corte dei conti. Infatti, la MEC esplica la sua funzione in stretta collaborazione con la Corte dei conti che viene consultata preliminarmente in relazione alla scelta degli argomenti da esaminare ai fini del monitoraggio della spesa pubblica e dell'attuazione delle stesse politiche.

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 complesso.

I lavori della *Mission* si svolgono prevalentemente attraverso audizioni su temi specifici, a conclusione delle quali la MEC sottopone i propri risultati alla commissione finanze, che decide sulla loro pubblicazione. Ulteriori metodi di lavoro sono le indagini svolte all'interno o all'esterno del territorio nazionale – *déplacements* –, nonché questionari indirizzati ai soggetti direttamente interessati.

Le conclusioni della Missione risultano essere delle proposte rivolte ai responsabili delle strutture amministrative, finalizzate a migliorarne la *performance* e le politiche pubbliche. A distanza di un anno dalla pubblicazione del rapporto, la MEC verifica il seguito delle sue determinazioni, formalizzando questa attività in un specifico rapporto o in specifiche comunicazioni.

La *Mission*, inoltre, può notificare al Governo delle osservazioni²⁵²; in tal caso il Governo è tenuto a rispondere per iscritto entro il termine di due mesi²⁵³.

loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.».

²⁵² Art. 60, LOLF: «Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.».

²⁵³ Ad esempio, nel corso della XII legislatura, la politica di gestione e cessione del patrimonio immobiliare dello Stato è stata dapprima oggetto di un rapporto pubblicato dalla commissione finanze - 2004/2005 - a cui ha fatto seguito a distanza di un

Analogamente alla MEC, in seno alla Commissione per gli affari sociali, la legge n. 2004-810 del 13 agosto 2004²⁵⁴ ha previsto l'istituzione della *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*, MECSS.

La MECSS è formata da 18 membri appartenenti alla commissione per gli affari sociali ed è copresieduta, come la MEC, da un deputato della maggioranza e da uno dell'opposizione. Il suo ruolo è quello di monitorare in modo permanente l'applicazione delle leggi di finanziamento della sicurezza sociale e di procedere alla valutazione di tutte le questioni riguardanti tale settore, prevalentemente attraverso audizioni e *déplacements*.

Peraltro, in applicazione del codice della sicurezza sociale, la MECSS può convocare testimoni, ottenere ogni documento ritenuto utile ed effettuare verifiche presso le amministrazioni pubbliche interessate, salvo per le materie coperte da segreto di Stato o segreto medico.

La scelta dei temi studiati dal MECSS spetta alla commissione degli affari sociali, su proposta del suo ufficio di presidenza e dopo consultazione della Corte dei conti.

La Corte dei conti²⁵⁵ assume un ruolo fondamentale, in quanto assiste il Parlamento e partecipa ai lavori della MECSS, che si concludono con la presentazione di rapporti alla Commissione per gli affari sociali. Quest'ultima decide sulla pubblicazione dei lavori posti in essere dalla *Mission*.

anno, un successivo rapporto - 2005/2006 - sul seguito dei rilievi sollevati dalla MEC l'anno precedente.

²⁵⁴ Art. 38, *Loi n. 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie*: «Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois.».

²⁵⁵ Art. 47-2, *Cost.*: «La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.».

2.2. Gli organi al Senato: le Commissioni e le Delegazioni

2.2.1. Le Commissioni e le Delegazioni

La riforma costituzionale del 2008 non ha istituito, al Senato, nuovi organi per la valutazione delle politiche pubbliche.

È stato però modificato l'articolo 22 del Regolamento, che ha esplicitato che «le commissioni permanenti assicurano l'informazione del Senato e realizzano, nelle materie di loro competenza, il controllo dell'azione del Governo, la valutazione delle politiche pubbliche e il monitoraggio dell'applicazione delle leggi.»²⁵⁶

Le Commissioni permanenti sono²⁵⁷:

- la *Commission des affaires économiques*, composta da 39 membri, ha il compito di monitorare l'applicazione delle leggi nelle seguenti materie: agricoltura, silvicoltura, caccia e pesca; comunicazioni postali ed elettroniche; commercio estero; industria e politiche energetiche; imprese, commercio e consumatori; pianificazione urbanistica e politiche abitative; turismo; affari esteri; ricerca applicata e dell'innovazione.
- *Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, composta da 57 membri, tra le sue competenze rientrano le questioni di politica estera e la difesa. Nello specifico, la commissione si occupa di progetti di legge per la ratifica di trattati e/o accordi internazionali²⁵⁸ e stila rapporti informativi su questioni di affari esteri particolarmente importanti.

²⁵⁶ Art. 22-1, Reg. Interno del Senato: «Outre les autres dispositions les concernant, les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en oeuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois».

²⁵⁷ Le Commissioni permanenti sono elencate all'art. 7 del Reg. Interno del Senato.

²⁵⁸ Si veda, a titolo esemplificativo, *Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou* del 9 marzo 2016, relatrice Mme Gisèle Jourda, reperibile sul sito: <http://www.senat.fr/leg/pj11-494.html>

- *Commission des affaires sociales*, composta da 57 membri, è competente in materia di diritto del lavoro, formazione professionale, settore dell'edilizia popolare e politiche dei territori francese d'oltremare. Inoltre, ogni anno deve esaminare il disegno di legge di finanziamento della sicurezza sociale. Al fine di ottimizzare il suo ruolo di controllo e monitoraggio, la commissione ha creato al suo interno una *Mission* di valutazione e controllo sociale, la MECSS, dotata di ampi poteri investigativi²⁵⁹.
- *Commission de la culture, de l'éducation et de la communication*, formata da 57 membri, si occupa di cultura, educazione e comunicazione, concentrandosi sull'istruzione, sulla ricerca, lo sport, la comunicazione televisiva e informatica, la stampa, la gioventù e l'associazionismo.
- *Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*, competente sulla pianificazione del territorio e lo sviluppo sostenibile.
- *Commission des finances*, composta da 49 membri, è incaricata di esaminare e valutare le leggi finanziarie e di bilancio. Il Regolamento del Senato ha stabilito, in applicazione dell'art. 40 della Costituzione²⁶⁰, che gli emendamenti che prevedono una diminuzione ovvero un aggravamento delle risorse pubbliche, dovranno essere sottoposti ad un controllo di ammissibilità dalla Commissione.
- *Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, ha una competenza molto vasta in materia di: diritto costituzionale, libertà individuali, diritti elettorali, diritto civile e penale, ordinamento giudiziario e autorità locali, diritto commerciale e societario.

²⁵⁹ Si veda il paragrafo precedente sulla *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*, presso l'Assemblea nazionale.

²⁶⁰ Art. 40 della Cost: «Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne son pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.».

Ciascuna commissione svolge la propria attività attraverso un gruppo di studio e un gruppo di lavoro che, seguendo il programma prefissato settimanalmente, attraverso relazioni, forniscono pareri al Senato.

Tutte, hanno il compito di assicurare il monitoraggio dell'attuazione degli atti legislativi che rientrano nella loro competenza, verificando l'adozione da parte del Governo delle necessarie misure di attuazione. I bilanci completi dell'attività delle Commissioni sono raccolti in un Rapporto informativo unico, accompagnato da una relazione di sintesi, che viene discusso in seduta plenaria dinnanzi al Governo.

Le commissioni, inoltre, hanno come compito il controllo dell'applicazione delle leggi. Trascorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore di una legge la cui attuazione richiede l'emanazione di norme regolamentari, la commissione permanente deve presentare un rapporto sull'applicazione della legge, elencando i testi normativi e le circolari emanati per l'attuazione della legge stessa, nonché le disposizioni normative prive di attuazione. La segreteria di ogni Commissione predispose annualmente un monitoraggio completo che, talvolta, assume anche una certa rilevanza politica. Il rapporto è presentato dal Presidente della commissione ed è pubblicato nel Bollettino delle commissioni e nel relativo sito internet.

Il bilancio sull'applicazione delle leggi di tutte le commissioni è presentato alla Conferenza dei presidenti, nella forma di rapporto completo redatto dal Servizio delle commissioni. Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, rappresentante del Governo presso la Conferenza dei presidenti, può trasmettere ai suoi colleghi le osservazioni formulate dalle commissioni.

Successivamente al controllo, i senatori possono attivare alcuni strumenti per cercare di risolvere i casi di mancata applicazione della legge, rivolgendo al Governo interrogazioni orali o scritte ovvero inviando una lettera al Ministro competente o al Primo Ministro. Le commissioni possono anche instaurare una concertazione con il Governo in merito all'applicazione di alcune misure. Tale strumento riduce certamente il tempo di pubblicazione dei provvedimenti, ma permette di incidere sul loro effettivo contenuto.

Accanto alle Commissioni permanenti, sono stati istituiti alcuni organi collegiali ristretti, denominati delegazioni, dotati di specifiche funzioni di controllo e valutazione, nonché competenze di approfondimento e riflessioni su ambiti trasversali rispetto alle materie di pertinenza delle commissioni permanenti.

Nel 2009, è stata istituita dall'*Instruction générale du Bureau du Sénat*, la *Délégation à la prospective*. È composta da 36 senatori che, hanno l'incarico di formulare proposte legislative tenendo conto dei cambiamenti significativi e degli scenari evolutivi della società e dell'economia.

Sempre nel 2009 è stata creata, in sostituzione dell'Osservatorio senatoriale sul decentramento, la *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*. Quest'organismo, composto da 36 senatori, ha il compito di informare il Senato sullo stato del decentramento e su qualsiasi questione relativa agli enti locali.

La delegazione, inoltre, ha il compito di valutare l'attuazione a livello locale delle politiche pubbliche rilevanti per gli enti territoriali e vigilare sul rispetto della loro autonomia finanziaria e fiscale, così come sulla compensazione finanziaria dovuta per il trasferimento dei poteri del personale.

Infine, dal 2014, per iniziativa del Presidente del Senato, è presente la *Délégation aux entreprises*, con il compito di informare il Senato sulla situazione esistente e sulle prospettive future di sviluppo delle imprese, nonché identificare gli ostacoli al loro sviluppo e, pertanto, attraverso pareri, propone misure per la promozione dell'imprenditorialità. La delegazione, inoltre, ha l'onere di semplificare le norme applicabili alle attività economiche; a tal fine, incontra gli imprenditori, organizza incontri nei territori o *stage* nelle aziende e adotta tutte le iniziative per una migliore individuazione delle esigenze.

Le delegazioni agiscono tramite audizioni e tavole rotonde. I loro rapporti conclusivi hanno il contenuto di meri pareri, ovvero documenti informativi per il Senato²⁶¹.

²⁶¹ Si veda a titolo esemplificativo: *Table ronde, Les collectivités territoriales et l'accueil*

2.3. *Gli organi bicamerali presenti nei due rami del Parlamento: OPECST, Délégation aux droits des femmes e la Commission des affaires européennes*

Già prima della riforma del 2008, all'interno del Parlamento francese erano istituiti organi bicamerali per il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche. Sia l'Assemblea nazionale sia il Senato avevano una capacità di valutazione autonoma, con l'obiettivo di contenere l'ampio e crescente flusso di legislazione, nonché di anticipare alcuni sviluppi della società contemporanea. A tal fine, sono stati creati nuovi organi, non coinvolti nel processo legislativo, ma con la funzione di monitorare e controllare le commissioni permanenti. Tali organi sono denominati delegazioni.

Al Senato sono istituite con deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza, e disciplinate dall' art. XVII-*bis* de l'*Instruction générale du Bureau*, mentre le Delegazioni presso l'Assemblea nazionale sono disciplinate dall'Ordinanza n. 58-1100 del 17 novembre 1958, relativa al funzionamento delle Assemblee parlamentari (artt. 6-*bis*, 6-*ter*, 6-*septies* e 6-*nonies*), come modificata dalle leggi istitutive delle diverse delegazioni.

Tali uffici forniscono un supporto giuridico, legale e tecnico nelle aree di loro competenza, informano i parlamentari su questioni rilevanti e valutano le conseguenze delle decisioni assunte dalle istituzioni nei rispettivi settori di competenza. Nello specifico, svolgono un'attività conoscitiva che presenta caratteri valutativi; soprattutto grazie all'attività delle delegazioni, le cui competenze sono spesso trasversali rispetto alle competenze delle commissioni permanenti, il Senato ha incentivato la propensione a pensare per "politiche pubbliche" e a comunicare la propria attività adottando lo schema concettuale della *politique* rispetto a quello dell'atto normativo.

des réfugiés: crises et perspectives, Rapporto informativo n. 40 dell'8 ottobre 2015, *Délégation aux collectivités territoriales*.

2.3.1. (*segue*): Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques; la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes; la Commission des affaires européennes

L'OPECST fu istituito con la legge 83-609, con voto unanime del Parlamento²⁶². L'organo ha una struttura che lavora in piena indipendenza; è composto da 18 deputati e 18 senatori al fine di assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi politici. La presidenza è attribuita, alternativamente ogni tre anni, a un membro del Senato e a un membro dell'Assemblea nazionale, mentre la vice presidenza, secondo le regole interne dell'Ufficio, a un membro dell'altra Assemblea. L'*Office* è affiancato da un Consiglio scientifico composto da 24 personalità rappresentanti il massimo livello delle materie di sua competenza.

L'organo ha l'obiettivo di informare il Parlamento sulle scelte scientifiche e tecnologiche, al fine di migliorare le sue decisioni. L'*Office* raccoglie informazioni, effettua programmi di studio e procede ad attività di valutazione; l'intento è di costituire un intermediario tra il mondo della politica e i delicati temi che ruotano attorno alla scienza e alla ricerca.

L'attività può iniziare sia d'ufficio, sia su richiesta di un presidente di un gruppo politico, di 60 deputati o 40 senatori, ovvero di una commissione.

Il lavoro inizia con la nomina di uno o più relatori tra i membri dell'ufficio. Il *rapporteur* ha poteri sostanzialmente identici a quelli dei relatori nella commissione bilancio: può svolgere indagini dirette su qualsiasi organizzazione dipendente dello Stato e può avere accesso ai documenti disponibili, ad eccezione di quelli che si occupano di questioni militari o di sicurezza dello Stato. Inoltre, in caso di diffi-

²⁶² Il Parlamento comprese di non essere in grado di valutare le decisioni del Governo in tema di politiche tecnologiche e scientifiche; decise quindi di dotarsi di una propria struttura di valutazione. Le tematiche affrontate dall'OPECST sono relative alla politica energetica, ambiente e rischi naturali, nuove tecnologie, scienze della vita e biotecnologie, politica della ricerca e dell'innovazione.

coltà riscontrate durante la loro missione, il relatore può chiedere di essere dotato delle prerogative attribuite alle commissioni parlamentari d'inchiesta.

Successivamente alla nomina del relatore, viene effettuato uno studio di fattibilità per stabilire un insieme di conoscenze sull'oggetto, determinare eventuali assi di ricerca, valutare le possibilità di ottenere risultati pertinenti entro i limiti di tempo richiesti e determinare i mezzi necessari per condurre un programma di studio. Concluso lo studio di fattibilità, il relatore propone ai membri dell'*Office* i risultati dello stesso. Nella discussione vengono messi in evidenza riflessioni di carattere metodologico.

I risultati dello studio possono condurre alla proposta di non prosecuzione dei lavori – caso che non si verifica di frequente – ovvero alla richiesta di iniziare un vero e proprio programma di studio che si concluderà con un rapporto conclusivo.

Il relatore può anche proporre la modifica o l'estensione del campo di ricerca.

Durante il programma di studio, il *rapporteur* procede alle audizioni di persone e organizzazioni interessate, al fine di acquisire tutte le opinioni necessarie per la buona riuscita del lavoro²⁶³.

Per tutta la fase di ricerca, il *rapporteur* è assistito da un funzionario parlamentare e, qualora per la particolare tecnicità dell'argomento sia necessario, da un gruppo di lavoro composto da personalità competenti esterne al Parlamento²⁶⁴.

Al termine dello studio, il relatore presenta il progetto di rapporto nonché le conclusioni ai membri dell'OPECST. I rapporti hanno un contenuto variabile che non si limita mai a mere informazioni; essendo, infatti, il risultato di un lavoro posto in essere da parlamentari,

²⁶³ Possono essere raccolte anche le opinioni di sindacati, organizzazioni professionali, enti di beneficenza, organizzazioni per la tutela dell'ambiente, nonché per la difesa del consumatore. Il relatore può anche viaggiare in Francia o all'estero per ispezionare le imprese e gli impianti connessi con il suo lavoro.

²⁶⁴ È frequente l'assunzione di consulenti o esperti *free-lance* stranieri per svolgere indagini in temi specifici indicati dal relatore.

nella maggior parte dei casi assume le vesti di studio propositivo con raccomandazioni e proposte concrete. I membri dell'*Office* decidono con voto se pubblicare o meno tali lavori, che possono essere utilizzati per proposte legislative e nelle discussioni di bilancio.

Dalla sua istituzione ad oggi, l'OPECST ha pubblicato più di 185 rapporti. È un organo funzionale e, come ha sottolineato il *Rapport sur les organismes publics d'évaluation et de perspective économique et sociale*²⁶⁵, l'ufficio «fornisce un lavoro riconosciuto e apprezzato da tutti».

Altro organismo presente in entrambe le Camere è la *Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*.

La Delegazione è stata istituita con la legge 99-585. È composta da 36 membri, nominati con metodo proporzionale tra i gruppi parlamentari e le commissioni, in modo da garantire una equilibrata presenza di donne e uomini.

I membri dell'Assemblea Nazionale sono nominati all'inizio di ogni legislatura e durano in carica per tutta la legislatura, mentre i membri della Delegazione del Senato sono designati dopo ogni rinnovo parziale del Senato.

Il compito della Delegazione è di informare le Assemblee sulla politica del Governo in materia di pari opportunità tra uomini e donne e verificare la corretta applicazione delle leggi in materia. Inoltre, tali organismi sono sentiti dalle Assemblee o dalle Commissioni permanenti speciali su proposte di legge riguardanti le pari opportunità.

In seguito alla loro audizione, le Delegazioni concludono dei rapporti, resi poi pubblici, contenenti delle raccomandazioni che sono depositate presso gli uffici delle Assemblee e trasmesse alle commissioni permanenti e alle commissioni per l'Unione europea.

Infine, presso l'Assemblea nazionale e presso il Senato è presente la *Commission des affaires européennes*. L'organismo è stato istituito con la legge costituzionale del 2008. Ha il compito di informare e con-

²⁶⁵ Si veda il *Rapport* n. 876, depositato il 21 maggio 2003 dalla *Mission d'évaluation et de contrôle, sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales*, reperibile sul sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i0876.asp>

trollare l'attività dell'Unione europea in rappresentanza degli interessi nazionali. L'attività di controllo è esercitata attraverso audizioni di membri del Governo, nonché responsabili dell'Unione europea, che si concludono con la pubblicazione di rapporti informativi. Inoltre, la Commissione²⁶⁶ si occupa di esaminare gli atti europei sottoposti al Governo.

3. *La valutazione delle politiche pubbliche e il ruolo del Parlamento*

Nella dottrina francese, come in quella di quasi tutte le democrazie occidentali, si è assistito negli anni a una serie di osservazioni sul ruolo ormai marginale dell'organo parlamentare²⁶⁷ nello sviluppo del procedimento legislativo. La riforma del 2008 sembra poter rivitalizzare il ruolo del Parlamento attraverso l'attribuzione esplicita di una nuova funzione: la valutazione delle politiche pubbliche. Il Parlamento infatti ha "costituzionalmente" acquisito questa nuova competenza, che si aggiunge a quelle tradizionali di controllo del Governo e di legislazione: «Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques» (art. 24 Cost.). La centralità di questa funzione (e insieme la sua valorizzazione testuale rispetto a quella di controllo) è esplicita dallo stesso testo dell'art. 24 della Costituzione:

²⁶⁶ Art.88-4, Cost.: «Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.»

²⁶⁷ Cfr. *ex pluribus* A. Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire ?*. Paris, Gallimard, 1967. I. Levai, P. Quilès, *Les 577. Des députés, pour quoi faire?*. Paris, Stock, 2001. Si è anche parlato del parlamento come «une machine à voter les loi». P. Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, in *Les 40 ans de la V République, Revue de droit public, n. spécial*, 1998, pp. 1507 ss.

la costituzionalizzazione di questa funzione non può che presentare un rafforzamento del ruolo del Parlamento²⁶⁸.

Questa era peraltro l'intenzione dello stesso *Comité Balladur*²⁶⁹, che aveva voluto esplicitamente rinforzare il ruolo del Parlamento all'interno delle procedure di valutazione.

La maggior parte della dottrina francese riconduce la funzione di valutazione delle politiche pubbliche a una funzione di controllo in senso lato, ossia non dotata di diretti poteri sanzionatori²⁷⁰, o a una

²⁶⁸ Cfr. V. Barbé, *La loi constitutionnelle de "modernisation des institutions" et le Parlement*, in *La Constitution Française*, a cura di M. Calamo Specchia, Atti del convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo. Bari, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008. Comunicazioni. Torino, Giappichelli, 2009, pp. 65 ss; Cfr. A. Le Divillec, *Des effets du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, pp.123 ss., p. 130, che nota come controllo e legislazione siano fenomeni intimamente connessi, e che andrebbe abbandonata una logica di distinzione assoluta.

²⁶⁹ M. N. Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*. Paris, 2015, consultabile al sito: <http://www.lecese.fr/travaux-publics/promouvoir-une-culture-de-l-valuation-des-politiques-publiques>, p. 124.

²⁷⁰ Cfr. R. Dosière, *Le contrôle ordinaire*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, p. 37 ss. L'Autore ne evidenzia la particolarità: «Dans son principe, l'évaluation se distingue d'autres activités plus classiques: ce n'est ni du contrôle de régularité de la dépense, ni une fonction d'inspection générale des services ou, *a fortiori*, un contrôle juridictionnel qui répondent à d'autres questions. Au lieu d'être orientée vers le contrôle et la sanction, l'évaluation est une démarche ouverte d'appréciation de l'efficacité de la politique publique en comparant ses résultats aux objectifs et aux moyens mis en œuvre», p. 45. Così anche Houillon che lo inquadra come controllo straordinario «au contrôle classique s'ajoute aujourd'hui une mission d'évaluation, que l'on pourrait appeler "contrôle extraordinaire". En effet, au contrôle classique du parlement sur l'exécutif, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté solennellement un contrôle sur l'efficacité des politiques publiques, autrement dit le parlement se trouve dorénavant doté d'un pouvoir d'évaluation». P. Houillon, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit., p. 61. Cfr. A. Delcamp, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?*, cit., pp. 114 e ss.

Sul dato testuale c'è chi ha evidenziato che «les deux mots évaluation et contrôle semblent indissociables dans la terminologie institutionnelle retenue». S. Oltra-Oro, *L'évaluation des politiques publiques: Un art au service du Politique*, in *Revue française de finances publiques*, 2014, pp. 161 ss., p. 167. In tal senso anche chi ritiene che: «ces

forma di controllo moderno, differente da come esso è inteso tradizionalmente²⁷¹. L'interconnessione fra controllo, valutazione e legislazione è invece quasi unanimemente riconosciuta. La valutazione (soprattutto *ex post* – quella in cui il Parlamento è più partecipe, essendo quella *ex ante* delegata quasi completamente al Governo) ha infatti anche il ruolo di valorizzare l'apporto che il Parlamento può dare all'elaborazione della legge, rilevando problematiche e miglioramenti nei processi di novazione legislativa²⁷².

Questa funzione garantisce dunque una nuova forma di centralità dell'organo, che tuttavia non si esplica in una forma di controllo in senso stretto²⁷³, da correlarsi direttamente a forme di responsabilità

pouvoirs, souvent anciens, de contrôle sont donc désormais assortis explicitement de facultés d'évaluation», C. Waline, P. Desrousseaux, B. Pellé, *Contrôle et évaluation des finances publiques*. Paris, La Documentation française, 2009, p. 65.

²⁷¹ P. Avril, *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011, pp. 1 ss., p. 3.

²⁷² Fin dall'origine remota dei controlli e della valutazione si riteneva in dottrina che «Cependant, le critère du succès de l'évaluation parlementaire se trouve dans l'influence exercée principalement sur la fonction législative donc dans la capacité de ces institutions à préparer les initiatives des parlementaires de même e que le contenu du débat pouvant intervenir sur un text. L'évaluation des politiques publique présente une dualité d'objectifs, comportant une dimension législative, mais aussi de contrôle. Si l'on peut déjà se forger une opinion sur l'organisation des procédures et la détermination de certaines méthodes, il est évidemment trop tôt pour tenter de dresser un premier bilan dans le cas des offices issus des lois de 1996. Dans leur cas, l'attention se porte surtout sur les relations avec les commissions et l'interrogation demeure de la marge d'action qui leur sera donnée pour exercer la fonction qui est assignée par le législateur». J-P. Duprat, *Le parlement évaluateur*, cit., p. 576. La percezione era simile negli apparati parlamentari. «Voici que l'évaluation parlementaire est appelée à investir le coeur même de notre assemblée: l'élaboration de la loi». *Rapport d'information relatif à l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, in *Documents A.N.*, 28 mars 1991, n. 1942. Cfr. nella particolare valutazione di bilancio J. Arthuis, *La dégradation des finances publiques: la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, pp. 83 ss., p. 95.

²⁷³ J-P. Duprat, *Le parlement évaluateur*, cit., p. 555. «Dans ce contexte de la démocratie représentative, c'est donc une invitation à l'extension de l'évaluation à la sphère parlementaire, même si elle doit être distinguée du contrôle traditionnel». E «Ce rapprochement avec la fonction de contrôle exercée par les assemblées ne doit pas

politica, ma piuttosto in un'operazione di trasparenza dell'operato del Governo²⁷⁴, e soprattutto in un'operazione di monitoraggio degli effetti delle scelte legislative e di elaborazione e implementazione della legge. Tutto ciò appare evidente dall'art. 48 della Costituzione, che prevede sedute pubbliche in tema di valutazione delle politiche: i dibattiti sui rapporti di valutazione, principale oggetto di queste particolari sedute, non prevedono alla loro conclusione un voto, potendosi concretizzare al massimo in una *séance de questions*. Non vi è quindi alcuna presa di posizione politica da parte delle Camere, che possa chiamare in causa la responsabilità del Governo. È dunque evidente l'impossibilità di orientare mediante un voto parlamentare l'azione del Governo stesso. Le sedute dedicate alla valutazione delle politiche pubbliche hanno più un ruolo di informazione che di controllo in senso stretto.

A questo ruolo di informazione generale (di controllo straordinario secondo una nota ricostruzione dottrina²⁷⁵) è riconducibile anche il carattere pubblico dei rapporti di valutazione svolti dai vari organi parlamentari, che appare orientato non solo verso i parlamentari ma anche verso l'opinione pubblica.

Questa funzione di ausilio sembra confermata anche dal *Conseil constitutionnel*, ove sancisce in relazione agli organi proposti alla valutazione, che vi è «un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution»²⁷⁶

surprendre. D'un point de vue théorique, il n'existe pas d'opposition radicale entre contrôle et évaluation, mais une part de complémentarité qui a été soulignée par un magistrat de la Cour des Comptes, même si les finalités ne sont pas les mêmes²¹, notamment du fait de la sanction potentielle qui assortit le contrôle, l'évaluation ayant une portée plus large et ne comportant pas immédiatement de dimension répressive. En outre, l'exercice de l'évaluation parlementaire doit être pensé dans le cadre de l'activité des assemblées». Ivi, p. 557.

²⁷⁴ Cfr. A. Alemanno, *Le juge et les études d'impact*, in *Revue Française d'Administration Publique*, n. 149, 2014, pp. 179 ss., p. 180, ove si ritiene in generale che vi siano anche profili di responsabilità politica oltre che un operato legato alla trasparenza.

²⁷⁵ Cfr. P. Houillon, *Le contrôle extraordinaire du parlement*, cit.

²⁷⁶ *Conseil constitutionnel, Décision n. 2009-581 DC du 25 juin 2009, considerando*

Peraltro anche in passato la dottrina aveva escluso si potesse parlare in relazione agli strumenti (allora più limitati) di valutazione delle politiche pubbliche, di uno strumento teso ad accertare la responsabilità politica del Governo²⁷⁷; più recentemente da una parte della dottrina la funzione di valutazione delle politiche pubbliche è stata ricostruita nella forma di obbligo di rendicontazione, una forma (ancora incompleta) di *accountability*²⁷⁸ sul modello inglese. In particolare coloro²⁷⁹ che leggono nella valutazione delle politiche pubbliche l'embrione di una forma di *accountability* propongono un esempio eclatante di valutazione *ex post* legata alla responsabilità politica del governo in materia di lotta e prevenzione al virus della c.d. influenza suina del 2009/2010. In quest'ambito un primo rapporto fu svolto nel febbraio 2010 dall'Opecst che analizzò l'efficacia delle soluzioni intraprese in materia di prevenzione e vaccinazione. Un secondo rapporto fu poi chiesto dalla

55. Questa forma di monitoraggio-informativo che sarebbe distinta dal controllo in senso stretto è fortemente messa in dubbio da una parte della dottrina: «Attaché à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel s'est efforcé de restreindre la portée de cette novation, notamment par une distinction stricte du contrôle et de l'évaluation, celle-ci devant se borner à un examen purement informatif, tandis que celui-là s'articulerait à la censure, c'est-à-dire à la décision. Examen et censure constituent donc bien les deux pôles antinomiques du contrôle dont ils ne facilitent pas la claire définition». P. Avril, *L'Introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008)*, in *Jus Politicum*, n. 3, 2009, pp. 1 ss., p. 4.

²⁷⁷ Cfr. A. Pariente, *Évaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement*, in *Petites Affiches (Les) - La Loi*, n. 14, 2000, pp. 9 ss.

²⁷⁸ J-F. Amédéo, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1163. «Dans ce contexte, l'évaluation parlementaire apparaît comme une candidate crédible pour renforcer l'effectivité de l'exigence d'*accountability* car elle dispose d'atouts certains pour, d'une part, desserrer les contraintes du fait majoritaire et, d'autre part, amplifier les effets du contrôle ordinaire pour en dépasser la logique purement informative. Mais les perspectives ainsi offertes par l'évaluation parlementaire ne pourront pleinement se réaliser, en modifiant la conception de la responsabilité politique, que si le Conseil constitutionnel fait évoluer sa jurisprudence sur les activités de contrôle et d'évaluation». Ivi, p. 1166.

²⁷⁹ J-F. Amédéo, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1172.

Commissione affari sociali del Senato alla Corte dei conti in relazione alla «*utilisation des fonds mobilisés pour la lutte contre la pandémie grippale A(H1N1)*» (il rapporto fu comunicato alla Commissione nel settembre 2010). Un terzo rapporto fu predisposto da una commissione di inchiesta dell'Assemblea in relazione all'efficacia della campagna di vaccinazione. Questi rapporti «*permettent ainsi au Parlement de porter des appréciations précises sur l'efficacité des processus décisionnels et la pertinence des choix politiques, d'engager un dialogue avec le gouvernement, en amenant ce dernier à reconnaître ses carences éventuelles et à amender les pratiques de lutte contre les pandémies. En d'autres termes, le Parlement dispose des éléments pour que se développe sur la question de la gestion du virus A(H1N1) une logique de responsabilité politique*»²⁸⁰. Si tratterebbe quindi di una forma di controllo mediato, non direttamente correlata, come visto, ad un voto o a una questione di fiducia. Forma di controllo che permette al Parlamento di recuperare spazi di azione rispetto all'attività legislativa e anzi di poter concorrere a migliorarla.

Questa forma di controllo-informazione non risulta rilevante esclusivamente in relazione al *continuum* maggioranza-governo (conferisce infatti alla maggioranza uno strumento di valutazione di quelli che sono gli indirizzi politici, le scelte pubbliche dell'Esecutivo e i loro risultati), ma anche in relazione al ruolo delle opposizioni, essendo garantiti spazi e tempi sia nella proposizione dei rapporti che nella proposizione di sedute di valutazione²⁸¹. In tal senso si può pensare in particolare al funzionamento del CEC, nel cui programma annuale sono garantiti spazi ai gruppi di opposizione nella scelta delle tematiche da affrontare (una di diritto per ogni seduta) e si prevede che uno dei due autori dei rapporti appartenga a un gruppo di opposizione. Quest'ultimo dato rileva anche in relazione al tentativo di "obiettivizzare" il procedimento di valutazione. Serve a tal proposito rilevare come vi sia stata una parte della dottrina che ha visto nel sistema della

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ *Ivi*, p. 1168.

valutazione disegnato dalla riforma un sistema di leale collaborazione fra organi costituzionali, che va oltre la dicotomia potere legislativo-esecutivo o quella maggioranza-opposizione, in ragione di un migliore ascolto dell'elettorato e di una migliore risposta alle esigenze dei governati²⁸². A conferma di ciò si rammenta anche un intervento parlamentare di un correlatore di un rapporto CEC che in relazione alle valutazioni ne rileva un suo funzionamento "cogestito" fra opposizione e maggioranza²⁸³. Nella stesura dei rapporti sembra quindi in generale potersi rilevare un superamento delle divisioni politiche in ragione delle necessità di una valutazione obiettiva delle politiche pubbliche.

Si può poi desumere che i risultati dei rapporti possano essere funzionali sia a un ruolo di controllo della maggioranza degli indirizzi del Governo²⁸⁴, sia a un ruolo informativo e di controllo o analisi politica dei risultati del governo da parte dell'opposizione²⁸⁵. A prescindere da

²⁸² A. Delcamp, *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?*, cit., p. 122.

²⁸³ «Dans cette optique, le contrôle implique un changement de comportement, tant dans la majorité que dans l'opposition: la majorité doit accepter de s'interroger sur la manière d'appliquer les textes et donc sur l'action administrative du Gouvernement, car, sans remettre en cause son soutien politique, elle peut tout de même trouver qu'il y a à redire dans la mise en œuvre des politiques; et, du côté de l'opposition, il faut ne pas se tromper de débat à l'occasion du contrôle, car contrôler l'action du Gouvernement, ce n'est pas mettre en cause sa légitimité politique, mais simplement vérifier que les choses se passent correctement. Il faut donc que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif. C'est d'ailleurs ce que s'efforce de réaliser le comité d'évaluation et de contrôle». *Débats AN, 1ère séance du 25 janvier 2011*, p. 469 (alternativamente consultabile al sito: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110104.asp>). In questa logica pare anche J. Benetti, *Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011, pp. 1 ss., p. 5.

²⁸⁴ Cfr. in una prospettiva generale A. Le Divellec, *Des effets du contrôle parlementaire*, cit., p. 136; J-F. Amédéo, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., pp. 1166-1667.

²⁸⁵ B. Nabli, *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in *Pouvoirs*, n. 133, 2010, pp. 125 ss., pp. 139-140. Cfr. M. Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, in *Journal Officiel De La République Française*, 2013, con-

ciò le valutazioni sembrano tuttavia in primo luogo rivitalizzare l'azione del Parlamento.

Nella valutazione *ex ante*, invece, l'articolazione di questa forma di controllo si esplica nella possibilità (potenziale) per i parlamentari, attraverso la Conferenza dei presidenti, di evitare che la presentazione degli studi di impatto si trasformi in una mera formalità²⁸⁶. In questo modo gli obiettivi e i possibili effetti voluti dalla legge sono (o dovrebbero essere) chiari per la cittadinanza e per il Parlamento. Nella valutazione *ex ante* il ruolo del Parlamento risulta ancora limitato. Tuttavia anche in essa si può rilevare un recupero di centralità in relazione alla legislazione di iniziativa governativa: il Parlamento non si limita a votare la legge, ma effettua anche un controllo sugli studi di impatto²⁸⁷. C'è tuttavia anche chi ha rilevato che l'assenza di un'uguale possibilità di svolgere studi di impatto da parte del Parlamento (come si è avuto modo di constatare) può rischiare di appiattire dal punto di vista contenutistico il Parlamento sulle valutazioni del Governo²⁸⁸. Serve peraltro rilevare come per parte della dottrina anche il controllo sugli studi di

sultabile al sito: http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2013/2013_20_democratie.pdf, p. 63.

²⁸⁶ J-F. Amédéo, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1151.

²⁸⁷ «Celui-ci ne consiste pas seulement, aujourd'hui, à voter la loi, mais aussi à contrôler les conditions de sa préparation et de son application. La pratique révèle que c'est sous cet angle que l'obligation d'étude d'impact peut permettre aux assemblées de retrouver prise sur le processus législatif, tout en concourant à l'objectif poursuivi par la réforme, à savoir la revalorisation de la loi.» B-L. Combrade, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, in *Revue française d'administration publique*, n. 149, 2014, pp. 195 ss., p. 200.

²⁸⁸ Così sembrava rilevare in un contributo più datato Combrade, ritenendo che la disciplina degli studi di impatto rinforzasse i progetti di legge governativi fornendogli una legittimazione "tecnica" che il Parlamento non era in grado di controbilanciare, causa l'assenza di esperti propri. B-L. Combrade, *À qui profite l'étude d'impact?*, cit., pp. 4 e ss. Così anche J-E. Gicquel, *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011, pp. 1 ss., p. 11. In tal senso anche A-S. Denolle, *Les études d'impact: une révision manquée?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, 2011, pp. 499 ss.

impatto non si limiterebbe a un controllo svolto dall'opposizione, ma anche dalla maggioranza: l'esempio proposto è quello della legge sulle persone soggette a cure psichiatriche (legge n. 2011-803) il cui studio di impatto è stato attentamente valutato nel merito sia dai deputati della maggioranza che dell'opposizione²⁸⁹. Per altra parte della dottrina invece si tratterebbe di un controllo effettuato solo dalla maggioranza, dato il meccanismo prescelto (la Conferenza dei presidenti): una sorta di «autodiscipline» che il *continuum* maggioranza-governo si imporrebbe²⁹⁰. Peraltro è utile ricordare anche, in base al sistema elettorale francese, la possibilità di avere un Senato di colore politico differente: ciò può consentire più agevolmente la presenza di un banco di prova per gli studi di impatto, rafforzando il ruolo delle opposizioni anche nelle valutazioni *ex ante*²⁹¹ (mediante una Conferenza dei presidenti di colore politico opposto a quello governativo). La possibilità di ricorso *ex art. 61 Cost.* apre inoltre il sistema anche alla partecipazione delle opposizioni, fornendole di un importante strumento di controllo (anche se nella prassi esso è connotato da un *self-restraint* del *Conseil constitutionnel*)²⁹².

A prescindere da tutte queste considerazioni sembrerebbe innegabile dover recuperare anche nella valutazione *ex ante* e nel controllo

²⁸⁹ «Les critiques négatives proviennent d'abord de l'opposition, mais pas uniquement» B-L. Combrade, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, cit., p. 201. Assemblée nationale, *Compte rendu intégral*, 16 mars 2011, *JORF*, du 17 mars 2011, p. 1827. Cfr. *Ibid.*, pp. 200-201.

²⁹⁰ J. Sirinelli, *La justiciabilité des études d'impact des projets de loi*, cit., pp. 1384-1385.

²⁹¹ Cfr. S. Hutier, *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, cit. L'Autore evidenzia tuttavia i possibili *escamotage*: «Toutefois, la perspective d'un tel cas de figure est alors réduite aux seuls textes bénéficiant d'une priorité sénatoriale, en l'occurrence les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales en vertu de l'article 39 alinéa 2 de la Constitution, le Gouvernement disposant toujours de la possibilité de déposer l'ensemble de ses projets de loi devant la chambre basse».

²⁹² *Ivi*, p. 86.

degli studi di impatto una nuova centralità del Parlamento, nell'ottica tuttavia di un mutamento del suo ruolo tradizionale²⁹³.

In generale sembrerebbe che questa forma di *accountability ex post*, ma anche di valutazione *ex ante*, non venga costruita solo in funzione del Parlamento, ma anche dell'opinione pubblica e della cittadinanza *tout court*²⁹⁴. Sia gli studi di impatto che i rapporti sono pubblicamente consultabili e possono essere in grado di formare un controllo diffuso di quali fossero gli obiettivi del Governo (nei *projets de loi*) e di quale sia la reale efficacia dell'azione di Governo e maggioranza²⁹⁵. Addirittura l'art. 83 RAN prevede la possibilità di avanzare osservazioni da parte della società civile sugli studi di impatto (pubblicati *on-line*) e *ex art.* 86 co. 9 RAN le osservazioni possono essere allegate allo studio di impatto stesso: ecco allora che il Parlamento assume (potenzialmente) anche un ruolo di cinghia di trasmissione con l'opinione pubblica²⁹⁶.

Il Parlamento *évaluateur*²⁹⁷ torna così organo attivo del processo legislativo, ma anche organo deputato al collegamento con l'opinione pubblica.

4. *Il ruolo di assistenza della Court des comptes nella valutazione delle politiche pubbliche*

I rapporti tra Parlamento e Corte dei conti, ancor prima della promulgazione della più volte menzionata riforma costituzionale, si sono

²⁹³ B-L. Combrade, *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?*, cit., p. 197.

²⁹⁴ In senso generale D. Migaud, *Les cinq défis de l'évaluation*, in *Revue française d'administration publique*, n.148, 2013, pp. 849 ss. L'Autore evidenzia le necessità di trasparenza nella gestione dei fondi e delle scelte politiche. Cfr. M. Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, cit., pp. 64-65.

²⁹⁵ Cfr. J-F. Amédéo, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, cit., p. 1166.

²⁹⁶ Nella prassi l'utilizzo di tale prerogativa è tuttavia poco valorizzata. Cfr. Rapporto n. 2268, cit., p. 45.

²⁹⁷ L'espressione è di J-P. Duprat, *Le parlement évaluateur*, cit., Vol. 50, n. 2, 1998.

intensificati, e già a partire dai primi anni Novanta, in riferimento alle materie della finanza pubblica e della sicurezza sociale e sotto il profilo dell'attività di controllo.

Si possono ricordare, a titolo esemplificativo, l'art. 132-2 del Codice delle giurisdizioni finanziarie, che accorda alle commissioni finanze il potere di richiedere alla Corte inchieste di gestione, e l'art. 47-1 della Costituzione (introdotto dalla legge costituzionale 22 febbraio 1996, n. 138) che, in materia di finanziamento della previdenza sociale, ha attribuito alla Corte dei conti la funzione di assistere il Parlamento nel controllo dell'attuazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale.

Come rilevato dalla dottrina²⁹⁸, queste sinergie hanno avuto un'evoluzione graduale nel tempo e non sono state sfruttate appieno, almeno fino all'introduzione dei meccanismi di collaborazione previsti dalla LOLF del 1° agosto 2001²⁹⁹.

Quest'ultima ha precisato e rinforzato gli obblighi facenti capo alla Corte dei conti con riguardo al compimento della sua funzione di assistenza al Parlamento. Ai sensi dell'art. 58 LOLF 2001 la Corte interviene a due titoli. In primo luogo, è chiamata a rispondere alle domande formulate dalle commissioni delle finanze dei due rami del Parlamento e deve effettuare le inchieste commissionate da queste ultime. In secondo luogo, la Corte viene chiamata a svolgere, in occasione dell'esame dei progetti di legge finanziaria e di legge di rendiconto, un ruolo importante e cruciale nell'informare il Parlamento. Tale ruolo consiste nella trasmissione alle due assemblee: di un rapporto relativo all'esecuzione dell'esercizio anteriore, finalizzata a porre i parlamentari nella condizione di conoscerne i risultati già in sede di "dibattito

²⁹⁸ B. Cieutaut, *La transmission des réfères et les enquêtes demandées par le Parlement à la Cour des comptes*, RFFP, n. 99, 2007, p. 19.

²⁹⁹ La *Loi organique n. 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances* ha altresì posto come obiettivo la trasmissione regolare alle commissioni delle finanze dei provvedimenti con i quali la Corte dei conti chiede spiegazioni ai Ministeri, insieme alle risposte formulate da questi ultimi.

orientativo” sul bilancio³⁰⁰; di un secondo rapporto volto ad agevolare il Parlamento nella valutazione del progetto di legge di rendiconto; di una certificazione circa la regolarità e la fedeltà dei conti dello Stato; di un rapporto concernente, infine, gli stanziamenti effettuati per via amministrativa nel corso dell’anno, la cui ratifica è riservata al Parlamento.

Con la riforma costituzionale del 2008 la collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento è stata del tutto rinnovata: non si limita più alla materia finanziaria, e al solo profilo del controllo, ma è estesa alla valutazione delle politiche pubbliche. La legge costituzionale 23 luglio 2008, n. 724 ha, infatti, introdotto in Costituzione l’art. 47-2, con il quale viene assegnata alla Corte dei conti la funzione di assistere il Parlamento nel controllo dell’azione del Governo e di coadiuvare Parlamento e Governo nel controllo dell’esecuzione delle leggi di finanza e di applicazione della previdenza sociale, nonché, per l’appunto, nella valutazione delle politiche pubbliche.

Se l’art. 47-2 della Costituzione ha sancito, come è stato sottolineato³⁰¹, il ruolo della Corte dei conti quale collaboratore privilegiato e “universale” del Parlamento e del Governo, la delimitazione dell’ambito del suo intervento nelle predette materie, è stata precisata dalla legge 3 febbraio 2011, n. 2011-140, intesa a rafforzare i mezzi di cui dispone il Parlamento in materia di controllo dell’azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche³⁰².

Il testo della proposta di legge consentiva sia ai Presidenti delle Camere che ai Presidenti di ciascun organo parlamentare di valutazione il potere di adire la Corte³⁰³. Tuttavia, al fine di regolare l’afflusso delle istanze, il testo definitivo ha limitato le possibilità di ricorso alla

³⁰⁰ Previsto dall’art. 48 della LOLF.

³⁰¹ J. F. Amédéo, *L’évaluation des politiques publiques*, cit, p. 10.

³⁰² La disciplina relativa alle modalità di attivazione della Corte dei conti, coinvolgendo la scelta degli organi parlamentari abilitati ad investire la Corte di istanze di studio e inchiesta, condiziona, in parte, l’efficacia della collaborazione della Corte in materia di valutazione.

³⁰³ *Rapport Assemblée Nationale*, 13 janvier 2010, n. 2220, in <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2220.asp>.

Corte, stabilendo che ogni richiesta debba essere filtrata dai Presidenti, i quali giudicano l'opportunità della loro trasmissione alla *Cour des comptes* (art. 3)³⁰⁴.

La scelta di introdurre, nella procedura di ricorso alla Corte, un "filtro" delle richieste parlamentari ha il merito di aver evitato quel sovraccarico di domande valutative che andrebbe, da un lato, a congestionare il lavoro della Corte, dall'altro, ad impedire un uso efficace dei mezzi di cui dispone.

Questa opzione è però criticabile sotto l'aspetto del dinamismo della valutazione parlamentare³⁰⁵; il possibile uso rigido di tale controllo³⁰⁶ potrebbe provocare effetti controproducenti qualora dovesse rivelarsi un freno al ruolo di assistenza della Corte. Un suo utilizzo restrittivo avrebbe risvolti negativi anche sul ruolo svolto dalle opposizioni, ciò che rappresenterebbe un *vulnus* alla recente evoluzione del diritto costituzionale francese, votata all'accrescimento dei diritti accordati alle minoranze parlamentari.

In relazione all'ambito di intervento della Corte dei conti si è poi posta una questione interpretativa scaturente dal seguente interrogativo: la Corte è chiamata a svolgere tale attività solo su sollecitazione dei due poteri che coadiuva – quindi in adempimento del dovere di assistenza costituzionalmente posto – o è, altresì, titolare di un proprio

³⁰⁴ L'art. 3 ha inserito al Capo II, Titolo III, Libro primo del *Code des juridictions financières* l'art. 132-5, che dispone: «Au titre de l'assistance au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente». https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=19289E88EDE58633247E4253026DC751.tpdila16v_1?idSectionTA=LEGISCTA000024967119&cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20160516

³⁰⁵ J. F. Amédéo, *L'évaluation*, cit., p. 10.

³⁰⁶ La discrezionalità del suo utilizzo non pare del resto in alcun modo sindacabile.

potere di iniziativa, cui corrisponde la facoltà di valutare in via autonoma una politica pubblica?

La dottrina maggioritaria³⁰⁷ ritiene che sia da privilegiare la seconda lettura, sulla scorta di questa considerazione: la Corte dei conti gode dello *status* di giurisdizione indipendente, dal quale discende la libertà di programmazione dei suoi lavori.

La sola limitazione all'esercizio della funzione valutativa da parte della Corte consiste, in definitiva, nel fatto che, per poter essere valutata, una politica deve mobilitare, in conformità ad un principio fondante della giurisdizione finanziaria, risorse pubbliche ben identificate nel bilancio dello Stato.

L'art 3 della legge n. 2011-140 ha, invece, introdotto nel nuovo art. 132-5 del *Code des juridictions financières* un limite oggettivo alla possibilità di investire la Corte dei conti di una domanda di valutazione. La disposizione stabilisce infatti che: «Les demandes formulées au titre du premier alinéa ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale». Questo enunciato, a ben vedere, richiama l'indirizzo giurisprudenziale del *Conseil Constitutionnel* sul potere di iniziativa del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, che abbiamo trattato nel Capitolo II, §4, e al quale rimandiamo.

Detto delle modalità di intervento, possiamo ora ad occuparci di tre questioni che riguardano direttamente lo svolgimento dell'attività valutativa in seno alla *Cour des comptes*.

La prima attiene alle competenze di cui dispone.

Per svolgere le valutazioni che le vengono demandate la Corte dei conti deve formare il suo personale in diverse discipline, tra cui l'econometria, la statistica e le scienze sociali, reclutare esperti esterni e rivolgersi a professionisti del campo (ad esempio per realizzare modelli macro-economici). La Corte è cosciente di queste esigenze e della ne-

³⁰⁷ J. F. Amédéo, *L'évaluation*, cit., p. 9.

cessità di farvi fronte, ed è ciò che sta già facendo; circondarsi di gruppi di esperti che seguono i suoi lavori di valutazione può tuttavia risultare, in alcuni casi, non del tutto sufficiente. Essa dovrebbe allora estendere l'ambito della sua collaborazione, rivolgendosi più spesso a soggetti specializzati, quali in primo luogo gli istituti universitari³⁰⁸.

La Corte, poi, non solo si occupa delle domande di valutazione che le pervengono dal Parlamento o dal Governo, ma contribuisce fattivamente al progresso delle pratiche valutative³⁰⁹. In questa direzione essa guida un gruppo di lavoro che si occupa di sviluppare le metodologie da impiegare, elaborare i criteri comuni della materia e stabilirne i confini. Il lavoro di questo gruppo si basa per di più sulle riflessioni poste in essere dagli attori professionali coinvolti nel campo della valutazione, come quelle contenute nella *Charte de l'évaluation de la Société française d'évaluation* (di cui parleremo più avanti).

La seconda questione attiene all'organizzazione dell'attività di valutazione.

Il profilo organizzativo sottende, in primo luogo, il problema dei mezzi e tempi disponibili.

In base a questi fattori la Corte ritiene di poter assicurare quattro, al massimo cinque, valutazioni l'anno, ciascuna delle quali deve esser preceduta da uno studio di fattibilità volto a determinare se la politica pubblica considerata sia o meno valutabile. La Corte si è inoltre impegnata a rispondere alle richieste di valutazione provenienti dal Parlamento e dal Governo entro l'anno della ricezione; un termine sufficientemente lungo per svolgere il lavoro, e sufficientemente breve per appuntarlo nell'agenda decisionale dei committenti³¹⁰. Così avviene

³⁰⁸ Come sottolinea D. Migaud, *Les cinq défis de l'évaluation*, cit., p. 10, il quale rileva, altresì, che questi ultimi possiedono delle competenze scientifiche, ma non hanno ancora un accesso adeguato alle informazioni utili alla realizzazione di valutazioni.

³⁰⁹ La Corte dei conti contribuisce anche al dibattito internazionale relativo allo sviluppo della valutazione delle politiche. In primo luogo, attraverso lo scambio di conoscenze con le istituzioni superiori di controllo dei diversi Paesi; in secondo luogo, partecipando all'organizzazione professionale internazionale rappresentata dall'*International Organisation of Supreme Audit Institutions*.

³¹⁰ In tal senso, D. Migaud, *Les cinq*, cit., p. 11.

– per citare l'organo che ad oggi ha maggiormente usufruito dell'assistenza della Corte – con riferimento alle richieste³¹¹ presentate dal *Comité d'évaluation des politiques publiques*: le valutazioni che ne conseguono prendono la forma di rapporti, trasmessi entro l'anno dalla ricezione della domanda.

Nonostante le difficoltà riscontrate dagli esperti della Corte in merito all'accesso ai dati in possesso degli organismi pubblici, i metodi di lavoro da essa utilizzati – che si articolano attorno ai tre assi dell'istruttoria documentale, di quella effettuata in loco, del criterio del contraddittorio nella conduzione dei lavori e della collegialità al momento deliberativo – costituiscono garanzie di serietà ed affidabilità del rapporto finale di valutazione, che viene redatto tenendo conto delle osservazioni delle istituzioni e degli organismi coinvolti nella politica pubblica valutata.

Altro aspetto inerente all'organizzazione dell'attività della *Cour des comptes* è la sua partecipazione ai lavori degli altri organi coinvolti nella valutazione delle politiche pubbliche. I membri della Corte partecipano alle riunioni della *Mission d'évaluation et de contrôle*³¹² e devono, inoltre, essere obbligatoriamente consultati prima della selezione dei temi da discutere. Nella prassi è poi frequente che i rapporti della Corte dei conti redatti ai sensi dell'art. 47-2 Cost. o dell'art. 58-2 LOLF 2001 siano il punto di partenza dei lavori della Mec.

L'ultima delle tre questioni summenzionate concerne i rapporti prodotti al termine dell'attività di valutazione, nonché la portata delle conclusioni in essi contenute.

Occorre, in primo luogo, tener ben distinti i rapporti abitualmente pubblicati dalla Corte, che rendono conto – per la gran parte – dello svolgimento di una serie di controlli e indagini, da quelli conclusivi delle valutazioni di cui essa è incaricata. La necessità di discernere queste due tipologie di rapporti è ancora maggiore con riguardo alle verifiche di *performance* sull'insieme delle politiche pubbliche che la

³¹¹ Dal 2011 ha investito la Corte dei conti di circa due valutazioni all'anno.

³¹² Che abbiamo visto essere incardinata in seno alla Commissione finanze.

medesima Corte raccomanda di realizzare, con cadenza triennale, nella relazione sulla valutazione dello stato di attuazione della LOLF. Tali verifiche possono sì avvalersi di valutazioni già svolte, al fine di meglio definire elaborare e sviluppare le differenti politiche, ma non possono, perciò stesso, inferire conclusioni sulla sola base delle prime.

La differenza dipende, essenzialmente, dalla circostanza che la valutazione è qualificata da tre caratteristiche sue proprie che, considerate nel loro insieme, fanno difetto, viceversa, alle attività di controllo, verifica o indagine. In particolare, i rapporti che si occupano di queste ultime mancano dei caratteri della globalità, sistematicità e partenarialità che sono propri dei lavori di valutazione. In estrema sintesi, e riprendendo nozioni che abbiamo già delineato, la Corte, quando si trova investita di una domanda di valutazione, affronta la politica pubblica nella diversità dei risultati che produce e degli attori che contribuiscono alla sua realizzazione. Ciò suppone che essa individui l'insieme di questi attori, raccolga i loro punti di vista e misuri l'impatto, su questi ultimi, delle azioni valutate, al fine di determinare i destinatari finali. Questo complesso di attività comporta, allo stesso tempo, il ricorso a quelle competenze pluridisciplinari alle quali abbiamo poc'anzi accennato.

Per ciò che concerne il secondo aspetto, ovvero sia la portata delle conclusioni contenute nei rapporti di valutazione, soccorre, in prima battuta, la previsione contenuta all'art. 47-2³¹³, secondo la quale la Corte dei conti contribuisce, attraverso i suoi rapporti, all'informazione dei cittadini. I lavori di valutazione e le conclusioni alle quali pervengono sono rivolte, quindi, non solo ai decisori politici ma, altresì, alla cittadinanza. Su questa fondamentale e generale funzione della valutazione torneremo nelle conclusioni del presente lavoro, dove affronteremo la tematica relativa al posizionamento di quest'ultima entro la forma di governo.

È invece necessario qui precisare che i rapporti si traducono in raccomandazioni che i responsabili politici possono, ove lo ritengano opportuno, tradurre in proposte di legge. Il circuito Parlamento – Corte – Parlamento si rivela virtuoso ove, ed è il caso delle valutazioni finora

³¹³ Introdotta, lo ricordiamo, dalla novella costituzionale.

commissionate dal Cec, i rapporti trovino una trasposizione legislativa. Nei tre anni successivi alla loro pubblicazione la Corte effettua una verifica sistematica delle raccomandazioni ivi contenute, dagli esiti della quale è emerso che tre raccomandazioni su quattro sono, totalmente o parzialmente, efficaci³¹⁴.

Nell'ambito della missione di valutazione delle politiche pubbliche affidata alla Corte dei conti bisogna poi ricordare che negli ultimi anni si è sviluppata la prassi delle inchieste comuni con le *Chambres régionales et territoriales des comptes*, per lo svolgimento delle quali è stato costituito un apposito comitato di collegamento. Le *Chambres* godono dello status di giurisdizioni amministrative speciali³¹⁵ ed indipendenti³¹⁶³¹⁷, ed hanno una competenza circoscritta al territorio della Regione di riferimento³¹⁸. In realtà, ancor prima dell'istituzione del predetto comitato, esse già svolgevano, attraverso le c.d. indagini tematiche, valutazioni delle politiche locali. Ricordiamo, a titolo esemplificativo, che le *Chambres*, in virtù dell'art. 211-8 del *Code des juridictions financières*³¹⁹, sono chiamate a valutare in sede di esame di gestione i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi stabiliti dall'assemblea deliberante o dall'organo deliberante.

³¹⁴ Si veda D. Migaud, *Les cinq*, cit., p. 12.

³¹⁵ Come, del resto, la Corte dei conti. Esse sono costituite da 15 *Chambres régionales des comptes* (CRC), riservate alla Francia metropolitana, e da *Chambres territoriales des comptes* (CTC), che svolgono funzioni nei Territori d'Oltremare (Guadalupa, Guyana, Martinica, Mayotte, La Réunion).

³¹⁶ I magistrati delle CRTC sono inamovibili, in quanto non possono essere revocati, sottoposti a sanzioni o spostati se non attraverso una procedura speciale. Stabiliscono autonomamente il loro programma di controllo, senza sottostare a direttive, né ricevere istruzioni, provenienti dalla Corte dei conti.

³¹⁷ Esse sono, tuttavia, collegate a quest'ultima attraverso un doppio canale: i presidenti delle CRTC sono dei magistrati della Corte dei conti; il Presidente della Corte dei conti presiede il Consiglio delle CRTC.

³¹⁸ Esercitano sulle collettività territoriali, e le loro istituzioni, una tripla competenza: giudizio dei conti pubblici, esame della gestione, controllo di bilancio.

³¹⁹ L'art. 211-8, nel testo modificato dalla *Loi n. 2001-1248 du 21 décembre 2001* - art. 36, dispone: «L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant».

Passiamo ora a trattare di un'ultima questione che, per l'incidenza delle problematiche sollevate, è di fondamentale importanza. Parliamo del posizionamento o, se si preferisce, del riposizionamento istituzionale della *Cour des comptes* in seguito alla promulgazione della riforma costituzionale, con particolare riguardo ai seguenti aspetti: imparzialità del valutatore, necessaria distinzione tra giurisdizione e valutazione, principio di indipendenza, equidistanza dai poteri che coadiuva (legislativo ed esecutivo) e ruolo nel complessivo panorama della valutazione e dell'*oversighting*.

Abbiamo detto, in precedenza³²⁰, che due dei fondamentali principi in materia di valutazione sono l'imparzialità e l'indipendenza. Questi dovrebbero informare di sé ogni valutazione ed ogni valutatore, il quale ultimo non riveste né il ruolo di giudice né quello di controllore, poiché: «Il est à la recherche de voies concrètes de progrès, après avoir souligné les aspects négatifs mais aussi positifs des dispositifs évalués»³²¹.

Ciò premesso, non è facile per la Corte spogliarsi delle vesti del giudice, considerando il ruolo che storicamente ricopre e la circostanza che alla funzione giurisdizionale assomma, ora, quella valutativa. Essa ha però dimostrato, come è stato da più parti sottolineato³²², di sapersi adattare a questa natura di “Giano bifronte”, assimilando nel migliore dei modi il ruolo di “certificatore” e interpretandolo in maniera ben distinta rispetto alle modalità di esercizio proprie delle funzioni giurisdizionali che le sono attribuite.

Se la coesistenza delle due funzioni non pone problemi per la salvaguardia del principio di imparzialità dell'attività valutativa, il loro esercizio, unito alle altre funzioni di assistenza attribuite alla Corte, presenta nodi problematici di non semplice risoluzione.

Tale considerazione nasce dal fatto che la Corte – ora più di prima – è investita di compiti diversi ed eterogenei che esercita, a seconda dell'organo che la adisce, in appoggio all'azione del Governo o alla fun-

³²⁰ Si rimanda Capitolo II, §3.1.

³²¹ Tra gli altri, D. Migaud, *Les cinq*, cit., p. 7.

³²² *Ibid.*

zione legislativa del Parlamento: dal controllo sull'esecuzione delle leggi di finanza (esplicito per conto sia del Governo sia del Parlamento), al controllo sulla gestione, per passare dal dovere di assistenza del Parlamento nell'esercizio del controllo sull'azione dell'Esecutivo e – ed è ciò che più interessa ai nostri fini – nella collaborazione allo svolgimento della funzione di valutazione delle politiche pubbliche.

Da questa situazione discendono, come detto, alcune problematiche: *in primis* quella relativa alla limitatezza di risorse di cui la Corte può disporre. Prima ancora della ricerca di una compatibilità giuridica tra l'esercizio valutativo e le principali attività della Corte, imperniate storicamente sul controllo³²³, la *Cour des comptes*, per poter assicurare un effettivo esercizio della nuova funzione di valutazione delle politiche pubbliche, deve far fronte alla limitatezza dei mezzi di cui dispone. Anche al fine di preservare il corretto svolgimento delle sue tradizionali funzioni, la Corte ha scelto, come abbiamo detto, di limitare il numero dei rapporti di valutazione a cinque per anno.

La moltiplicazione delle funzioni di assistenza presenta, in secondo luogo, il rischio che vengano violati, in occasione dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti, sia il principio di indipendenza della giurisdizione finanziaria, *ius receptum* della giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*³²⁴, sia le regole del “giusto processo” stabilite dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), al rispetto delle quali è sottoposta, in quanto giurisdizione, anche la Corte dei conti.

Non sussistono, viceversa, particolari dubbi sull'equidistanza della Corte dei conti rispetto al Parlamento e al Governo, per due ordini di

³²³ Francois Bouygar, ex Primo Consigliere alla Corte, durante la sua audizione in seno al Cese, a differenza dell'Autore riportato in precedenza, rileva che la ricerca di tale compatibilità è, nella prassi di tutti i giorni, difficoltosa, anche in considerazione di ciò che andremo a dire appresso.

³²⁴ Sul principio di indipendenza rimandiamo alla fondamentale decisione - già citata - *Cons. const. 25 juillet 2001*, n. 2011-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2001/2001-448-dc/decision-n-2001-448-dc-du-25-juillet-2001.504.html>.

ragioni. La nuova funzione di assistenza fa della *Cour des comptes* un'istituzione che, in primo luogo, intrattiene rapporti di pari intensità sia con il potere legislativo sia con quello esecutivo. Ricordiamo, infatti, che essa è chiamata non solo a collaborare con il Parlamento nel controllo sull'azione del Governo, ma anche ad assistere quest'ultimo, così come il Parlamento, nel controllo dell'esecuzione delle leggi di finanza e nel controllo sull'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale, nonché nella valutazione delle politiche pubbliche. Il *Conseil constitutionnel*, in secondo luogo, ha precisato che sulla Corte dei conti incombe il dovere di vigilare sul mantenimento dell'equilibrio tra i poteri voluto dal Costituente³²⁵.

Al termine di questo paragrafo, occorre sottolineare quanto segue. Nonostante le oggettive difficoltà, con riguardo soprattutto alle risorse disponibili, e la sussistenza di alcuni nodi problematici ancora da sciogliere, si può concludere che la funzione di assistenza assegnata alla *Cour des comptes*, e la conseguente parziale rimodulazione del suo ruolo istituzionale, abbiano sortito effetti positivi sul complessivo sistema della valutazione delle politiche.

Circoscrivendo il campo al sistema di valutazione delle politiche pubbliche, possiamo con certezza affermare che la riforma, nel costituzionalizzare il ruolo della *Cour des comptes* in materia di valutazione delle politiche pubbliche, si è diretta nel senso di un approccio votato a misurare, da un lato, il loro livello di attuazione, dall'altro, l'impatto sulla collettività³²⁶. Il nuovo ruolo ricoperto dalla Corte sta avendo ripercussioni particolarmente favorevoli soprattutto sullo sviluppo della valutazione parlamentare, nella misura in cui consente al Parlamento di beneficiare dell'apporto di competenze esterne di elevato profilo. Il

³²⁵ *Cons const.* 25 juillet 2001, n. 2011-448 DC, *Loi organique relative aux lois de finances*.

³²⁶ Nondimeno, occorre precisare che queste innovazioni si inseriscono entro una più ampia prospettiva di riforma, la quale, ufficializzata dal Primo Ministro francese il 10 luglio 2007, è orientata a razionalizzare lo stesso ciclo della programmazione delle politiche pubbliche.

che certamente contribuisce a rafforzare l'autorevolezza e, soprattutto, l'efficacia dei lavori di valutazione³²⁷.

Allargando la visuale al funzionamento complessivo della forma di Governo si deve, infine, evidenziare che il fondamento costituzionale della funzione di valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento, nell'esercizio della quale la Corte dei conti è venuta ricoprendo il ruolo di principale "centro di valutazione esterno" (tra le istituzioni di *audit*), costituisce, insieme alla riforma del bilancio del 2001 e all'introduzione nell'ordinamento francese della *loi de programmation*, un complesso di elementi tale da ritenere valorizzata e rafforzata l'attività di *oversighting* del Parlamento, e della Corte dei conti, nei confronti dell'Esecutivo.

5. *Il Conseil économique, social et environnemental. Cenni ai Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux*

Il *Conseil économique, social et environnemental* (CESE)³²⁸ è un'assemblea costituzionale composta dai rappresentanti delle categorie produttive (datori di lavoro, sindacati, associazioni) che, in virtù dell'art. 69 della Costituzione della V Repubblica francese, svolge una funzione consultiva (facoltativa o obbligatoria) nell'ambito del processo legislativo. Tale assemblea garantisce, quindi, la rappresentanza a livello nazionale delle organizzazioni professionali e favorisce la comunicazione tra i diversi attori del mondo economico³²⁹. Questa rappresentanza è

³²⁷ In tal senso, Pascal Jan, *Parlement et Cour des Comptes*, in *Pouvoirs*, n. 146, 2013, p. 107.

³²⁸ Creato con la denominazione di *Conseil économique et social*, è stato trasformato, dalla legge costituzionale 23 luglio 2008, in *Conseil économique social et environnemental*, integrando, quindi, ai due ambiti di competenza iniziali quello relativo all'ambiente.

³²⁹ La Costituzione francese dedica un apposito titolo, il decimo, al Consiglio economico, sociale e ambientale. L'art. 69 stabilisce che il CESE, a richiesta del Governo, possa essere chiamato ad esprimere il suo parere sui progetti di legge, di ordinanza e di decreto, nonché sulle proposte di legge, che gli sono sottoposti. Il successivo art. 70 prevede che un membro del Consiglio possa essere designato dallo stesso ad

altresì trasposta a livello delle collettività regionali, ciascuna delle quali dispone di un'assemblea consultiva, dello stesso tipo di quella nazionale, denominata *Conseil économique social et environnemental régional*.

Tra le funzioni del CESE rientra anche la valutazione delle politiche pubbliche, in relazione alla quale la sua iniziativa ha conosciuto una periodizzazione scandita dalla promulgazione della *Loi organique* n. 2010-704 del 28 giugno 2010, *relative au Conseil économique, social et environnemental*.

Nel periodo precedente la fonte di riferimento era costituita dal *Décret* n. 90-82 del 22 gennaio 1990, *relatif à l'évaluation des politiques publiques*³³⁰, con il quale furono, in primo luogo, istituiti due organi: il *Comité interministériel de l'évaluation*, incaricato di sviluppare e di coordinare le iniziative governative relative alla valutazione delle politiche pubbliche³³¹ e il *Conseil scientifique de l'évaluation*, investito del compito di sviluppare metodi di valutazione e definire una deontologia in materia. Con lo stesso decreto fu, in secondo luogo, costituito e iscritto nel bilancio del *Commissariat général du Plan* (Commissariato generale di programmazione), il *Fonds national de développement de l'évaluation*, il primo Fondo nazionale per lo sviluppo della valutazione, al quale il CESE avrebbe potuto ricorrere per effettuare lavori di valutazione, nel limite del quinto della dotazione annuale e con riserva del parere favorevole del predetto Consiglio scientifico³³².

esporre, dinanzi alle assemblee parlamentari, il parere del Consiglio sui progetti o le proposte che gli sono stati sottoposti.

³³⁰ Il testo del decreto è consultabile su <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000524121&categorieLien=id>

³³¹ L'art. 1 del decreto precisa che la valutazione di una politica pubblica condotta dagli organi costituiti dal medesimo: «A pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés».

³³² L'articolo 6 del decreto prevedeva, infatti, che il CESE potesse ricorrere a questo Fondo: «dans la limite du cinquième de la dotation annuelle de ce dernier, pour faire procéder à des travaux d'évaluation, sous réserve de l'avis favorable du Conseil scientifique de l'évaluation».

A tal proposito, l'art. 8 del Decreto in oggetto, nell'attribuire al Consiglio scientifico la funzione di vigilare sulla qualità e l'obiettività dei lavori di valutazione, stabiliva che esso dovesse essere obbligatoriamente consultato su tutti gli studi suscettibili di beneficiare del finanziamento del *Fonds national de développement de l'évaluation*.

Il CESE ha esercitato per la prima volta questa facoltà nel 1993, in occasione di un parere relativo alla valutazione dell'efficacia economica e sociale degli aiuti statali all'alloggio³³³; per la sua messa in opera sono stati mobilitati circa 1,1 milioni di franchi e si è reso necessario il contributo di nove uffici studi. Il *dossier* conclusivo è stato poi oggetto di un rapporto di sintesi realizzato da docenti universitari che, allegato a quest'ultimo, è stato pubblicato sul *Journal officiel*.

La medesima procedura è stata utilizzata altre due volte.

Nel primo caso si è trattato del parere vertente su «La politique d'aides à la localisation des activités dans les zones de conversion» (politica di aiuti all'ubicazione delle attività nelle zone di riconversione, relatore Jean-Claude Bury, 1994), in occasione del quale sono stati redatti, oltre al rapporto di sintesi, un rapporto di valutazione qualitativa e uno di valutazione quantitativa, realizzati da due società private di consulenza: l'*Institut de recherche et d'études qualitatives et quantitatives* (IREQ) e Opus H.W (società che si occupa di studi di mercato e sondaggi).

Nel secondo caso (relatore Geneviève de Gaulle-Anthonioz, 1995) la valutazione è stata condotta sulle politiche pubbliche di lotta contro la grande povertà; il rapporto prodotto si suddivide in due parti elaborate, l'una, sulla base di un'indagine affidata al *Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie* (Centro di ricerca per lo studio e la osservazione delle condizioni di vita, acronimo CREDOC), l'altra, sulla scorta di un'analisi svolta dal *Centre d'économie des besoins sociaux de la faculté des sciences économiques de Nantes* (Centro di economia dei bisogni sociali del dipartimento di scienze economiche di Nantes).

Nel periodo a seguire questa procedura valutativa è diventata progressivamente uno strumento obsoleto, soprattutto a causa della sua

³³³ Parere del CESE adottato il 15 dicembre 1993 sul rapporto di M. Marcel Lair, in <http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/travaux-publies>.

complessità e del suo costo. Il *Décret* n. 98-1048 del 18 novembre 1998³³⁴, *relatif à l'évaluation des politiques publiques*, ha così abrogato il suddetto decreto, eliminando il Fondo nazionale per lo sviluppo della valutazione. Da allora il CESE non beneficia di alcun stanziamento finanziario specifico che gli permetta di realizzare delle valutazioni di propria iniziativa ovvero tramite organismi esterni pubblici o privati.

In conseguenza di tale abrogazione, il Consiglio scientifico di valutazione è stato poi sostituito dal *Conseil national de l'évaluation* (CNE), composto di 14 membri, tre dei quali provenienti dall'allora³³⁵ *Conseil économique et social*. Il CNE è incaricato di concorrere, insieme al *Centre d'analyse stratégique* (Centro di analisi strategica)³³⁶, alla valutazione delle politiche pubbliche condotte dallo Stato, dalle collettività territoriali e dalle loro istituzioni pubbliche.

La legge organica 28 giugno 2010 ha segnato il passo, come detto, verso una nuova stagione del CESE; a seguito della sua entrata in vigore la valutazione è diventata una competenza contributiva a carattere generale. Tale provvedimento, avente ad oggetto l'attività del Consiglio economico, sociale e ambientale, prevede espressamente – articolo 4 – che il CESE: «Contribuisce alla valutazione delle politiche pubbliche a carattere economico, sociale e ambientale».

Posteriormente all'abrogazione del *Fonds national de développement de l'évaluation* il CESE era sì intervenuto, e a più riprese, nell'ambito della valutazione, ma in applicazione di obblighi giuridici posti *una tantum* dalla legislazione ordinaria. Per citare un caso non troppo datato, la legge 5 marzo 2007 in materia di *Droit au logement opposable* (diritto di abitazione opponibile) già prevedeva – articolo 12 – che il Consiglio fosse investito del compito di valutarne l'applicazione entro il 1° ottobre 2010³³⁷.

³³⁴ V. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT-0000000575022&categorieLien=id>.

³³⁵ V. nota 328.

³³⁶ Subentrato, a sua volta, nelle funzioni già svolte dall'abolito *Commissariat général du plan*.

³³⁷ Sulla base di questo articolo il Consiglio economico, sociale e ambientale ha

A seguito della promulgazione della legge organica ciò che cambia è la portata di tale competenza: con essa è stato conferito fondamento giuridico alla funzione generale del CESE, il quale ultimo è ora incaricato di contribuire alla valutazione di tutte le politiche pubbliche che, *ratione materiae*, rientrano nell'ambito della sua competenza³³⁸.

Per meglio adempiere questa funzione e per dotare il CESE di una struttura di prospettiva paragonabile a quella del Senato, è stata creata, nel novembre 2010, la *Délégation à la prospective et à la évaluation des politiques publiques*: una delegazione il cui campo di competenza concerne sia l'attività di previsione che quella di valutazione. Il suo obiettivo è, come si intuisce dalla denominazione, quello di riflettere sulle principali sfide economiche, sociali e ambientali del futuro e contribuire alla valutazione delle connesse politiche pubbliche. Siffatta competenza non è però riservata in via esclusiva a quest'ultima, in quanto ad ogni sezione³³⁹ è riconosciuta la facoltà di adottare un tale approccio qualora un ricorso o una consultazione lo rendano necessario.

Al fine di illustrare le modalità di esplicazione della funzione valutativa svolta dal CESE si possono citare due valutazioni condotte dalla *Section du travail et de l'emploi*, concernenti, l'una, il *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi: bilan et recommandations* (l'Ufficio di collocamento e la riforma del servizio pubblico di occupazione)³⁴⁰, l'altra, la materia della formazione professionale³⁴¹.

In tali occasioni la sezione lavoro e si è appoggiata su rapporti di valutazione, emananti, rispettivamente, dall'*Inspection générale des affaires sociales* (Ispettorato generale degli affari sociali), dall'*Inspection*

adottato, il 10 settembre 2010, un rapporto e un parere intitolati *Evaluation relative à la mise en oeuvre du chapitre 1er de la loi instituant le droit au logement opposable*.

³³⁸ Che, lo ricordiamo, è costituzionalmente posta.

³³⁹ Le Sezioni del CESE sono nove; esse costituiscono, insieme alle delegazioni, le formazioni ordinarie di lavoro del CESE. Sono incaricate di predisporre gli studi e i progetti di pareri, ciascuna per il campo di competenza sua propria.

³⁴⁰ Svolta in occasione del parere adottato il 15 giugno 2011.

³⁴¹ Condotta nel contesto del parere *40 ans de formation professionnelle* adottato il 13 dicembre 2011 su iniziativa governativa.

générale des finances (Ispettorato generale delle finanze) e dal *Pôle emploi* (l'Agenzia di collocamento).

L'utilizzo di questi lavori è avvenuto secondo due modalità: l'audizione dei loro autori e l'implementazione dei loro risultati, allo scopo di stabilire degli elementi di accertamento, da integrare, successivamente, tramite colloqui, interviste, ed ispezioni *in situ*. Il relatore ha elaborato, su queste basi, un questionario, poi inviato ai responsabili amministrativi del servizio pubblico per l'occupazione. I dati così raccolti hanno permesso di tracciare una diagnosi abbastanza completa, e sufficientemente solida, per poter alimentare la riflessione della sezione sui punti cruciali della proposta.

Nonostante le difficoltà incontrate dalla Sezione lavoro, essenzialmente vertenti sulla carenza di mezzi investigativi in suo possesso, il contesto dei lavori, il posizionamento istituzionale del CESE e la pluralità dei suoi membri hanno facilitato le iniziative collaborative presso gli organismi interessati³⁴².

In definitiva, nel corrente funzionamento del CESE, ciascun gruppo di lavoro determina, in via autonoma, lo spazio da accordare nel corso dei suoi lavori alla valutazione, in funzione soprattutto di tre fattori³⁴³: le problematiche evidenziate nel ricorso, i termini fissati e l'esistenza di lavori di valutazione sull'argomento in oggetto. Ciascuna sezione ha poi il potere di investire, qualora lo ritenga necessario, la *Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques* di ogni questione portata al suo esame.

Occorre, infine, fare un breve cenno ai *Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux*. Sebbene la valutazione delle politiche pubbliche non rientri espressamente tra le competenze dei CESER, questi ultimi adottano *de facto* un approccio valutativo in ordine alle

³⁴² *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental* sul rapporto presentato da M. Nasser Mansouri-Guilani a nome della *Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*. [Paris], Conseil économique social et environnemental, Settembre 2015, p. 94.

³⁴³ *Promouvoir une culture*, cit., p. 93.

materie di loro competenza; tra le altre, esame del bilancio annuale della regione, trasporto e formazione iniziale e professionale.

A conferma di ciò l'assemblea dei *CESER de France*³⁴⁴ ha fornito al Consiglio economico, sociale ed ambientale informazioni relative alle iniziative intraprese, a livello regionale, dai *Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux* in materia di valutazione, dalle quali è emerso che l'approccio valutativo è preso in considerazione, e con una certa ricorrenza (seppur sotto forme diverse), in numerosi lavori svolti dai CESER.

Alcuni CESER hanno recentemente prodotto dei lavori intesi, nello specifico, allo sviluppo di pratiche valutative, al precipuo scopo di migliorare la comprensione e il monitoraggio delle politiche pubbliche condotte dalle regioni (tra questi merita una menzione particolare il CESER della Bretagna).

In tale direzione si è mosso anche il CESER Champagne-Ardenne, che ha persino pubblicato una guida concernente la valutazione dei propri lavori.

In qualche esperienza il CESER ha preso parte – partecipando attivamente – alle valutazioni, avviate su iniziativa dei Consigli regionali, concernenti l'applicazione di politiche regionali o specifiche misure, e dispieganti effetti localizzati sul territorio; basti qui citare i casi del CESER Centre-Val de Loire sugli aiuti all'artigianato, e del CESER della Réunion sui programmi operativi dei fondi europei.

Non mancano, poi, esempi di *Conseils* che hanno condotto valutazioni di propria iniziativa; tra gli altri ricordiamo il CESER Pays de la Loire, che ha svolto un lavoro valutativo sull'azione educativa regionale tenendo conto dei costi e delle risorse utilizzate.

³⁴⁴ L'*Assemblée des Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux* è un organo che riunisce tutti i 31 *Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux* di Francia, rappresentati in seno ad essa dai loro Presidenti. Ha il duplice compito di fungere da *trait d'union* tra il CESE nazionale e i *Conseils de développement* a livello locale e di accrescere la capacità di influenza dei CESER presso le istituzioni nazionali. Il suo sito istituzionale è www.cesdefrance.fr.

Come il *Conseil économique, social et environnemental*, la maggior parte dei CESER integrano, quindi, la dimensione valutativa nella conduzione dei loro lavori, e ne traggono insegnamenti utili per meglio espletare, presso le istituzioni politiche della regione, la missione consultiva loro attribuita.

Capitolo V

Alcuni esempi di valutazione delle politiche pubbliche in Francia

Andrea PISANESCHI

1. LA SPERIMENTAZIONE SULL'IMPATTO DELLA MEDIAZIONE PARITETICA PER COMBATTERE IL BULLISMO SCOLASTICO - 1.1. DIVERSI QUESITI POSTI DALLA VALUTAZIONE ALEATORIA - 2. VALUTAZIONE DELLA LOTTA CONTRO L'USO DI SOSTANZE ILLECITE - 2.1. AUMENTO DEL CONSUMO DI CANNABIS

1. La sperimentazione sull'impatto della mediazione paritetica per combattere il bullismo scolastico³⁴⁵

Il progetto consiste nel costituire dei *classes tests*: si tratta di osservare l'impatto della mediazione paritetica e di cambiare i metodi di educazione; al posto dei metodi verticali del tipo di quelli del corso magistrale, queste scuole fanno lavorare gli allievi per gruppi, mescolando delle persone suscettibili di avere comportamenti "anti-sociali" con delle persone che hanno comportamenti "pro-sociali".

Ciò necessita di avere circa 1000 classi alle quali applicare questo nuovo metodo di apprendimento, e che si confronteranno con altre 1000 classi, che non ne beneficiano. Queste classi sono sorteggiate. Per farlo, è stato necessario convincere i ministeri delle città e dell'educazione nazionale.

Successivamente occorre monitorarle: si ha un'*équipe* che le intervista e che sviluppa dei test psicometrici e cognitivi, che consentono di vedere l'impatto di questa politica sulle prestazioni non cognitive e sulle prestazioni sociali. Questo tipo di sperimentazione è in grado di spiegare meglio la carriera scolastica dei giovani studenti di quanto lo facciano i soliti risultati scolastici o il loro quoziente

³⁴⁵ Questo esempio è stato sviluppato da Y. Algan durante la sua audizione dinanzi alla delegazione.

intellettivo durante dei test d'intelligenza. Quello che conta, non è tanto di giudicare unicamente il risultato scolastico o le competenze cognitive, ma soprattutto le competenze non cognitive.

1.1. Diversi quesiti posti dalla valutazione aleatoria

La valutazione aleatoria implica una violazione temporanea del principio di uguaglianza, il che può generare, in alcuni casi, degli ostacoli etici che rimettono in questione la possibilità della sua applicazione. Per esempio, se l'esperimento impedisce a una persona di accedere a una risorsa determinante per la sua vita o disturba il suo percorso professionale, non la si può prendere in considerazione.

In altre parole, la sperimentazione non deve consistere nel privare alcune persone dell'accesso a un diritto, ma nell'offrire ad alcuni un accesso selettivo e temporaneo a un diritto supplementare per giudicarne l'efficacia, con l'obiettivo di estendere (a lungo termine) il beneficio all'insieme della popolazione idonea³⁴⁶. Questa precisazione è una premessa essenziale per capire meglio gli apporti e i limiti di questo metodo.

In effetti, il metodo di sperimentazione è generalmente soggetto a tre ordini di critiche:

- L'incertezza per quanto riguarda l'efficacia della sua generalizzazione su larga scala, cioè l'idea, per riprendere la terminologia degli economisti, che gli effetti "di equilibrio generale" possono andare contro gli effetti locali misurati nella fase sperimentale. In altre parole, quello che sembra essere convincente su piccola scala (in un luogo, per una classe della popolazione) potrebbe non esserlo più su una scala più ampia.
- Il metodo teorico e le ipotesi sottostanti potrebbero spiegare i risultati ottenuti nel corso della sperimentazione.

³⁴⁶ Guida metodologica per la valutazione delle sperimentazioni sociali.

- Il rischio di comportamenti orientati/modificati dall'esperienza stessa a causa della sua esistenza: la sperimentazione potrebbe da sola indurre un cambiamento di comportamento del gruppo test o del suo ambiente ("effetti Hawthorne").

Riassumendo, la sperimentazione può essere un punto di partenza utile ma la generalizzazione dei risultati ottenuti deve avvenire con precauzione e non deve assolutamente chiudere la porta ai dibattiti. Così, durante la sua audizione, Françoise Bouygard ha menzionato il caso della sperimentazione *mallettes des parents*, che consisteva nel coinvolgere i genitori in un certo numero di riunioni interne nei collegi e licei. Le classi sono diventate più tranquille, ma non si è rilevato nessun risultato positivo in termini di risultati scolastici. A partire da questa constatazione, Bouygard avanza l'ipotesi seguente: quello che è stato rilevato in termini di risultato positivo (le classi più tranquille) non è piuttosto legato a un cambiamento di posizione del personale docente, del fatto stesso che partecipasse a una sperimentazione, che aveva più contatti con alcuni genitori, e quindi dei rapporti differenti con i figli in questione?

Queste domande sono sintetizzate in uno studio del Centro di studio dell'occupazione (CEE: *Centre d'étude de l'emploi*) destinato alla sperimentazione sul RSA³⁴⁷:

«La sperimentazione con assegnazione aleatoria, proveniente da lavori che si sono sviluppati nell'ambito delle azioni condotte dalla Banca mondiale, ha fatto il suo ingresso da poco in Francia come forma privilegiata di valutazione *ex ante* dei progetti di legge relativi alle politiche sociali. La novità di questa forma di valutazione, più che il suo metodo, che presta alle scienze sperimentali, è la sua iscrizione nell'azione politica che è stata rafforzata in Francia dalla riforma costituzionale del 28 marzo 2003 che autorizza allo stesso tempo le leggi e le regolamentazioni sperimentali, e

³⁴⁷ B. Gomel, E. Severin, *Evaluer l'expérimentation sociale*, Documento di lavoro del CEE n. 143, Aprile 2011: <http://www.cce-recherche.fr/publications/document-de-travail/evaluer-lexperimentation-sociale>

la realizzazione di sperimentazioni da parte delle collettività territoriali. L'uso di questo metodo come base per alcune riforme sociali, come il RSA, o la proposta di introdurne altri, come le sperimentazioni sulla gioventù, produce effetti che non sono affatto trascurabili, e che meritano di essere valutati: per quanto riguarda gli strumenti, la sperimentazione opera una rottura dei confini tra i metodi della scienza e i metodi della decisione politica; in pratica, la sperimentazione tende a sostituirsi agli studi d'impatto previsti per i progetti di legge, impedendo di rendersi conto degli effetti dei dispositivi; sul piano più generale della ricerca, questo tipo di sperimentazione presenta un rischio di esclusione di altri metodi, per la superiorità che le attribuiscono gli organismi finanziatori».

Questa "supposta superiorità" è stata inoltre segnalata da Jean-Claude Barbier durante la sua audizione dinanzi alla delegazione.

Da parte sua, Françoise Bouygard è stupita che queste tecniche attraenti intellettualmente e che permettono spesso di ottenere in maniera rapida dei risultati facilmente comprensibili, fa passare in secondo piano la valutazione delle politiche pubbliche così come è stata concepita negli anni 1990-2000, cioè una valutazione che dà la sua parte ai lavori qualitativi ma anche all'ascolto degli utenti, alla domande che si fanno e al modo in cui vedono gli argomenti.

Infine, durante la sua audizione Mireille Elbaum ha parlato del rischio di una certa strumentalizzazione della sperimentazione, definendola come un pretesto di valutazione: «quando non si sa come trattare una questione e si vuole fare un passo verso una legislazione peraltro contestata, si cerca di fare questo piccolo passo, eventualmente mediante l'utilizzo della sperimentazione. Poi si rinvia in modo sistematico alla valutazione, con l'idea di disinnescare le contestazioni e con un'illusione alimentata dal fatto che è la valutazione stessa che apporterà le risposte alle questioni sollevate».

2. Valutazione della lotta contro l'uso di sostanze illecite

Le informazioni e le valutazioni che seguiranno sono state estrapolate dal rapporto pubblicato il 20 novembre 2014 dai relatori Anne-Yvonne Le Dain e Laurent Marcangeli.

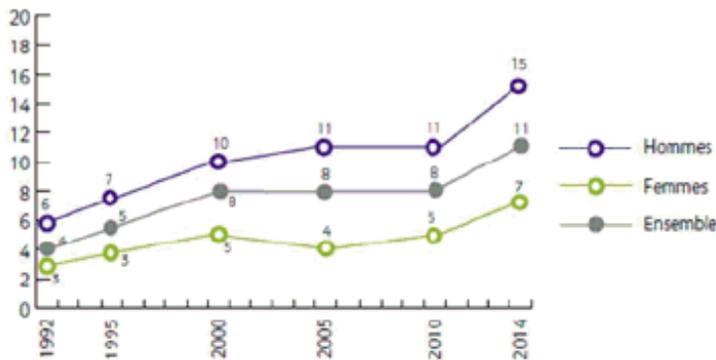
2.1. Aumento del consumo di cannabis

Il barometro della salute 2014 dell'istituto nazionale per la prevenzione e l'educazione per la sanità (INPES) mette in evidenza un aumento del consumo della *cannabis* nella popolazione francese rispetto al rapporto del 2010: il suo consumo, tra le persone comprese nella fascia tra i 18 e i 64 anni, è passato dal 33% al 42%.

Nella fascia di età più esposta, quella tra i 18 e i 25 anni, il 28% degli individui hanno fumato *cannabis* almeno una volta durante l'anno precedente.

Il barometro rivela che 17 milioni di francesi hanno fatto uso di *cannabis*, 4,6 milioni l'hanno consumata nel corso dell'anno e 1,4 milioni sono consumatori regolari, dei quali 700.000 consumatori quotidiani.

ÉVOLUTION ENTRE 1992 ET 2014 DE LA PROPORTION D'USAGERS ACTUELS DE CANNABIS PARMIS LES 18-64 ANS, PAR SEXE (EN %)

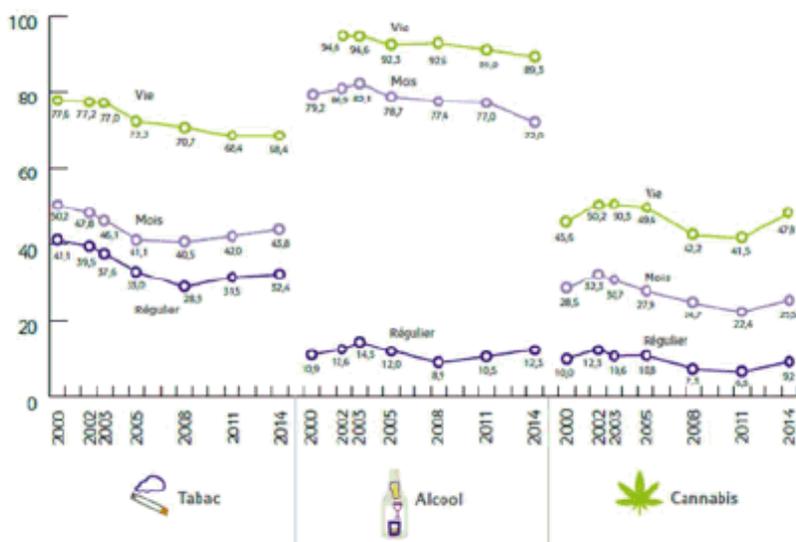


Sources : Baromètres santé 1992, 1995, 2000, 2005, 2010, 2014, INPES, exploitation OFDT.

Una tendenza inquietante tra i giovani di 17 anni

L'inchiesta condotta tra i giovani di 17 anni nel 2014 mostra un'inversione di tendenza inquietante: essa rivela una ripresa in aumento del consumo della *cannabis* dopo un decennio di riduzione, comparabile all'evoluzione del consumo regolare del tabacco e dell'alcool.

ÉVOLUTIONS DES NIVEAUX D'USAGE DE TABAC, BOISSONS ALCOOLISÉES ET CANNABIS À 17 ANS EN MÉTROPOLE DEPUIS 2000 (EN %)



Source : Enquêtes ESCAPAD - OFDT.

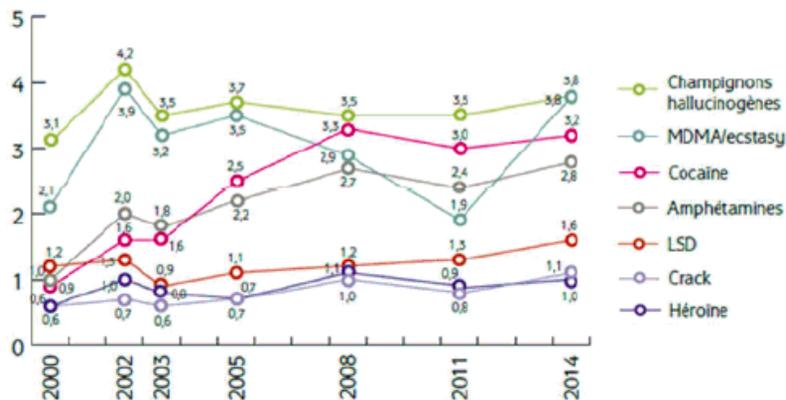
Lo sviluppo delle nuove droghe sintetiche

L'uso di *ecstasy* è raddoppiato tra il 2011 e il 2014 tra i giovani di 17 anni, passando dall'1,9% al 3,8%; sono peraltro l'1,7% dei diciassetenni ad aver già fatto uso di una nuova droga sintetica, anche se la cifra resta tuttavia debole se paragonata ad altri paesi europei.

La proposta dei relatori di classificare tra gli stupefacenti le nuove droghe sintetiche suddividendole per gruppi di molecole, ha trovato

attuazione con il decreto del 19 maggio 2015, individuando sette famiglie di cannabinoidi sintetici.

ÉVOLUTION DE L'EXPÉRIMENTATION DES PRINCIPALES DROGUES ILLICITES À 17 ANS EN MÉTROPOLE DEPUIS 2000 (EN %)



Source : Enquêtes ESCAPAD – OFDT.

Il consolidamento della prevenzione

Le numerose iniziative locali non possono essere sufficienti ad assicurare una vera politica pubblica di prevenzione.

1) Le carenze di controllo da parte della Pubblica Istruzione

- Ancora non esiste un censimento nazionale sulle procedure di prevenzione eseguite nelle scuole
- Da valutare il lancio di un progetto sperimentale di prevenzione dei comportamenti di dipendenza attraverso lo sviluppo di competenze psicosociali in due università per un determinato periodo temporale, rendendole oggetto di valutazione finale, prima di un'eventuale diffusione anche in altri istituti
- Potrebbe risultare positiva una formazione continua di infermieri scolastici per il primo intervento
- Sarebbe utile istituire un attestato di formazione per la prevenzione di comportamenti di dipendenza

- 2) Formatori di poliziotti e gendarmi antidroga
- Auspicabile sarebbe una convergenza di formazione per i formatori di gendarmi e poliziotti e una razionalizzazione dei loro interventi sul territorio

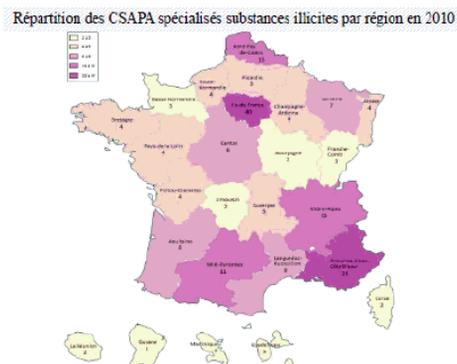
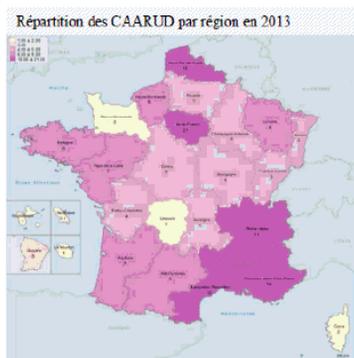
L'assistenza sanitaria e sociale: facilitare il percorso di cura individuale

Il sistema sanitario e sociale si basa principalmente sul CSAPA e sul CAARUD.

I CSAPA (*Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie*), centri di cura, di accompagnamento e di prevenzione dalla dipendenza dalle droghe, si occupano della cura medica e psicologica dei pazienti, della prescrizione di specifici trattamenti medici *ad hoc*.

I CAARUD (*Centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues*), centri di accoglienza e accompagnamento per la riduzione dei rischi legati all'uso di droghe, offrono assistenza gratuita, anonima e incondizionata ai consumatori di sostanze psicotrope che non sono inseriti all'interno di percorsi di riabilitazione.

Per migliorare la loro attività e i loro risultati, il *report* consiglia di rinforzare l'accessibilità alle reti dei due istituti (CSAPA e CAARUD) oltre che aumentare il numero delle sedi sul territorio (almeno venti consultori in più). Essenziale risulta anche la formazione continua, che può essere agevolata attraverso il lancio di un portale *online* che metta in contatto gli attori sanitari legati alla Federazione del contrasto alle dipendenze.



Proseguire sulla strada della riduzione dei rischi: sviluppare il programma PES

I PES (*programmes d'échange de seringues*) sono programmi che prevedono il cambio delle siringhe usate. La loro utilità è palese: riducono i comportamenti di iniezioni a rischio; abbassano la probabilità di diffusione dei virus HIV e HVC (che provoca epatite C); comportano l'iscrizione ad un percorso di cura e riabilitazione per il soggetto dipendente.

In Francia, questi programmi di "cambio siringhe" sono messi in pratica efficacemente grazie ai CAARUD (lo effettuano nelle sedi o attraverso veicoli mobili equipaggiati), ai distributori automatici lungo le strade e alle farmacie che vendono confezioni sterili al prezzo di un euro.

Il sistema resta comunque perfettibile: soltanto l'1% delle farmacie partecipa al recupero di 14 milioni di siringhe nell'ambito di 50 programmi (PES) in 17 differenti regioni francesi. È necessario quindi incoraggiare gli altri laboratori farmaceutici: pubblicare e diffondere, attraverso la Direzione generale della salute, una "guida alle dipendenze" per i laboratori farmaceutici e far sottoscrivere una convenzione tra l'ordine dei farmacisti e MILDECA (missione interministeriale contro il consumo di droga). Rafforzare inoltre l'esperienza positiva del cambio di siringhe via posta, grazie all'associazione SAFE, che ha visto più di 400 utenti a luglio 2015. Infine, avviare la presenza dei PES all'interno del carcere, luoghi nei quali il tasso di diffusione del virus HIV è sei volte più elevato rispetto alla popolazione generale: il progetto di legge permette la sperimentazione dei PES nell'ambiente penitenziario, ma i programmi non sono ancora stati calendarizzati.

Le posizioni del rapporto in merito ai luoghi autorizzati al consumo di droghe

In merito alla creazione di luoghi adibiti al consumo di sostanze stupefacenti per endovena, il *report* arriva a due conclusioni differenti.

Da un lato, è vista come positiva la creazione di tali spazi, prendendo come esempio i casi di Vancouver e Amsterdam. A Vancouver, i risultati sanitari hanno dato esiti soddisfacenti: l'apertura delle SCMR

(sigla francese che indica *les salles de consommation à moindre risque*, sale di consumazione di droghe a rischio ridotto) ha contribuito a ridurre fortemente la trasmissione dei virus HIV e HVC e delle patologie conseguenti alle iniezioni infette. Ad Amsterdam, hanno contribuito a una maggiore sicurezza pubblica: l'apertura di SCMR da parte delle autorità locali ha messo fine a scene di tossicodipendenza per le strade e ridotto fortemente il rischio di overdose. La proposta del *report*, qualora si optasse per questa scelta, è quella di sperimentare il modello delle SCMR per 18 mesi e, in caso di valutazione positiva, allargare la disposizione su tutto il territorio nazionale e tener conto delle esperienze degli assistenti sociali, della polizia e della giustizia dei paesi che già praticano tali disposizioni.

Dall'altro, l'apertura delle SCMR crea alcune importanti difficoltà delle quali bisogna tener conto: destinare fondi pubblici a luoghi dedicati all'uso di droghe per endovena (principalmente eroina e derivati) rischia di confondere il messaggio delle autorità sulla pericolosità del consumo di droghe; fissare dei luoghi specifici per il consumo di droghe potrà creare rischi per la sicurezza pubblica, favorendo il traffico di stupefacenti; vi sono poi incertezze concrete in merito al posizionamento delle forze dell'ordine nei pressi di queste sale, oltre che questioni di responsabilità giuridica pregnanti, ovvero di chi sarà la responsabilità giuridica, all'interno del personale, qualora si verificassero casi di morte per overdose?

Il regime giuridico del consumo della *cannabis*: la necessaria revisione della legge del 1970

Dal 1970, il consumo di *cannabis* è reato, attualmente perseguibile con una pena di reclusione pari a un anno e una sanzione pari a 3750 euro dinanzi a un tribunale penale.

Tre sono le riforme possibili individuate:

- prevedere una contravvenzione giudiziaria di terza classe con massimale di 450 euro, nel rispetto dell'individualizzazione delle pene

- prevedere una contravvenzione pecuniaria del tipo dell'infrazione della sicurezza stradale, comparabile a una sanzione amministrativa
- in alternativa, avviare un percorso di legalizzazione totale o ristretta all'uso in spazi privati, con l'istituzione di un'offerta di prodotti sotto il controllo dello Stato.

Capitolo VI

Considerazioni finali

Le brevi considerazioni che seguono sono volte a sottolineare le problematiche evidenziate e i miglioramenti proposti nella valutazione delle politiche pubbliche dagli apparati e dalla dottrina francesi; ovviamente ci si concentra sugli aspetti riguardanti il ruolo del Parlamento nei processi di valutazione.

Preliminarmente, da quanto è emerso nelle prime pagine del *report* non si possono trascurare le profonde criticità che caratterizzano il contesto giuridico e istituzionale della Francia della V Repubblica. Il debole ruolo del Parlamento rispetto a quello del Capo dello Stato – reale titolare dell'indirizzo politico in seno all'Esecutivo – ha fatto sì che il *corpus* legislativo si sia sempre trovato in una posizione di soggezione istituzionale nei confronti del Presidente della Repubblica. Da qui, la necessità, avvertita in Francia, di procedere ad una imponente e significativa riforma dell'architettura istituzionale che potesse riequilibrare i rapporti di forza tra le Camere del Parlamento e il vertice dell'Esecutivo.

Con la riforma del 2008 si è cercato di conseguire due obiettivi: da un lato, attenuare l'eccessiva razionalizzazione del parlamentarismo, dall'altro accrescere il controllo delle Assemblee legislative sull'operato del Governo. A tal fine, è stata inserita nel testo costituzionale la previsione che attribuisce al Parlamento il compito di valutare le politiche pubbliche. Questa nuova attribuzione sembra andare ben al di là di tutte quelle classiche prerogative parlamentari – quali funzione conoscitiva e di indirizzo – che sono comprese nella funzione di controllo nel senso classico del termine. Infatti, si potrebbe sostenere che la valutazione delle politiche pubbliche, così come prevista dal nuovo articolo 24 della Costituzione, e il controllo del Parlamento debbano essere interpretati in senso e in modo diverso. Le due funzioni non sembrano possono essere equivalenti e simili.

Mentre la funzione di controllo in senso stretto si lega indissolubilmente al rapporto fiduciario tra Governo e Assemblea Nazionale,

che implica una responsabilità politica del primo nei confronti della Camera bassa, la funzione di valutazione delle politiche pubbliche deve essere intesa in senso lato, ossia come un ampliamento e rafforzamento della funzione di controllo, una sua estensione. Il compito di valutare prescinde dai giudizi politici sugli atti e sull'operato del Governo nel portare avanti il proprio programma ed è per questo che la funzione di valutazione delle politiche pubbliche non pare possa intendersi come espressione di un controllo *strictu sensu* politico. Essa consiste in un'attività più ampia e "politicalmente neutrale" che coinvolge gli interessi collettivi e non semplicemente aspetti di natura politica.

Tuttavia, dall'esame complessivo della riforma emergono profonde perplessità sulla potenziale funzionalità del Parlamento ad operare "ad armi pari" con il Capo dello Stato. Con la riforma del 2008 non si è verificato alcun cambiamento qualitativo della forma di governo, la quale vede nel Presidente della Repubblica – eletto direttamente e a suffragio universale – il vero perno di tutto il sistema giuridico francese, una sorta di monarca repubblicano che impedisce un ruolo realmente attivo e di contropotere da parte del Parlamento.

Per questo, sebbene alcuni abbiano sostenuto che attribuire la funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche potesse favorire un riscatto del Parlamento e la fine del suo "isolamento", in realtà, è molto difficile che si riesca a trovare un punto di equilibrio fra le Camere e il Presidente in virtù di componenti plebiscitarie e rappresentative della democrazia che contribuiscono a far permanere un forte squilibrio con significative dosi di conflittualità³⁴⁸.

³⁴⁸ Cfr. P. Piciacchia, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, a cura di F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 27 ss.; P. Ridola, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di F. Lanchester, V. Lippolis, Napoli, Jovene, 2009, pp. 237 ss.; A. Di Giovine, *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in *La V Repubblica francese*, cit., pp. 251 ss; C. Martinelli, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Intervento al Seminario di ASTRID su "La

In relazione agli studi d'impatto condotti all'interno dell'Esecutivo, si è visto come la loro redazione risulta essere molto delicata poiché potenzialmente potrebbe dar luogo a significativi conflitti fra i membri dell'Esecutivo. Si richiede, infatti, un continuo coinvolgimento e una reciproca coordinazione tra gli organi governativi al fine di partorire un documento il più possibile efficace, completo e produttivo per la qualità della legislazione. Tuttavia, queste prescrizioni contenute nella circolare illustrata nel corpo del testo e che descrive i vari passaggi per la stesura degli studi d'impatto, hanno ricevuto un'applicazione discontinua e non fruttuosa per via delle difficoltà delle amministrazioni di valutare il complesso dei parametri necessari ed indispensabili al fine di prevedere gli impatti reali delle decisioni.

A ciò si aggiunga che i compromessi che vanno necessariamente ricercati tra i membri del Governo possono compromettere seriamente questi studi e non portare a una loro stesura produttiva dal punto di vista sostanziale. Si pone, inoltre, anche un problema di finanziamento e di formazione di figure professionali le quali sembrano mancare in questo particolare settore d'intervento.

Per quanto concerne la metodologia, la Francia, da questo punto di vista, ha sposato una tecnica ampiamente consolidata offerta dai

riforma della Costituzione in Francia”, Roma, 19 novembre 2008, p. 4, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID; N. Lupo, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, Intervento al Seminario di ASTRID, cit., p. 4; Azzariti, *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale francese*. Intervento al Seminario di ASTRID, cit., pp. 1 ss; S. Ceccanti, *Lo Statuto dell'Opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, in F. Lanchester, V. Lippolis, (a cura di) *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., pp. 263 ss; F. Lanchester, *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica* in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, cit., p. 24; E. Cheli, Intervento al Seminario di ASTRID, cit., p. 2; M. Calamo Specchia, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, Intervento al Seminario di ASTRID, cit., p. 7; R. Balduzzi, Intervento al Seminario di ASTRID, cit., p. 1; F. Lanchester, Intervento al Seminario di ASTRID, cit., p. 1, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

modelli di microsimulazione utilizzati per gli studi *ex ante* ed *ex post*. L'obiettivo di questa tecnica è quella di comparare lo stato di fatto *ex ante* ed *ex post* per poi valutare l'efficacia e la bontà dei provvedimenti adottati. L'aspetto positivo di questa tecnica è offerto dalla circostanza che essa consente di testare le varie "versioni" delle riforme e le regole di ammissibilità del beneficio, quello negativo è che si tratta pur sempre di proiezioni e non di previsioni certe.

A prescindere dalla natura delle misure adottate, le metodologie impiegate sono caratterizzate da un minimo comun denominatore rappresentato dal coinvolgimento delle amministrazioni a livello centrale e locale e degli stessi cittadini attraverso questionari, programmi pilota e studi di casi concreti tipici. Sono proprio gli studi condotte dagli apparati amministrativi il punto di partenza per la scelta di porre in essere provvedimenti normativi. Un ulteriore elemento che dimostra l'importanza di queste valutazioni è il loro carattere c.d. "aperto". Con questo si vuole dire che la versione finale del documento sullo studio d'impatto risponde pienamente ai principi di trasparenza e pubblicità poiché il risultato finale viene pubblicato sul sito ufficiale del Parlamento. Infatti, come ulteriore elemento positivo si fa notare come nella valutazione degli studi d'impatto, l'ordinamento francese può vantare, tra i suoi punti di forza, le risorse umane. Non v'è dubbio che le amministrazioni pubbliche si servano di una vasta gamma di esperte personalità composte da giuristi, economisti e statistici il cui ruolo nel corso del tempo è aumentato in maniera significativa in termini quantitativi e qualitativi.

A ciò si aggiunga come molto spesso vengano istituiti appositi comitati composti da personalità eterogenee, operanti in diversi settori e quindi in grado di favorire un dibattito e un confronto utile e costruttivo anche attraverso la partecipazione attiva della popolazione³⁴⁹.

³⁴⁹ Su questo cfr. *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, pp. 216 ss., a cura del Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011; *General description of the extent to which and how the social impact of policy proposal is assessed in your country*, pp. 1-11, <https://www.google.it/#q=General+description+of+the+extent+to+which+and+how+the+social+impact+of+policy+proposal+is+assessed+in+your+country>; *Valutare le politiche pubbliche in Francia. Un rilancio del Parlamento?*, pp. 3-18, Dossier a

A livello metodologico tuttavia bisogna anche rilevare un serio problema legato alla scelta degli indicatori per svolgere la valutazione delle politiche pubbliche; gli indicatori infatti sono sottesi ad una scelta precisa della società. La loro individuazione necessiterebbe di un attento dibattito, che coinvolga sia i beneficiari che gli agenti deputati alla messa in opera delle politiche pubbliche. Questa interconnessione manca in Francia, dove nello sviluppo delle valutazioni agenti e beneficiari non sono adeguatamente interpellati³⁵⁰.

In relazione al Parlamento infine vanno sottolineate una serie di problematiche sia in rapporto alla valutazione *ex ante* che in rapporto alla valutazione *ex post*.

Il problema della valutazione *ex ante* riguarda *in primis* il controllo del contenuto e l'elaborazione degli *études d'impact* per i *projets de loi*.

Per quanto riguarda il contenuto gli studi di impatto talvolta si risolvono, come evidenziato nel rapporto della Missione di informazione n. 2268, in una semplice esposizione di motivi che sottendono l'azione legislativa³⁵¹ e spesso non sono in grado di fornire al Parlamento una reale prospettiva dell'impatto sociale, economico etc. di una determinata legge (malgrado il fenomeno stia migliorando). Il rapporto imputa parte di questo fenomeno al carattere quasi esclusivamente interno all'amministrazione della procedura³⁵². Certamente anche la "giurisprudenza minimalista" del *Conseil* in tema di controllo del contenuto degli *études d'impact* non ha favorito la valorizzazione piena dello strumento.

cura del Senato della Repubblica e reperibile al seguente link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00736473.pdf>; Rapporto del Consiglio economico, sociale e ambientale, *Le istanze pubbliche di valutazione*, pp. 1-6.

³⁵⁰ Rapporto Guilanì, cit., p. 103.

³⁵¹ Rapporto d'informazione n. 2268 dell'Assemblea Nazionale, Registrato alla Presidenza il 9 ottobre 2014, Relatore; M.R.Juanico, reperibile al sito <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2268.pdf>, pp.17-18.

³⁵² In tal senso in maniera molto critica M.Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, Journal Officiel De La République Française, 2013, consultabile al sito http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2013/2013_20_democratie.pdf, p. 28.

Un problema di controllo sorge poi in relazione alla possibilità del Governo di “bypassare” di fatto, al Senato, la verifica dello studio di impatto della Conferenza dei presidenti, qualora un *project de loi* sia mandato direttamente in Commissione *ex art.* 43 Cost.³⁵³, ritardandone quindi il procedimento. In generale il termine dei dieci giorni per l’esame dello studio di impatto, trascorso il quale vi è una presunzione di silenzio assenso, è particolarmente problematico al Senato, dove la Conferenza dei presidenti si riunisce con scarsa frequenza. Tale termine è invece di più facile adempimento all’Assemblea Nazionale, presso la quale la Conferenza si riunisce settimanalmente³⁵⁴.

Malgrado il controllo sulla qualità degli studi di impatto in commissione rimanga scarso, in generale esso sembra in crescita, grazie anche alla formulazione, in base all’art. 61 Cost., di un’altra forma di controllo davanti al *Conseil*. Il *trend* sembra andare verso una valorizzazione del controllo del Parlamento: «Ces données suggèrent que les parlementaires commencent à s’appropriier les enjeux liés à l’évaluation *ex ante* de l’impact des normes qu’ils sont appelés à voter, mais qu’ils pourraient aller encore plus loin dans ce sens»³⁵⁵.

La missione n. 2268 tuttavia non auspica l’attribuzione di maggiori poteri al Parlamento, ma la creazione di un’autorità indipendente³⁵⁶ per la verifica della qualità delle valutazioni di impatto. Questa soluzione potrebbe in qualche modo anche rispondere ad una problematicità rilevata da una parte della dottrina: il fatto che in assenza della possibilità di utilizzo di propri esperti da parte del Parlamento gli studi di impatto si risolverebbero in un rafforzamento anche tecnico dell’operato del Governo³⁵⁷.

³⁵³ Rapporto n. 509 del Senato Francese, Sessione ordinaria 2014-2015, Relatore; M.G.Portelli, reperibile al sito <http://www.senat.fr/rap/l14-509/l14-5091.pdf>, p. 12.

³⁵⁴ Rapporto n. 509, cit., p. 12-13.

³⁵⁵ Rapporto n. 2268, cit., p.45.

³⁵⁶ Rapporto n. 2268, cit., p. 69.

³⁵⁷ B-L. Combrade, *À qui profite l’étude d’impact?*, in *Communication au VIIIe Congrès National de l’AFDC [Association Française de Droit Constitutionnel]*, Nancy, 17 giugno 2011, pp. 1 ss., p. 4.

Infine, in relazione al contenuto degli studi di impatto sembra necessario valorizzare ulteriormente la funzione di *accountability* e collegamento con la cittadinanza, ancora poco conscia della pubblicazione *online* degli studi di impatto e della correlata possibilità di lasciare osservazioni³⁵⁸.

Dal punto di vista metodologico la missione n. 2268 propone lo sviluppo di una serie di test (da accompagnarsi agli studi di impatto), ossia di una serie di applicazioni limitate e contingentate delle nuove normative per poterne registrare gli effetti³⁵⁹.

Un problema ancora maggiore, legato invece alla sussistenza degli studi di impatto, è poi quello dell'assenza dell'obbligo d'utilizzo (che quindi è solo una mera facoltà) di questi studi per l'elaborazione delle *ordonnances* e soprattutto delle *propositions de loi*, che come si è avuto modo di vedere possono essere oggetto di valutazione *ex ante* solo in determinate condizioni. La missione n. 2268 auspica, quindi, l'estensione dell'obbligatorietà degli studi di impatto anche a queste due tipologie di atti legislativi³⁶⁰. La possibilità di presentare una *proposition de loi* al *Conseil d'Etat* non è infatti equivalente alla formulazione di uno studio di impatto. Inoltre essa è di difficile attuazione in quanto deve essere fatta da un presidente di una delle due camere, solo se il proponente della legge non vi si opponga³⁶¹.

La Missione n. 2268 conclude il rapporto evidenziando la necessità di estendere la *évaluation de l'impact* anche alle *propositions de loi*. In mancanza degli adeguati supporti tecnici in seno all'organo parlamentare la missione riprende una proposta del segretario generale del governo di estendere al Parlamento l'accesso alle strutture dell'esecutivo per la valutazione dell'impatto delle leggi di iniziativa parlamentare³⁶². Inoltre la Missione ne propone l'estensione anche agli emendamen-

³⁵⁸ Rapporto n. 2268, cit., p. 45.

³⁵⁹ Rapporto n. 2268, cit., p. 86.

³⁶⁰ Cfr. Rapporto n. 2268, cit., pp. 81 e ss.

³⁶¹ Rapporto n. 2268, cit., p. 77.

³⁶² Rapporto n. 2268, cit., p. 82.

ti sostanziali³⁶³. Anche la Missione n. 509 arriva a simili conclusioni, proponendo l'estensione dell'obbligo di studio di impatto anche agli emendamenti sostanziali del Governo³⁶⁴.

Per rafforzare il controllo del Parlamento sulla valutazione *ex ante*, quindi sugli studi di impatto, la Missione n. 2268 prende atto – dopo la sentenza del *Conseil* n. 2009-582 DC – che per una valutazione piena *ex ante* dei *projets* e delle *propositions de loi* mediante «débat d'orientation préalable»³⁶⁵ servirebbe una modifica degli artt. 42 e 43 della Costituzione. A costituzione invariata, la Commissione propone una modifica ai regolamenti parlamentari (nella specie l'art. 86 di quello della Assemblea Nazionale) per consentire l'analisi in commissione degli studi di impatto, istituzionalizzando e proceduralizzando l'organizzazione sistematica di dibattiti nelle commissioni mediante l'obbligo per il relatore del disegno di legge di dare conto nella relazione introduttiva degli studi di impatto³⁶⁶.

Altra soluzione prospettata dalla dottrina è quella della creazione di un organismo *ad hoc* per il Parlamento che possa valutare gli studi di impatto e fornire pareri³⁶⁷.

Per quanto riguarda la valutazione *ex post*, i problemi evidenziati si pongono soprattutto in relazione di termini di coordinamento fra i vari organi a vario titolo preposti a forme di valutazione delle politiche pubbliche³⁶⁸. Si è potuto infatti constatare nel rapporto svolto l'elevato numero di organismi che svolgono rapporti di valutazione *ex post*. A livello parlamentare una forma di razionalizzazione si è avuta con il tentativo di affidare alla Conferenza dei presidenti il compito di coordinamento e all'Assemblea mediante il ruolo di coordinamento del CEC. Il problema tuttavia permane ancora in relazione alla possibilità

³⁶³ Rapporto n. 2268, cit., p. 94.

³⁶⁴ Rapporto n. 509, cit., p. 20.

³⁶⁵ Soluzione che per la Missione n. 2268 sembra la più adatta ad assicurare una buona e attenta riuscita del controllo e della verifica dello studio.

³⁶⁶ Rapporto n. 2268, cit., p. 93.

³⁶⁷ B-L. Combrade, *À qui profite l'étude d'impact?*, cit., p. 11.

³⁶⁸ Rapporto n. 2268, cit., p. 137 e ss.

di sovrapposizioni dell'attività di valutazione svolte dalle due Camere, in quanto esse non risultano adeguatamente coordinate.

A livello generale – in considerazione delle attività di valutazione svolte fuori dal Parlamento – vi è la proposta della creazione di una *conférence des évaluateurs* al fine di meglio coordinare le attività e evitare inutili doppioni³⁶⁹.

Qualche problema sorge anche in relazione alla possibilità di ausilio esterno al Parlamento, in particolare in relazione a quello della Corte dei Conti, oberata di richieste provenienti da più parti e di cui si rischia di minare il mantenimento del giusto grado di indipendenza e equidistanza³⁷⁰.

A livello di legislazione poi si propone, al fine di valorizzare l'attività di valutazione *ex post*, di implementare e aumentare l'utilizzo delle clausole di revisione e contestualmente di sviluppare su determinate leggi valutazioni periodiche (ogni tre anni) per monitorarne gli effetti³⁷¹.

C'è anche chi in maniera più radicale ha proposto una obbligatorietà della valutazione *ex post* pena la decadenza della legge³⁷².

Quello che in generale è stato rilevato è un'insufficiente «véritable culture de l'évaluation»³⁷³. Questo deficit culturale impedisce la piena valorizzazione di una funzione fondamentale – quale è la valutazione delle politiche pubbliche – per le democrazie contemporanee, concernente una legislazione più chiara ed efficace, oltre che una razionalizzazione della spesa pubblica. Dal punto di vista “culturale” il rapporto

³⁶⁹ Rapporto n. 2268, cit., p. 138.

³⁷⁰ Cfr. J-F. Amédéo, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 5, 2013, pp. 1135 ss., p. 1153.

³⁷¹ Rapporto n. 2268, cit., p. 139.

³⁷² M. Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, cit., p. 62.

³⁷³ M.N. Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*. Paris, 2015, consultabile al sito: <http://www.lecese.fr/travaux-publies/promouvoir-une-culture-de-l-valuation-des-politiques-publiques>, p. 44.

Guilani denuncia uno dei fraintendimenti più pericolosi, che rischia di far mal percepire la valutazione delle politiche pubbliche, confondendola con logiche di riforma del servizio pubblico o dello Stato: «L'évaluation des politiques publiques est indispensable pour mieux mobiliser l'administration et ses agents au service des citoyens, elle ne se confond pas avec la réforme de l'État. Bien que corrélés, les deux sujets sont distincts»³⁷⁴.

In generale vi è anche chi ha previsto che il ruolo del Parlamento per essere centrale nelle procedure e portatore di una vera cultura della valutazione debba vedere una maggiore valorizzazione delle opposizioni³⁷⁵.

In generale, ma la considerazione risulta particolarmente interessante per il ruolo del Parlamento, vi è stato chi³⁷⁶ ha evidenziato come deleterio e sintomatico di una scarsa cultura della valutazione, il fatto che la comunicazione dei risultati dei rapporti non sia sempre effettuata e che non sempre le valutazioni riescano a essere efficaci nei processi di decisione politica. Al fine di migliorare il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nei processi democratici, il rapporto Guilani propone di: I) meglio integrare beneficiari e agenti nei processi valutativi; II) rafforzare il ruolo del Parlamento; III) sensibilizzare i responsabili politici; IV) produrre i dati amministrativi in maniera idonea; V) prevedere tempi e strumenti adeguati; VI) capitalizzare i risultati nelle decisioni politiche.

A livello generale serve un miglior coordinamento delle varie istanze e dei vari organi preposti alla valutazione delle politiche pubbliche. Occorrerebbe, infatti, un programma annuale e pluriennale di valutazione *ex post*, nonché un miglior e maggior coordinamento tra le due Camere del Parlamento sull'attività di monitoraggio delle leggi, sulla stesura dei rapporti da produrre e sui programmi di lavoro da concordare.

³⁷⁴ M.N. Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, cit., p. 103.

³⁷⁵ M. Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, cit., p. 63.

³⁷⁶ M.N. Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, cit., p. 103.

Bibliografia

- ALEMANNI A., *Le juge et les études d'impact*, in *Revue Française d'Administration Publique*, n. 149, 2014, pp. 179 ss.
- AMIRANTE C. (a cura di), *Diritto pubblico*. Torino, Giappichelli, 2011.
- AMÉDRO J-F., *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 5, 2013, pp. 1135 ss.
- ANDREANI A., *Sistemi costituzionali comparati*. Padova, Cedam, 2011.
- ARTHUIS J., *La dégradation des finances publiques: la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, pp. 83 ss.
- AVRIL P., *L'introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008)*, in *Jus Politicum*, n. 3, 2009, pp. 1 ss.
- AVRIL P., *Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011, pp. 1 ss.
- AVRIL P., *Le parlementarisme rationalisé*, in *Les 40 ans de la V République*, in *Revue de droit public*, n. spécial, 1998, pp. 1507 ss.
- AZZARITI G., *Dimenticare Parigi. Osservazioni sulla recente riforma costituzionale francese*. Intervento al Seminario di ASTRID su *La riforma della Costituzione in Francia*, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.
- BALDUZZI R., Intervento al Seminario di ASTRID su *La riforma della Costituzione in Francia*, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.
- BARBÉ V., *La loi constitutionnelle de "modernisation des institutions" et le Parlement*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Constitution Française*, Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato Ed Europeo (Bari, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008). Comunicazioni, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 65 ss.
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*. Bologna, Il Mulino, 2015.
- BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova, Cedam, 2013.
- BENETTI J., *Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011, pp. 1 ss.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*. Torino, Giappichelli, 2015.
- CALAMO SPECCHIA M., *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*,

- Intervento al Seminario di ASTRID su *La riforma della Costituzione in Francia*, p. 7, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.
- CALDAROZZI A., *La valutazione delle politiche pubbliche e l'Air: Francia e Italia a confronto*, in *Riv. trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 2000.
- CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*. Torino, Giappichelli, 2013.
- CASSESE S., *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Milano, Giuffrè, 2012.
- CAVINO M., *La fine del mito della sesta Repubblica* in CAVINO M., DI GIOVINE A., GROSSO E. (a cura di) *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*. Torino, Giappichelli, 2010.
- CECCANTI S., *Lo Statuto dell'Opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento*, in Lanchester F., Lippolis V., (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*. Napoli, Jovene, 2009.
- CIEUTAUT B., *La transmission des réfères et les enquêtes demandées par le Parlement à la Cour des comptes*, in *Revue Française de Finances Publiques*, n. 99, 2007, p. 19.
- CHANDERNAGOR A., *Un Parlement pour quoi faire?.* Paris, Gallimard, 1967.
- CHELI E., Intervento al Seminario di ASTRID su *La riforma della Costituzione in Francia*, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.
- COMBRADE B-L., *À qui profite l'étude d'impact?.* in Communication au VIIIe Congrès National de l'AFDC [Association Française de Droit Constitutionnel] (Nancy, 17 Juin 2011), p. 1 ss.
- COMBRADE B-L., *L'étude d'impact au Parlement français: un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif?.* in *Revue française d'administration publique*, n. 149, 2014, pp. 195 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*. Padova, Cedam, 2013.
- DEL CAMP A., *La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif?.* in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, pp. 109 ss.
- DENOLLE A-S., *Les études d'impact: une révision manquée?.* in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 87, 2011, pp. 499 ss.
- DI GIOVINE A., *Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di LANCHESTER F., LIPPOLIS V.. Napoli, Jovene, 2009.
- DOSIÈRE R., *Le contrôle ordinaire*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, pp. 37 ss.

DUFLO E., *L'Évaluation d'impact en économie du développement. L'approche expérimentale*, in *Revue d'Économie politique*, Vol. 119, n. 5, 2009, pp. 691-726.

DUPRAT J-P., *Le parlement évaluateur*, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 50, n. 2, 1998, pp. 551 ss.

ELIA L., voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX. Milano, Giuffrè, 1970.

General description of the extent to which and how the social impact of policy proposal is assessed in your country, <<https://www.google.it/#q=General+description++of+the+extent+to+which+and+how+he+social+impact+of+policy+proposal+is+assessed+in+your+country>>.

GAETA F., *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, in *Riv. elettronica dir. pubblico, dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, Roma, 2005.

GICQUEL J-E., *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Jus Politicum*, n. 6, 2011, pp. 1 ss.

GOMEL B., SEVERIN E., *Evaluer l'expérimentation sociale*, Documento di lavoro del CEE n. 143. Aprile 2011: <http://www.cee-recherche.fr/publications/document-de-travail/evaluer-lexperimentation-sociale>

GROSSO E., *La Francia*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. Bari, Laterza, 2014.

HAQUET A., *Les études d'impact des projets de loi: espérances, scepticisme et compromis*, in *AJDA*, n. 36, 2009, pp. 1993 ss.

HOUILLOIN P., *Le contrôle extraordinaire du parlement*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, pp. 59 ss.

HUTIER S., *Retour sur un moyen récurrent: les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 101, 2015, pp. 73 ss.

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata, a cura del Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

La funzione di controllo nell'esperienza parlamentare francese, approfondimenti n. 1, per *CAPiRe*, reperibile al sito: www.capire.org

LANCHESTER F. (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*. Milano, Giuffrè, 2012.

LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*. Milano, Giuffrè, 2004.

F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

LANCHESTER F., LIPPOLIS V., (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*. Napoli, Jovene, 2009.

LANCHESTER F., *La transizione italiana e la quarta fase nel rapporto con le istituzioni francesi della V Repubblica*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di LANCHESTER F., LIPPOLIS V. Napoli, Jovene, 2009.

LANCHESTER F., Intervento al Seminario di ASTRID su *La riforma della Costituzione in Francia*, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

LEVAÏ I., QUILÈS P., *Les 577. Des députés, pour quoi faire?.* Paris, Stock, 2001.

LE DIVELLEC A., *Des effets du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, n. 134, 2010, pp.123 ss.

LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino, 2007

LUCIANI M., voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX,. Milano, Giuffrè, 2010.

LUPU N., *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, Intervento al Seminario di ASTRID su *La riforma della Costituzione in Francia*, (Roma, 19 novembre 2008), reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

MANSOURI-GUILANI N., *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques. Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par au nom de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*. Paris, 2015, consultabile al sito: <http://www.lecese.fr/travaux-publies/promouvoir-une-culture-de-l-valuation-des-politiques-publiques>

MARTINELLI C., *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, Intervento al Seminario di ASTRID su *La riforma della Costituzione in Francia*, (Roma, 19 novembre 2008), reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.

MARTINES T., voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI. Milano, Giuffrè, 1971.

MARTINES T., *Diritto costituzionale*. Milano, Giuffrè, 2013.

MATYJASIK N., *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée*, tesi di dottorato, Università Montesquieu, Bordeaux IV, 2010.

- MIGAUD D., *Les cinq défis de l'évaluation*, in *Revue française d'administration publique*, n. 148, 2013, pp. 849 ss.
- MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*. Torino, Giappichelli, 2012.
- MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*. Padova, Cedam, 1991.
- NABLI B., *L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politique saisi par le droit*, in *Pouvoirs*, n. 133, 2010, pp. 125 ss.
- NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*. Torino, Giappichelli, 2013.
- OLTRA-ORO S., *L'évaluation des politiques publiques: Un art au service du Politique*, in *Revue française de finances publiques*, 2014, pp. 161 ss.
- PARIENTE A., *Evaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement*, in *Petites Affiches (Les) - La Loi*, n. 14, 2000, pp. 9 ss.
- PASCAL J., *Parlement et Cour des Comptes*, in *Pouvoirs*, n. 146, 2013, p. 107.
- PICIACCHIA P., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, a cura di LANCHESTER F. Milano, Giuffré, 2012.
- PINELLI C., *La riforma della Costituzione in Francia*, Intervento al Seminario di ASTRID su *La riforma della Costituzione in Francia*, reperibile sul sito dell'Associazione ASTRID.
- PONTIER J. M., *Études d'impact: l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel – L'exemple de la délimitation des régions*, in *La semaine juridique* n. 48, 2014, pp. 20 ss.
- Rapporto del Consiglio economico, sociale e ambientale, *Le istanze pubbliche di valutazione*.
- Regolamento dell'Assemblea Nazionale.
- Regolamento del Senato
- Regolamento interno del *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*
- RIDOLA P., *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?*, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di LANCHESTER F., LIPPOLIS V. Napoli, Jovene, 2009.
- ROTONDO S. *La valutazione degli accordi di programma quadro in Italia e dei contrats de plan état-region in Francia: un'analisi comparata*, Atti del seminario del Formez *Profili di analisi comparata: la valutazione dei Contrats de Plan in Francia e delle Intese e degli Accordi di Programma Quadro in Italia* (Roma, dicembre 2006)

- SIRINELLI J., *La justiciabilité des études d'impact des projets de loi*, in *Revue du droit public*, n. 5, 2010, pp. 1367 ss.
- FATIN-ROUGE STÉFANINI M., *Le Conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 78, 2009, pp. 269 ss.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Valutare le politiche pubbliche in Francia. Un rilancio del Parlamento?*, pp. 3-18, dossier reperibile al sito <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00736473.pdf>
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Valutazione d'impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia*, dossier reperibile al sito: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/941900/index.html>
- VOLPI M., *Esiste una forma di governo semipresidenziale?* in *Semipresidenzialismi*, a cura di Pegoraro L., Rinella A. Padova, Cedam, 1997.
- VOLPI M., *Forme di governo e forme di Stato*, in MORBIDELLI G., PERGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto Pubblico Comparato*. Torino, Giappichelli, 2009.
- VOLPI M., *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*. Bologna, Bononia University Press, 2014.
- WALINE C., DESROUSSEAUX P., PELLÉ B., *Contrôle et évaluation des finances publiques*. Paris, La Documentation française, 2009, p. 65.

Rapporti e Sitografia

Assemblée Nationale, *Rapport n. 2094 sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp>

Assemblée Nationale, *Rapport de suivi n. 2936 évaluation de la politique d'accueil touristique*, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-information-comper.asp>

Assemblée Nationale, *Rapport de suivi n. 3196 rapport sur l'évaluation de l'aide médicale*, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3196.asp>

Assemblée Nationale, *Rapport de suivi n. 3317 évaluation de la politique de lutte contre l'usage des substances illicites*

Assemblée Nationale, *Rapport de suivi n. 3292 politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale*

Assemblée Nationale, *Rapport d'information n. 2268 de sur la simplification législative*, 9 octobre 2014, Relatore: M.R. Juanico, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2268.pdf>

Assemblée Nationale, *Rapport d'information n. 2094 sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, 19 novembre 2009, Relatori: C. Goasguen e J. Mallot, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2094.pdf>

Assemblée Nationale, *Rapport d'information relatif à l'évaluation de la législation concernant le logement. et l'urbanisme*, Documents Assemblée Nationale, 28 mars 1991, n. 1942.

Assemblée Nationale, *Rapport d'information sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économique et sociale*, déposé par la Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et présenté par Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Laurent Marcangeli, Députés Assemblée Nationale (MEC), n. 876, 2003

Débats Assemblée Nationale, 1ère séance du 25 janvier 2011, p. 469

Sénat, *Rapport n. 509*, Sessione ordinaria 2014-2015, Relatore; M.G.Portelli, reperibile al sito <http://www.senat.fr/rap/l14-509/l14-5091.pdf>

Sénat, Warsmann J.-L., *Rapport n. 1375 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*

Senat, Scheda illustrativa: *Que fait pour vous la Délégation sénatoriale aux entreprises?*, http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/delegation/entreprise/Que_fait_pour_vous_la_delegEnt1-b.pdf

M. Gratacos, *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, Journal Officiel De La République Française, 2013,

http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Etudes/2013/2013_20_democratie

<http://www.sfe-asso.fr/evaluation/charte-evaluation> per la consultazione della *Charte de l'évaluation des politiques publiques*

<http://Legifrance.gouv.fr> per la consultazione dei testi normativi

<http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/travaux-publies> per la consultazione dei pareri emessi dal Conseil économique, social et environnemental

www.cesdefrance.fr sito istituzionale dell'Assemblée des Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux

<http://www.arf.asso.fr/> per i contenuti relativi alle programmazioni dei Contrats de plan Etat-Régions

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/> per le decisioni del Conseil constitutionnel

STATI UNITI

*La valutazione delle politiche pubbliche
negli Stati Uniti d'America*

Martino Francesco CANINI, Matteo DI GREGORIO, Maria
Paola LIOTTI, Matteo PASSERI, Maria Chiara PATERA,
Gabriele PAZZAGLIA

Capitolo I

Valutazione delle politiche pubbliche e forma di governo Usa

Maria Paola LIOTTI

1. LA FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE STATUNITENSE: *A SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES* - 1.1. VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E *CONGRESSIONAL OVERSIGHT* - 2. ISTITUZIONALIZZARE LA *PUBLIC POLICY EVALUATION* - 2.1 LA VALUTAZIONE DELLE *PERFORMANCE* AMMINISTRATIVE DA PARTE DELLE *FEDERAL AGENCIES* - 2.2 I PROGRAMMI DI VALUTAZIONE DELLE *COMMITTEES* CONGRESSUALI - 3. IL RUOLO ISTITUZIONALE DEL GAO - 3.1 LE ALTRE *SUPPORT AGENCIES* DEL CONGRESSO - 4. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE DI VALUTAZIONE E LE TEORIE DI *PUBLIC POLICY ANALYSIS* IN USA (CENNO)

1. La forma di governo presidenziale statunitense: a system of checks and balances

La repubblica federale presidenziale statunitense struttura l'equilibrio istituzionale e la teoria democratica della separazione dei poteri concependo una forte tensione nella definizione delle istituzioni e nella distribuzione di prerogative costituzionali. Gli organi costituzionali titolari delle funzioni legislativa ed esecutiva competono e sono rivali nell'esercizio del potere¹. La costituzione del 1787 formula un sistema istituzionale flessibile che ha subito diverse modifiche nel corso di due secoli senza mai mettere in dubbio due principi fondamentali: i poteri di governo devono essere separati tra organi indipendenti e si deve creare un equilibrio di *checks and balances* (controlli e contrappesi) tra gli organi costituzionali². Il sistema di controlli e contrappesi e la separazione dei poteri sono principi costituzionali distinti e complementari. Il primo mira a trasformare la natura conflittuale insita nel principio della separazione dei poteri, favorendo la cooperazione istituzionale. Essa assolve alla composizione di due esigenze contrapposte: evitare il pericolo di degenerazione autoritaria causato da eccessiva concen-

¹ J. Q. Wilson, J. J. Dilulio Jr., M. Bose, *American Government: Institutions and Policies: The Essentials*. Boston, Wadsworth, 2011, p. 462.

² S. Gambino, *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*. Milano, Giuffrè, 2007, p. 235 ss.

trazione di potere e scongiurare paralisi di governo, creando poteri concorrenti costretti a ricercare un continuo accordo degli organi costituzionali³. Ne risulta un sistema politico istituzionale competitivo e partecipato che dimostra un costante attivismo dell'intervento pubblico. La rivalità istituzionale pare favorire la negoziazione e la corruzione politica, senza ostacolare l'azione statale per la stessa evidenza pubblica e trasparenza di queste operazioni⁴.

L'assetto istituzionale delineato nella Carta costituzionale prevede: un Presidente capo dello Stato e dell'esecutivo, eletto da un apposito collegio elettorale; un Congresso, organo legislativo bicamerale diviso in *House of Representatives*, la cui rappresentanza è proporzionale alla popolazione e *Senate*, rappresentativo dei singoli Stati in egual modo (100 membri, 2 rappresentanti per ogni Stato). Ambedue gli organi traggono legittimazione diretta dalla collettività nazionale con distinti processi elettorali e tra essi si instaura un dualismo paritario nell'esercizio delle diverse funzioni. Il Presidente non può sciogliere anticipatamente le Camere e il Congresso può rimuovere il Presidente solo tramite un complesso procedimento di *impeachment* (messa in stato di accusa). La Costituzione istituisce un organo a garanzia dell'equilibrio nel sistema di governo, la Corte Suprema, i cui membri sono nominati dal Presidente e ratificati dal Senato⁵.

I confini della sopradescritta separazione dei poteri in senso orizzontale si sono rivelati negli anni molto fluidi, con elevata mobilità istituzionale. Invero un limite ulteriore alla eccessiva concentrazione di potere è garantito dalla separazione spaziale attuata dalla forma di Stato federale. Il modello federale contribuisce alla frantumazione del sistema istituzionale centrale, diffondendo il potere verso il basso. Gli Stati federati sono istituzioni ampiamente autonome dal Governo federale, con una posizione politica indipendente e competenze vaste e generali che trovano limite solo nei poteri definiti e individuati che la

³ S. Fabbrini, *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*. Bari, Laterza, 1993, p. 11 ss.

⁴ J. Q. Wilson, J. J. Dilulio Jr., M. Bose, *American Government: Institutions and Policies*, cit., p. 463.

⁵ S. Gambino, *Forme di governo*, cit., p. 238 ss.

costituzione attribuisce al Governo federale⁶. La realizzazione di una vera e propria azione politica generale nazionale è difficoltosa poiché i singoli Stati giocano un ruolo importante nella attuazione delle politiche pubbliche⁷.

L'evoluzione in senso presidenziale del sistema di governo avvenuta nei due secoli di storia costituzionale statunitense ha modificato il rapporto originario tra l'organo esecutivo e quello legislativo. Il Presidente ha progressivamente assunto un ruolo principale nel modello di governo, invertendo l'ordine del testo costituzionale, in cui si era posta la centralità del Congresso nel sistema di poteri separati. L'ascesa degli Stati Uniti a potenza mondiale e i profondi cambiamenti economici hanno accelerato il processo che ha elevato il Presidente a baricentro politico ed istituzionale dello Stato; egli è diventato l'attore principale anche nella sfera legislativa, modificando di fatto l'investitura costituzionale del potere legislativo in capo all'organo congressuale. Il Presidente è eletto da un apposito collegio elettorale al fine di rendere l'elezione dell'organo esecutivo indipendente dall'organo legislativo ed evitare un'investitura diretta del corpo elettorale. Il sistema dei grandi elettori è di cruciale importanza per la comprensione del ruolo istituzionale del Presidente. Il processo di elezione presidenziale è preceduto da una fase di *nomination* dei delegati di partito che partecipano alla *party national convention*. Questa individuazione avviene nella maggioranza degli Stati federati attraverso il meccanismo delle primarie, metodo tipicamente americano per la scelta dei delegati, disciplinato da ogni singolo Stato⁸. La mancanza di meccanismi istituzionali utili a risolvere i potenziali conflitti politici tra esecutivo e legislativo è stata sopperita dallo sviluppo dei partiti secondo un modello flessibile e decentralizzato che ha garantito il funzionamento del sistema costituzionale anche in momenti in cui il Presidente è espressione di un

⁶ Ivi, p. 240 ss.

⁷ J. Q. Wilson, J. J. Dilulio Jr., M. Bose, *American Government: Institutions and Policies*, cit., p. 462.

⁸ S. Gambino, *Forme di governo*, cit., p. 242 ss.

partito politico diverso da quello maggioritario in Congresso (*divided government*)⁹.

Il Congresso è organizzato in commissioni specializzate per materia, in cui si svolge gran parte dell'attività legislativa. La struttura permette la formazione di *staff* esperti in determinati settori, capaci di fungere da punto di raccordo della commissione congressuale con la burocrazia e i gruppi di interesse. Ciò comporta una estensione della forza istituzionale degli apparati di commissione, che produce una decentralizzazione del potere, frammentato in ulteriori sottocommissioni. Per contro, nel Congresso i partiti politici rappresentano una forza di potere con tendenze centralizzanti contrapposta a quella delle commissioni. Tale diffusione e dispersione di potere indebolisce il Congresso nella competizione con gli altri poteri dello Stato¹⁰. Nelle ultime decadi in tutti i sistemi con un corpo legislativo ad elezione popolare il potere del parlamento si è ridotto, in comparazione il Congresso statunitense ha in parte mantenuto la propria indipendenza e influenza.

Il Congresso è detentore del potere legislativo secondo l'attribuzione costituzionale ma la produzione normativa congressuale prevalente non consiste nella legge tradizionale. L'azione più incisiva del Congresso statunitense si situa nella approvazione di programmi, atti di legge che stabiliscono come saranno spesi i soldi raccolti dal Governo federale con le imposte. Essi indicano le priorità nazionali stabilendo le quote di stanziamento per settore. Tale tipologia legislativa deriva da altre specifiche attribuzioni del Congresso ed in particolare dal *power of the purse*: il Congresso deve autorizzare con legge qualsiasi spesa governativa attraverso uno speciale procedimento denominato *appropriation*¹¹. Utilizzando tale potere le Camere potrebbero pesantemente limitare fino alla paralisi l'attività di altri organi dello Stato; invero senza mai

⁹ M. A. Krasner, S. G. Chaberski, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America: profili istituzionali*. Torino, Giappichelli, 1994, pp. 130 ss.

¹⁰ M. A. Krasner, S. G. Chaberski, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 116 ss.

¹¹ A. M. Dolan, E. Halchin, T. Garvey, W. J. Oleszek, W. Ginsberg, *Congressional Oversight Manual*, CRS Report for Congress, 19 Dicembre 2014, p. 2.

arrivare ad estremi rimedi, la minaccia di seri tagli rappresenta una delle armi congressuali più potenti nella competizione istituzionale¹².

La funzione legislativa si può considerare condivisa con il Presidente, che ha potere di veto sulle leggi del Congresso e con la Corte Suprema, che può operare un *judicial review* dichiarando incostituzionali le leggi approvate. Inoltre da un lato non si può negare il rilievo dell'attività dei lobbisti che condizionano i processi legislativi¹³, da altro lato si evidenzia in alcune rappresentazioni ordinamentali la tendenza del Congresso a delegare l'attività normativa alle strutture burocratiche cui sono conferiti poteri regolatori vincolanti. Così la burocrazia partecipa materialmente all'azione legislativa, che spesso influenza anche attraverso la presentazione e promozione di progetti di legge, agendo in maniera simile ai gruppi di interesse privati che fanno pressione sull'attività congressuale. L'arma decisiva della burocrazia è il controllo dei dati e delle informazioni nei riguardi di qualsiasi argomento sottoposto all'attenzione del Congresso.

Pochi membri delle Camere hanno attitudine e tempo ad informarsi in maniera approfondita in ogni campo, essi non dispongono di informazioni sufficienti per esprimere valutazioni su una proposta legislativa. Questo è il compito dei funzionari delle strutture burocratiche, che usufruiscono di informazioni ed esperienze incomparabili perché provenienti dall'ente competente all'attuazione della legge in vigore. Tale assetto limita l'efficacia dell'*administrative oversight* espletato da commissioni e sottocommissioni del Congresso, che pare non esercitare un'influenza percettibile in termini di verifica dell'operato delle agenzie. Spesso tra commissioni di controllo e agenzie federali si crea una fusione di interessi, insieme dirette a coltivare sia il vantaggio collettivo che il favore della singola agenzia e dei suoi gruppi di clientela. L'amministrazione comunque non è libera da vincoli, evidenti soprattutto al riguardo di stanziamenti finanziari. Inoltre le decisioni amministrative possono essere

¹² M. A. Krasner, S. G. Chaberski, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 102 ss.

¹³ J. Q. Wilson, J. J. Dilulio Jr., M. Bose, *American Government: Institutions and Policies*, cit., p. 462.

impugnate davanti le corti per diversi motivi. Purtroppo, controllando grandi moli di dati e stringendo alleanze con potenti gruppi economici, i funzionari burocratici possono dominare i processi politici¹⁴.

1.1. *Valutazione delle politiche pubbliche e congressional oversight*

In un sistema così costruito le attività di valutazione delle politiche pubbliche sono funzioni istituzionali saldamente esercitate, in maniera indipendente ma interconnessa, sia entro il potere esecutivo attraverso le agenzie governative sia entro il potere legislativo attraverso centri di ricerca congressuali¹⁵, agenzie di supporto per lo svolgimento delle attività valutative da parte delle commissioni congressuali, in un confronto continuo delle due prospettive di giudizio¹⁶, seguendo una cultura di scienza politica che ha individuato due considerazioni a premessa teorica della *public policy evaluation*: tutti gli interventi collegati ad una politica pubblica ottengono i risultati pianificati a) se la valutazione *ex post* è realizzata dai soggetti attuatori o da soggetti a questi collegati; nessun intervento di *policy* raggiunge i risultati attesi; b) se la valutazione *ex post* è realizzata da terze parti indipendenti, specie composte da soggetti scettici in partenza sull'opportunità dell'intervento¹⁷. Nel sistema in cui la valutazione delle politiche ha il maggiore sviluppo, la istituzionalizzazione delle *public policy analysis* passa attraverso una stretta cooperazione tra agenzie parlamentari neutrali e amministrazione secondo un modello coerente con l'architettura costituzionale dei poteri¹⁸.

¹⁴ M. A. Krasner, S. G. Chaberski, *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 246 ss.

¹⁵ G. Regonini, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2012, p. 13.

¹⁶ I. A. Brudnick, *The Congressional Research Service and the American Legislative Process*, CRS Report for Congress, 12 Aprile 2011.

¹⁷ G. Vecchi, *La valutazione ex post delle politiche pubbliche: causalità, cambiamento, approcci, uso*, Firenze, 2015.

¹⁸ D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche*

Nel corso della storia americana il Governo nazionale ha aumentato le proprie funzioni e responsabilità. Tale espansione di poteri è guidata da diversi fattori. Le crisi nazionali, dovute alle numerose guerre intraprese dagli USA, e quelle internazionali, con la globalizzazione di numerose questioni sociali (commercio, immigrazione, droga, ambiente), accrescono le dimensioni governative. Ugualmente la complessità dell'intervento pubblico favorisce le prerogative del Governo in risposta ai problemi emergenti. Considerata la vastità dell'attuale *establishment* federale, maggiore importanza assume la funzione di *congressional oversight* per garantire razionalità, efficacia ed efficienza all'azione di governo¹⁹.

La costituzione nordamericana conferisce al Congresso il potere di *legislative oversight*, cioè di "supervisione" o "vigilanza" dell'autorità delegata (*delegated authority*) a enti e funzionari del ramo esecutivo²⁰. Ciò si sostanzia in un insieme di prerogative parlamentari utili alla supervisione dell'operato governativo ed esige la capacità dell'esecutivo di rendere conto delle proprie attività, la c.d. *accountability*, esigenza che nella forma di governo statunitense si inserisce in un disegno istituzionale progettato sulla teoria dei *checks and balances*. La funzione di *oversight* è essenzialmente di tipo informativo e si sostanzia, nel campo dell'*accountability* governativa, nella produzione di informazioni, giustificazioni, valutazioni riguardanti l'attuazione dell'indirizzo di governo. L'*accountability* va ben oltre la rendicontazione in senso contabile poiché rappresenta una prova del rispetto di doveri e impegni definiti all'interno del particolare rapporto che lega i poteri esecutivo e legislativo²¹.

negli Stati Uniti: il Government Accountability Office, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 2012, fasc. 1, p. 119.

¹⁹ W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, CRS Report for Congress, 22 Febbraio 2010, p. 3.

²⁰ *Ibid.*

²¹ A. Martini, G. Cais, *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, in *Relazione al Congresso dell'Associazione italiana di valutazione*, Napoli, 1999, p. 7.

Le attività congressuali di revisione sono onnipresenti nella vita assembleare, perlopiù su stimolo di commissioni e sottocommissioni. Gli strumenti tradizionali per l'esercizio della funzione parlamentare di *oversight* sono le indagini conoscitive, le inchieste, le interpellanze e le interrogazioni. Negli USA a questi si affiancano i contributi delle agenzie specializzate a fornire analisi e valutazioni di *policy* che risultano molto incisivi nel controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche. Tra questi, il *Congressional Research Service* ha elaborato nel 2007 un manuale con dettagliate istruzioni sull'esercizio della funzione di *executive oversight*²². In esso si legge, circa gli obiettivi dell'*oversight*: «Systematic program performance evaluation remains a relatively new and still evolving technique in *oversight*. Modern program evaluation uses social science and management methodologies, such as surveys, cost-benefit analyses, and efficiency studies, to assess the effectiveness of ongoing programs»²³. Oltre che prerogativa assembleare volta a bilanciare la distribuzione del potere ordinamentale, la funzione in oggetto è un dovere costituzionale corollario della funzione legislativa: emanare leggi implica l'osservazione e verifica della coerente attuazione normativa.

La prima forma di *legislative oversight* ha riguardato il bilancio dello Stato, con un controllo di legittimità formale che nel tempo si è evoluto investendo questioni sostanziali sull'intervento dei governi. Per rispondervi le agenzie congressuali indipendenti hanno sviluppato metodi di valutazione e praticato programmi valutativi alla luce di parametri più ampi di quelli contabili, tenendo conto dell'efficienza, efficacia, equità, appropriatezza, opportunità degli interventi pubblici. In questo contesto l'*accountability*, obiettivo fondamentale del *congressional oversight*, richiede non più solo competenze contabili ma un'ampia disponibilità di competente specializzate²⁴.

²² A. Colombo (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, Istituto regionale di ricerca della Lombardia, Milano, 2010, pp. 43 ss.

²³ A. M. Dolan, E. Halchin, T. Garvey, W. J. Oleszek, W. Ginsberg, *Congressional Oversight Manual*, cit., p. 2.

²⁴ A. Colombo (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 45.

Gli scopi sottesi alle operazioni di *oversight* sono molteplici e sovrapposti. Finalità programmatiche volte al miglioramento dell'intervento pubblico implicano: analisi sulla efficacia ed efficienza economica dell'attività esecutiva; programmi di valutazione e misurazione delle *performance* amministrative; indagini su sprechi, frodi e abusi nei programmi governativi; l'acquisizione di informazioni utili al futuro *polycymaking*²⁵. Si aggiungano gli obiettivi politici da un lato legati all'aggregazione di consenso elettorale che le attività di verifica favoriscono e da altro lato espressione della tensione costituzionale e istituzionale che caratterizza la relazione tra potere legislativo (Congresso) e potere esecutivo (Presidente) in USA e condiziona i rapporti di cooperazione o di conflitto del legislatore con l'organizzazione amministrativa. Attenzione speciale meritano dunque gli obiettivi istituzionali legati all'*oversight*, in quanto protezione delle attribuzioni congressuali e strumento democratico per la valutazione pubblica dell'operato governativo grazie alle attività di investigazione e informazione²⁶.

La spinta culturale che fonda tale modello è diretta a fornire un servizio multidirezionale ai cittadini statunitensi. I diversi programmi di valutazione sono mossi dall'intento di proteggere la salute e l'ambiente, di migliorare il benessere sociale, di stabilizzare l'andamento economico senza costi irragionevoli ed eccessivi. Tradizionalmente l'intervento pubblico negli Stati Uniti è limitato e quando richiesto è condizionato da diversi fattori: l'obiettivo di massimizzare i benefici per i cittadini; il fondamento scientifico, tecnologico ed economico delle decisioni; la preventiva acquisizione della posizione dei destinatari dell'intervento; la realizzazione semplice e certa dell'intervento; il coordinamento tra agenzie esecutive²⁷. Il tradizionale scetticismo dell'opinione pubblica americana sulla concentrazione di potere evidenzia il ruolo significativo

²⁵ W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 5.

²⁶ Ivi, p. 6.

²⁷ R. Ercoli (a cura di), *Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America*, Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi. XVII legislatura, 2016, pp. 8 ss.

delle funzioni di monitoraggio e supervisione volte a rendere le agenzie federali e i funzionari *accountable* per le loro azioni e decisioni²⁸.

2. *Istituzionalizzare la public policy evaluation*

Sembra potersi affermare che la domanda di valutazione delle politiche pubbliche in USA si sia aggregata attorno l'esigenza di giustificare i gravi costi dello stato sociale. I caratteri pragmatici e multietnici della composizione politica statunitense spingono due esigenze forti che nel corso della seconda metà del Novecento trovano risposta in forme progressive di istituzionalizzazione della *policy analysis*. Le esigenze richiamate consistono nella domanda di legittimazione dell'azione pubblica, soprattutto in riferimento a costosi interventi di redistribuzione delle ricchezze, e nella funzione di controllo territoriale a distanza che consente il ritorno di *feedback* sull'andamento legislativo in sistemi a *multilevel governance*. In questi termini si può qualificare la valutazione delle politiche come una sorta di controllo cognitivo sulle decisioni pubbliche, favorendo l'apprendimento istituzionale e le capacità di analisi dei decisori, tentando di razionalizzare una spesa pubblica sempre più ampia e complessa²⁹.

Con il passaggio da sapere specialistico a pratica politica l'attività di *policy evaluation* diviene un valido strumento di governo ad ampia legittimazione sociale. Al contempo istituzionalizzare la valutazione consente un suo utilizzo diretto nel *policy making* che favorisce di ritorno il progresso teorico e analitico e influenza le metodologie e gli approcci scientifici. Tuttavia l'esperienza nordamericana mostra che per avviare un ciclo valutativo di *policy analysis* istituzionale è necessario operare non solo sul piano normativo ma anche politico e culturale. Il mancato utilizzo di valutazioni non può essere sanzionabile in quanto non è espressione d'autorità ma produzione di conoscenza fondata su

²⁸ W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 3.

²⁹ M. Sisti, *Valutazione e governance pubblica*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche metodi e applicazioni al caso italiano*. Roma, Formez, 2006, p. 14.

un bisogno collettivo. L'effettività della valutazione di politiche pubbliche è perciò mediata dall'interesse politico, da una volontarietà che fondi l'adesione ad una valutazione. La creazione di istituzioni di ricerca e valutazione dipende quindi dall'attenzione sociale all'azione politica e conseguente esigenza di una sua verifica. Una cultura condivisa dei significati dell'analisi delle politiche pubbliche è condizione necessaria per assimilare e rendere efficaci le pratiche valutative istituzionali³⁰.

Il consolidamento delle attività valutative in sedi istituzionali si avvia negli Stati Uniti durante gli anni Sessanta e al riguardo si può far emblematicamente riferimento alle analisi degli effetti della politica Johnsoniana di *War on poverty*, che produce molteplici iniziative innovative in campo sociale, a discapito della pressione fiscale. Nel corso e in seguito alla presidenza Nixon, lungo gli anni Ottanta, l'attenzione delle analisi valutative si sposta sul *workfare*, sui programmi di *welfare* disegnati a favore dell'equilibrio nel mercato del lavoro. Durante gli anni Novanta si è approfondita l'analisi qualitativa del settore educativo e sanitario, con maggiore apertura ai riscontri scientifici provenienti da organi di ricerca esterni alle istituzioni³¹.

La complessità dell'azione politica, maggiore in sistemi geograficamente ampi e a sovranità diffusa, incentiva l'impiego di diversi strumenti e metodi della decisione pubblica. Ciò ha plasmato negli USA un modello di *governance* fondato su una concezione fortemente pluralista di razionalizzazione dell'azione statale. L'intervento di molteplici *decision makers* dovrebbe imporre ingegnerie politiche basate non tanto sulla difesa di valori ed interessi particolari quanto sull'osservazione rigorosa della realtà, su dati analitici che permettano la costruzione di *evidence-based policies*, con una legittimazione più solida delle scelte ordinarie compiute. Secondo le dottrine principali di *policy analysis* la formulazione di scelte pubbliche ampiamente informate comporta diversi benefici: consente una allocazione di risorse statali migliore (in termini di razionalità e legittimità); garantisce una riprogrammazione

³⁰ M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, E. O. Vedung, *Carrots sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, Transaction, 2003.

³¹ R. Ercoli (a cura di), *Analisi di impatto ex ante ed ex post*, cit., p. 11.

ponderata dell'intervento pubblico; stimola la riflessione collettiva e l'innovazione delle politiche pubbliche³².

In sede istituzionale la valutazione serve due funzioni ordinamentali: *policy learning* e *accountability*. Il primo effetto è indicato dalla dottrina come *enlightment*, cioè istruzione, cognizione, apprendimento da parte dei *policy makers* al fine di correggere, innovare o abbandonare l'intervento pubblico analizzato. Per altro verso l'*accountability*, cioè il rendere conto, responsabilizza l'operato del *policy maker* nei confronti della collettività alla quale deve presentare dei risultati³³. In questo senso l'*accountability* si presenta quale elemento di legittimazione democratica degli operatori governativi oltre la mera *executive accountability*, cioè la funzione istituzionale di monitoraggio dell'attività del governo da parte del parlamento che rientra nel potere di *legislative oversight*³⁴. Dare rilievo all'*accountability* in senso ampio impone al governo la raccolta massiccia di dati da fornire al pubblico, al legislatore, ai contribuenti e utenti di servizi. Ne consegue una piena trasparenza dei progetti, programmi e interventi governativi³⁵.

2.1. La valutazione delle performance amministrative da parte delle federal agencies

Si è evidenziato come l'espansione di *oversight* sul mandato legislativo segua l'ampliamento della forza e delle prerogative governative. Il tentativo di rafforzarne le procedure passa per emanazioni normative che impegnano il ramo esecutivo nella produzione di informazioni legate alla funzione di supervisione esecutiva, realizzando una istitu-

³² M. Sisti, *Valutazione e governance pubblica*, cit., p. 13.

³³ B. Dente, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, vol. 34, pp.101-106.

³⁴ A. Colombo (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 42.

³⁵ I. Shaw, J. C. Greene, M. M. Mark, *The SAGE Handbook of Evaluation*, SAGE, 2006, p. 165.