

La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme.

di Cinzia Raimondi

1. Introduzione: la riforma del bilancio dello Stato, gli strumenti per la verifica dei risultati e la revisione delle politiche pubbliche. 2. I principi di bilancio e il ciclo della programmazione finanziaria dopo la riforma del 2001: semplificazione dei documenti, individuazione delle politiche e delle priorità. 3. Il ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio: poteri istruttori, di informazione, di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche. 4. La valorizzazione dell'attività di *reporting* della *Court de Comptes* nella sua rinnovata veste di "valutatore" delle politiche pubbliche. 5. Le nuove strategie di programmazione e valutazione delle politiche pubbliche tra Governo e Parlamento: dalla *Révision générale des politiques publiques* alla prima *loi de programmation des finances publiques 2009-2012*.

1. Introduzione: la riforma del bilancio dello Stato, gli strumenti per la verifica dei risultati e la revisione delle politiche pubbliche.

Il presente contributo esamina l'avvio del processo di valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese a seguito delle profonde innovazioni introdotte da alcune importanti riforme di "sistema": la riforma del bilancio del 2001 e le riforme costituzionali del 2003 e del 2008.

La riforma del bilancio francese, in particolare introducendo una vasta gamma di poteri istruttori, di informazione e di controllo del Parlamento nelle decisioni di finanza pubblica, ne rafforza il ruolo nei confronti del Governo. Nello stesso tempo colmando la mancanza di una forma di codecisione sulla spesa pubblica tra il potere legislativo e il potere esecutivo, prevede specifici strumenti di "rendicontazione" che il Governo è tenuto a presentare al Parlamento nei diversi momenti in cui si articola la manovra di bilancio. La stessa struttura del bilancio è radicalmente modificata in funzione di una più agevole lettura e approvazione da parte del Parlamento ma anche di una effettiva semplificazione e trasparenza dei documenti contabili.

Gli obiettivi della riforma, sinteticamente illustrati, consentono di contestualizzare l'esperienza francese all'interno del dibattito che si sta sviluppando sulla necessità di implementare la funzione di valutazione delle politiche pubbliche e, più specificamente, sulla necessità che i Governi siano maggiormente *accountable* nei confronti dei Parlamenti¹. Non vi è dubbio, infatti, 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, attendibili e facilmente accessibili. Il Parlamento è l'*accountee*, il Governo è l'*accountor*. Il primo ha delle attese verso il Governo che si traducono nella esigenza di conoscere attraverso il bilancio dello Stato le politiche pubbliche per le quali sono state fissate missioni, programmi e obiettivi nell'arco dell'anno. Il Governo (*accountor*) è in grado di soddisfare queste richieste producendo documenti contabili coerenti, trasparenti e orientati alla chiara definizione delle linee di *policies* per ciascuna attività pubblica. In questo modo il "ciclo di bilancio", così come rinnovato dalla riforma del 2001, diviene al tempo stesso il "ciclo virtuoso" dell'*accountability*: il Governo, con l'approvazione delle missioni, dei programmi e degli obiettivi definiti in occasione della manovra di

¹ Per una accurata ricostruzione delle diverse classificazioni del concetto di *accountability* si veda I. STECCOLINI, *L'accountability delle pubbliche amministrazioni, definizione, profili di classificazione, evoluzione*, in F. PEZZANI (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, 2003, pp.18 e ss..

bilancio, si impegna a realizzare quanto programmato e “rendicontra” a fine anno al Parlamento l’attività svolta. Il Parlamento, a sua volta, ha la possibilità di analizzare, verificare e valutare i risultati ottenuti anche grazie alla fruizione di specifici indicatori di risultato per ciascuna politica pubblica. Questo processo è stato legittimato dalla riforma costituzionale del 2008, che, oltre ad aver previsto una serie di strumenti volti al rafforzamento del ruolo del Parlamento e al riconoscimento dei c.d. “diritti delle opposizioni”, ha affidato a quest’ultimo una generale funzione di controllo sull’azione di Governo e di valutazione delle politiche pubbliche.

Se la riforma del bilancio rinnova soprattutto la dinamica dei rapporti tra Parlamento e Governo, la riforma costituzionale del 2003 ha un raggio di azione molto più ampio. La nuova Costituzione francese, infatti, oltre a recepire il principio del decentramento territoriale, configura una dimensione pluralista dell’ordinamento attraverso il riconoscimento di tutte le entità territoriali che compongono la “Repubblica”: comuni, dipartimenti, regioni, collettività a statuto speciale, collettività d’oltre mare. Ad ognuna di esse corrispondono forme e gradi di autonomia diverse: istituzionale, organizzativa, regolamentare e finanziaria. In questo contesto istituzionale multilivello, dove sono crescenti e differenziati i livelli di autonomia e di responsabilità degli enti territoriali, diventa necessario individuare adeguati strumenti di *accountability* che facilitino la costruzione di politiche pubbliche nazionali coerenti e sintesi delle esigenze presenti sul territorio. Non è più sufficiente l’adozione di forme di rendicontazione reciproca dei diversi attori istituzionali capaci di mostrare trasparenza sull’uso delle risorse e sulle *performances* realizzate², ma diviene cruciale la capacità di governare le relazioni verticali e orizzontali che intercorrono tra la rete di aziende pubbliche sia nella fase di programmazione delle politiche che nella fase di attuazione. Si afferma il concetto di *partnership accountability* e di *governance accountability*³. In questo scenario, gli strumenti di pianificazione strategica previsti dalla riforma del bilancio e il ripensamento di alcuni istituti legati al prototipo dello Stato accentrato, diventano le fondamenta di un rinnovato concetto di *accountability*, fondato sulla capacità del “gruppo pubblico” di costruire, attraverso meccanismi di reciproca rendicontabilità e trasparenza delle informazioni, linee di *policies* coerenti con le attese della collettività.

2. I principi di bilancio e il ciclo della programmazione finanziaria dopo la riforma del 2001: semplificazione dei documenti, individuazione delle politiche e delle priorità.

Il bilancio dello Stato in Francia, e più in generale il ciclo della programmazione finanziaria, assolve la funzione fondamentale di preordinare i mezzi per consentire lo svolgimento dell’attività delle amministrazioni pubbliche, nel rispetto degli equilibri finanziari e per il perseguimento delle strategie di azioni predeterminate. Nella prospettiva disciplinata dal legislatore, il bilancio è concepito come documento e come processo al tempo stesso, volto a favorire una più consapevole definizione delle politiche pubbliche ed un più efficiente impiego delle risorse⁴.

² F. PEZZANI, *Introduzione. L’accountability negli enti locali*. in E. CAPERCHIONE, F. PEZZANI (a cura di), *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell’ente locale*, EGEA, Milano, 2000, pp. 9-19; E. ONGARO, *Problematiche emergenti di accountability nel contesto del decentramento e delle riforme del management pubblico*, in F. PEZZANI (a cura di), *L’accountability delle amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, 2003, pp. 44 e ss.

³ E. GUARINI, *Un modello di riferimento per la progettazione di meccanismi di accountability delle aziende pubbliche*, in F. PEZZANI (a cura di), *L’accountability delle amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano, 2003, pp. 93 e ss..

⁴ R. MUSSARI, *I sistemi di contabilità e bilancio dello Stato nell’Europa comunitaria*, Giuffrè, Milano, pp. 14 ss..

Il primo principio che regola la redazione del bilancio è quello di annualità. In Francia l'anno finanziario coincide con quello civile e il Governo, nel periodo di riferimento, è autorizzato a spendere nei limiti di stanziamento previsti nella legge annuale di bilancio. Il principio sottostante è che le spese previste per l'anno di riferimento devono trovare copertura con adeguate risorse rimosse nello stesso periodo.

Sulla base di un secondo principio, quello di unità, tutte le entrate e tutte le spese dello Stato devono essere riconducibili all'unico ed unitario bilancio di previsione. Ma in realtà la complessità della gestione dell'amministrazione statale e il fatto che numerose attività siano delegate ad apposite istituzioni, ha reso necessaria una articolazione più complessa del bilancio, costituito da una serie *budgets annexes e comptes spéciaux*.

Il terzo principio è quello di specializzazione secondo cui tutti gli stanziamenti di bilancio devono essere sufficientemente specificati (per funzione, per natura, per destinazione) favorendo una maggiore chiarezza e leggibilità del documento.

A questi principi generali si devono aggiungere quelli di globalizzazione, di fungibilità e di veridicità⁵, introdotti solo nel 2001 successivamente all'entrata in vigore di una riforma generale della contabilità e della decisione di bilancio.

Durante l'XI legislatura, infatti, il Parlamento francese, ha approvato la legge organica n. 2001 – 692 del 1° agosto 2001, di riforma della legge di bilancio e di modifica dell'ordinanza organica n.59 – 2 del 2 gennaio 1959, conquistando una posizione di maggiore centralità nella decisione di bilancio, tradizionalmente presidio esclusivo del Governo⁶. Il ciclo di programmazione, infatti, fino alla riforma del 2001, si è sviluppato in

⁵ Il principio di globalizzazione si riferisce al fatto che gli stanziamenti di bilancio, secondo la ripartizione in spese ed entrate, confluiscono in una grandezza contabile omogenea (programma) caratterizzata da una destinazione specifica, secondo un obiettivo programmatico. Il principio di fungibilità, inoltre, si riferisce alla possibilità che i responsabili amministrativi della gestione delle risorse del bilancio possano anche disporre di ampi margini di allocazione degli stanziamenti. Il principio di veridicità, infine, richiede che il bilancio fornisca una rappresentazione certa e rispondente al quadro finanziario generale delle entrate e delle spese che fanno capo allo Stato.

⁶ Su iniziativa dell'allora Presidente dell'Assemblea Nazionale, *Laurent Fabius*, è stato istituito un gruppo di lavoro che ha elaborato un rapporto presentato a gennaio 1999 dal suo relatore, *Didier Migaud*, con alcune proposte di modifica dell'ordinanza del 1959 (*L'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementarisme. Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins. Rapport du group de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementarisme*. Président, M. Laurent Fabius, rapporteur, M. Didier Migaud (janvier 1999)).

Le proposte mettevano in evidenza come il Parlamento, per la scarsa significatività e trasparenza dei documenti di bilancio che per la inadeguatezza degli strumenti e delle procedure parlamentari di valutazione della spesa pubblica, non potesse esercitare pienamente la sua funzione di controllo e, conseguentemente, non potesse contribuire a migliorare l'efficacia delle decisioni di bilancio. Sulla base di queste considerazioni, il rapporto ha proposto da un lato, una rielaborazione dei documenti di bilancio ispirata a canoni di semplificazione e trasparenza e, dall'altro, un rafforzamento del controllo parlamentare nelle diverse fasi della procedura di approvazione del bilancio. Le proposte contenute nel rapporto, elaborate con il supporto della Commissione finanze dell'Assemblea Nazionale, sono state recepite in una proposta di legge organica (N. 2540, presentata da M. Didier Migaud) di riforma della legge di bilancio. Nello stesso periodo, anche il Senato ha avviato un analogo dibattito su impulso del Presidente della Commissione finanze, *Alain Lambert*, elaborando un secondo rapporto (*Doter la France de sa nouvelle constitution financière – Un préalable à la réforme de l'Etat, Rapport d'information de M. Alain Lambert, au nom de la commission de finance, sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n. 59 – 2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux loi de finance*) nel quale è stata messa in evidenza la necessità di modernizzare la gestione degli appalti pubblici attraverso la riforma della legge di bilancio, il solo strumento efficace di decisione delle politiche pubbliche. Entrambi i rapporti messi a punto dai due rami del Parlamento hanno sottolineato l'esigenza di operare, attraverso il ripensamento della struttura del bilancio, anche un riequilibrio tra i poteri in materia di decisioni di finanza pubblica, mitigando quella eccessiva "razionalizzazione" del parlamentarismo francese che, se da un lato garantisce la certezza delle decisioni, dall'altro lato, in più di un caso, attenta le prerogative parlamentari di controllo e di

mancanza di qualunque forma di codeterminazione dell'indirizzo della spesa pubblica tra legislativo ed esecutivo⁷, elemento qualificante della forma di governo parlamentare.

Con questo intervento normativo, invece, la *maîtrise* dell'Esecutivo, incaricato di dirigere tutto il procedimento legislativo in materia di finanza pubblica attraverso l'esercizio di ampi poteri di indirizzo, è stata progressivamente attenuata⁸.

La riforma contenuta nella legge organica, infatti, recependo gran parte delle sollecitazioni emerse durante il dibattito parlamentare, ha modificato la complessa struttura del bilancio dello Stato secondo un disegno strutturale che, oltre a favorire il Parlamento nell'esercizio di un controllo più incisivo e penetrante, ha accresciuto la significatività dei documenti contabili attraverso una loro più agevole lettura e una maggiore trasparenza⁹, proponendosi come vero e proprio strumento di *accountability* nelle relazioni tra Parlamento e Governo.

La legge organica, dunque, disciplina sia la procedura di presentazione e di esame parlamentare che la struttura del bilancio dello Stato.

Con riferimento alla procedura di esame e approvazione parlamentare, il progetto di legge di bilancio è predisposto su iniziativa del Governo e presentato al Parlamento per l'approvazione (art. 47 Cost.)¹⁰.

La fase endogovernativa di natura tecnico politica, è caratterizzata da un meccanismo di "contrattazione" interna alla compagine governativa, sulla base della quale ciascun ministero invia al Ministero del bilancio le proprie previsioni programmatiche e i propri progetti di bilancio. Con la *lettre de cadrage* del Primo Ministro inviata nel mese di febbraio a tutti i Ministri e con le diverse conferenze propedeutiche alla predisposizione del bilancio che si svolgono tra il mese di marzo e il mese di giugno, si sviluppano i lavori preparatori e istruttori che conducono, al termine di un complesso procedimento di contrattazione tra la *direction du budget* e le diverse amministrazioni, alla redazione del bilancio¹¹.

Al termine di questa fase preparatoria, nel mese di giugno, si svolge in Parlamento un primo dibattito (il *débat d'orientation budgétaire* – DOB) in occasione del quale il Governo presenta un Rapporto, preliminare all'esame del progetto di legge di bilancio, relativo alla evoluzione dell'economia nazionale e della finanza pubblica.

Il progetto di bilancio annuale (*projet de loi de finances de l'année*) viene presentato al Parlamento entro la prima metà di settembre. L'esame inizia entro il primo martedì del mese di ottobre (art. 41 LOLF) con la preliminare istruttoria della Commissione finanze dell'Assemblea

valutazione sulla spesa pubblica. Il dibattito parlamentare sulla riforma, favorito dall'iniziativa congiunta dell'Assemblea Nazionale e del Senato, si è sviluppato intorno al testo presentato all'Assemblea Nazionale (Da una commissione speciale, presieduta dal presidente stesso dell'Assemblea, M. Raymond Forni, e incaricata di esaminare la proposta di legge organica presentata da M. Didier Migaud), che, approvato con due letture successive per ciascun ramo del Parlamento (Proposta di legge 2540 depositata l'11 luglio 2000 all'Assemblea nazionale; approvazione in prima lettura l'8 febbraio 2001 (TA 640); proposta di legge organica in discussione al Senato, n. 226 e adottata in prima lettura il 13 luglio 2001 (TA 100); proposta di legge organica in discussione all'Assemblea nazionale, modificata dal Senato, n. 3139 e approvata in seconda lettura il 21 giugno 2001 (TA 690); proposta di legge organica in discussione al Senato, modificata dall'Assemblea e approvata in seconda lettura il 28 giugno 2001 senza modifiche (TA 127) nel suo testo definitivo), è diventato legge organica n. 2001 – 692 del 1° agosto 2001.

⁷ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 165 e ss.; E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa tra governo e parlamento* Giuffrè, Milano, 1986, p. 3 ss..

⁸ D. MAUS, *Etudes sur la Constitution de la V^e République. Mise en place pratique*, Nancy, STH, 1990, p. 177 e ss..

⁹ Y.CANNAC, « Mettre en oeuvre la loi organique relative aux lois de finances », *Revue française de finances publiques*, juin 2003, pp. 10 e ss..

¹⁰ La legge organica di riferimento è la loi organique n. 2001-692 du 1^o aout 2001 *relative aux lois de finances* che ha modificato l'ordonnance n.59 – 2 janvier 1959, portant *loi organique relative aux lois de finance*.

¹¹ Sul processo di formazione della loi de finance in seno al Governo, cfr. P.F. LOTTIO, *Forma di governo e processo di bilancio*, cit., 77 ss..

Nazionale¹². La disciplina costituzionale e regolamentare dell'iter parlamentare prevede un intenso coinvolgimento della Commissione finanze dell'Assemblea Nazionale. In essa, infatti, si svolge un ampio dibattito che si conclude con la votazione di una prima serie di emendamenti e con la nomina di un relatore di maggioranza e di uno o più eventuali relatori di minoranza¹³.

Concluso l'esame in Commissione, il dibattito parlamentare in Assemblea è fortemente contingentato: essa vota prima la parte relativa alle entrate e poi quella relativa alle spese entro 40 giorni dalla data di presentazione. Successivamente trasmette il testo al Senato che ha 20 giorni a disposizione per concludere la prima lettura (art. 47 Cost.). In caso di disaccordo far le due Camere il Primo Ministro può convocare una commissione mista paritetica (*commissione mixte paritaire*) incaricata di proporre un testo comune (cfr. art. 45 Cost.). Se la Commissione non propone un testo comune il Governo richiede all'Assemblea di decidere definitivamente (art. 45 Cost.) e in ogni caso, se il Parlamento non si pronuncia nel termine di 70 giorni, le disposizioni del disegno di legge possono essere emanate con ordinanza. L'approvazione non può comunque andare oltre il 20 dicembre. Oltre a queste stringenti procedure di esame e al rigoroso regime di ammissibilità degli emendamenti, il Governo dispone anche della possibilità di ricorrere al c.d. *vote bloqué* e alla *question de confiance*. Con il primo, l'esecutivo può richiedere a ciascuna assemblea un unico voto sul testo emendato dal Governo (art. 44, comma 3 Cost.); con la seconda il Primo Ministro può impegnare la responsabilità del Governo innanzi all'Assemblea nazionale sulla votazione di un testo che si considera approvato salvo votazione di una mozione di sfiducia (art. 49, comma 3 Cost.).

Insieme al disegno di legge di bilancio il Governo presenta al Parlamento il *Rapporto sulla situazione e le prospettive economiche, sociali e finanziarie della nazione* (art. 50 LOLF) e il *Rapporto sulla evoluzione dei prelievi obbligatori nel corso dell'anno e nei due anni successivi* (art. 52 LOLF). Il primo Rapporto, in particolare, rappresenta una novità: esso giustifica le scelte allocative stabilite nel progetto di legge di bilancio e, al tempo stesso, illustra le prospettive evolutive, nell'arco di un quadriennio, delle entrate e delle spese e dei saldi del settore pubblico.

Al termine della sessione di bilancio, entro il mese di dicembre, il Governo presenta anche il *Rapporto sulla evoluzione dell'economia nazionale e sugli orientamenti delle finanze pubbliche* (art. 48 LOLF) oggetto di dibattito parlamentare.

Oltre alla legge di bilancio, nel corso dell'esercizio finanziario possono essere approvate: le leggi c.d. di assestamento (*lois de finances rectificatives*) che comportano maggiori entrate o maggiori spese rispetto a quelle previste e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale (art. 47 Cost.).

Le prime consentono al Governo di proporre al Parlamento, nel corso dell'esercizio finanziario, le modifiche necessarie alla legge finanziaria per la correzione dell'andamento dei conti pubblici; le seconde stabiliscono le condizioni generali di finanziamento del settore e, sulla base delle previsioni di entrata, determinano gli obiettivi si spesa.

Infine, con l'approvazione della *loi de règlement* conclude il ciclo di bilancio. Esso, strumento legislativo di approvazione del rendiconto generale sul bilancio dello Stato

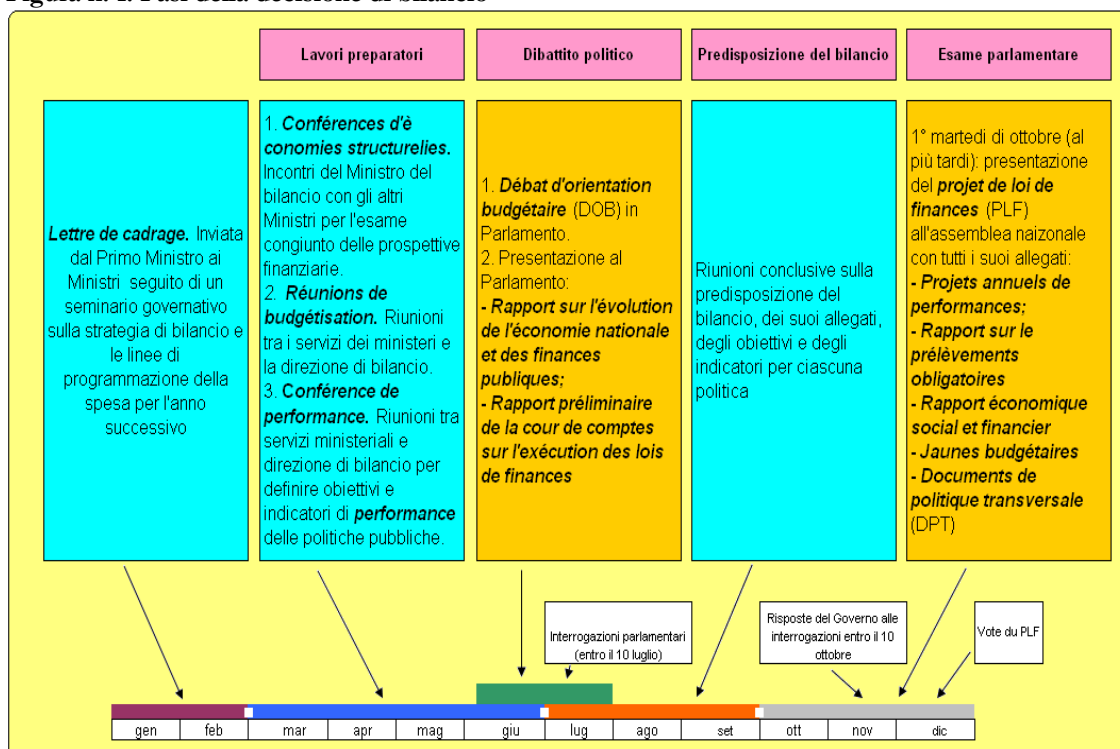
¹² Per la descrizione delle varie fasi di sviluppo della decisione di bilancio, cfr. Dossier Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Le procedure di bilancio nei principali paesi della UE*.

¹³ G. RIVOSECCHI, *Indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pp. 190 ss. in cui viene peraltro precisato il ruolo determinante del Presidente della Commissione in relazione ai delicati poteri circa l'ammissibilità degli emendamenti in applicazione del parametro contenuto nell'art. 40 Cost.: analoga rigida disciplina di ammissibilità è prevista nel regolamento del Senato. La valutazione di ammissibilità degli emendamenti segue le procedure indicate dai regolamenti parlamentari (art. 98, 6 reg. AN; artt. 24,45,46 reg. S.).

dell'anno precedente, consente al Parlamento di esercitare la funzione di controllo e valutazione della politiche pubbliche anche attraverso il supporto della Corte dei conti (sui principali passaggi della decisione di bilancio cfr. Figura n.1).

Passando all'analisi strutturale del bilancio dello Stato, il progetto di *loi de finances*, che contiene gli stanziamenti di entrata e di spesa, i bilanci annessi di enti pubblici con autonomia organizzativa e finanziaria (*budgets annexes*) e i conti speciali per la copertura di impieghi predeterminati (*comptes spéciaux du Trésor*), è distinto in due grandi parti: la prima, sottoposta alla preliminare approvazione parlamentare, relativa alle entrate, e la seconda relativa alle spese (art. 34 LOLF).

Figura n. 1: Fasi della decisione di bilancio



La prima parte si riferisce alle *condition générales de l'équilibre financier* sono le disposizioni che determinano la cornice generale dell'azione amministrativa, il livello di imposizione fiscale, la determinazione dei tetti di spesa per grandi categorie e, infine, l'equilibrio macroeconomico generale con l'indicazione del saldo contabile di riferimento: il disavanzo di bilancio da coprire con l'indebitamento.

La seconda parte del progetto di bilancio, invece, fissa per le varie missioni l'ammontare delle autorizzazioni ad impegnare le spese e gli stanziamenti di cassa. Questa seconda parte può essere messa in discussione solo dopo l'approvazione delle disposizioni relative all'equilibrio macroeconomico (art.40 Cost.)

Pur lasciando inalterata questa ripartizione generale, la riforma del 2001 ha inciso in modo significativo sulla struttura interna del bilancio. La nuova articolazione contenuta nella riforma non si limita a descrivere una metodologia di redazione che sintetizza e aggrega i dati economico finanziari in modo diverso rispetto al passato; essa, infatti, ha inciso anche

sulle stesse modalità di gestione della spesa da parte delle pubbliche amministrazioni e sul livello di responsabilizzazione delle stesse strutture organizzative¹⁴.

L'obiettivo della riforma, pertanto, è duplice: ripensa le modalità di gestione delle risorse pubbliche in un'ottica di risultato e richiede una maggiore trasparenza delle informazioni contabili per la loro finalizzazione verso scelte strategiche¹⁵.

Abbandonando la vecchia struttura del bilancio approvato per capitoli¹⁶, la *loi organique* stabilisce che l'unità di voto del bilancio in Parlamento sia la missione. Quest'ultima traduce le "priorità dello Stato e comprende un insieme di programmi che concorrono alla definizione di una politica pubblica"¹⁷. Le missioni, che possono essere istituite unicamente dalla legge di bilancio, si sviluppano e si concretizzano attraverso la elaborazione di programmi. Ogni programma raggruppa a sua volta un insieme di risorse destinate a realizzare un'azione o un insieme coerente di azioni rilevanti per un determinato ministero.

Alle due macro partizioni (missioni, programmi) la legge affianca quindi un terzo livello di articolazione del bilancio: quello per azioni.

La legge organica¹⁸ stabilisce che la legge di bilancio, oltre a determinare la natura, l'ammontare e la destinazione delle entrate e delle spese dello Stato, attraverso l'individuazione dei programmi, raggruppa le risorse necessarie per la realizzazione di azioni. Alle azioni, che svolgono una funzione di dettaglio dei programmi, devono essere associati obiettivi precisi, definiti in funzione dei risultati di interesse generale. Le azioni concretizzano il processo di programmazione e pianificazione strategica attivato con la preliminare individuazione delle missioni e delle priorità.

Secondo quanto stabilito dalla legge organica¹⁹, i programmi rappresentano le unità di specializzazione degli stanziamenti di bilancio. Lo stanziamento di spesa per ogni programma viene anche classificato in titoli e, successivamente, in categorie. La riforma, infatti, prevede sette titoli di spesa: dotazioni dei poteri pubblici, spese per il personale, spese di funzionamento, oneri del debito pubblico, spese di investimento, spese di intervento, spese di operazioni finanziarie. L'art. 5 della LOLF stabilisce, inoltre, un elenco di 18 categorie in cui è scomponibile la spesa in ogni titolo.

Mentre le missioni, legate all'attuazione di priorità, possono riguardare anche più Ministeri (cosiddette missioni interministeriali), i programmi si riferiscono solo ed esclusivamente ad un ministero e "racchiudono" tutte le risorse e tutti i mezzi necessari per l'attuazione delle politiche pubbliche.

La triplice ripartizione contabile introdotta dalla riforma conserva la tradizionale distinzione tra unità contabili e unità di voto. Le unità di voto sono rappresentate esclusivamente dalle missioni, sulle quali il Parlamento è chiamato ad esprimersi. Il secondo e il terzo livello di

¹⁴ Rapport sur la préparation de la mise en oeuvre de la loi organique n.2001-692 du 1^o août 2001, relative aux lois de finances, en application de l'article 109 de la loi de finances pour 2003, présenté par Messieurs Nicolas Sarkozy, Ministre d'Etat, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat au budget et a la réforme budgétaire, juin 2004.

¹⁵ F. MORDACQ, *La moderfie en marche*, *Revue française de finances publiques*, juin 2003, pp. 38 e ss..

¹⁶ In sede di approvazione parlamentare si distinguono le unità contabili dalle unità di voto. Le unità contabili sono i capitoli sui quali, nel disegno originario dell'ordinanza organica, il Parlamento non si sarebbe dovuto esprimere. Il Parlamento avrebbe dovuto votare solo gli articoli del progetto governativo, gli stati di previsione di ciascun ministero richiamati dall'ordinanza organica. Tuttavia, la prassi parlamentare ha modificato di fatto le previsioni del legislatore, ritenendo che ci fosse una eccessiva limitazione delle prerogative parlamentari. Quindi il Parlamento entra nella decisione potendo proporre emendamenti anche in relazione a i capitoli, che secondo la previsione della legge organica, non rappresentano le unità di voto.

¹⁷ PLF 2004, *Reforme budgétaire, les quatre chantiers de la moderfie*, Ministero delle finanze francese, p. 2.

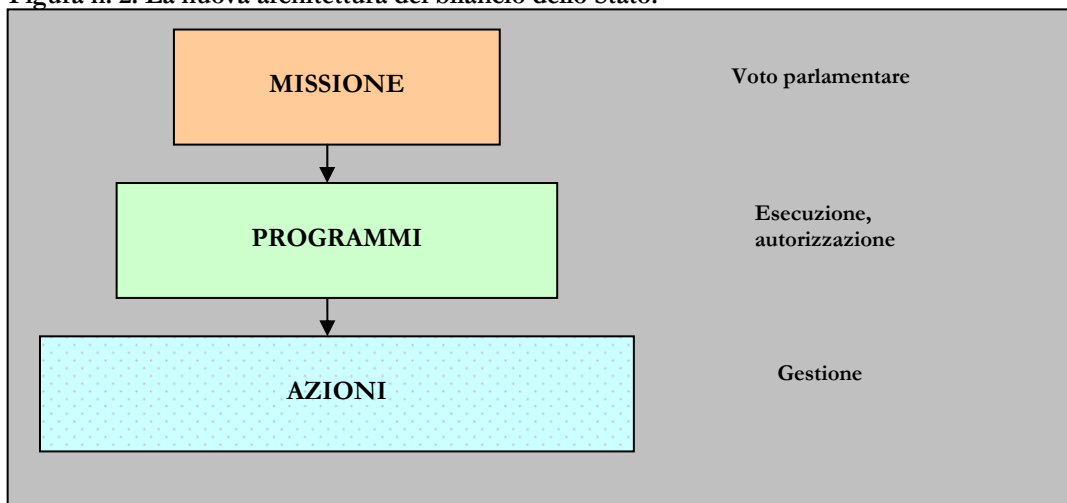
¹⁸ Art. 1 *loi organique relative aux lois de finance*.

¹⁹ Art. 7 *loi organique relative aux lois de finance*.

classificazione e aggregazione delle risorse, invece, sfuggono al sindacato del Parlamento ma non alla possibilità che esso ha di apportare delle modifiche sotto forma di emendamenti. Infatti, una delle sostanziali modifiche introdotte dalla riforma è stata quella di mitigare il divieto di “emendabilità” del Parlamento sancito dall’art. 40 della Costituzione, attraverso la previsione di un potere di intervento e di modifica degli stanziamenti di bilancio all’interno dei programmi (cfr. Figura n. 2 sulla nuova architettura del bilancio dello Stato).

Per consentire al Parlamento l’esercizio di questa facoltà, la riforma ha dotato il Legislatore di più ampi strumenti informativi in grado di illustrare in modo analitico il contenuto dei macro aggregati sui quali è chiamato ad esprimere il proprio giudizio. Per colmare il vuoto di informazione che si sarebbe creato con la presentazione di un bilancio dello Stato costituito solo dalla elencazione di missioni, la legge organica prevede che il progetto di legge di bilancio sia accompagnato anche dai numerosi *allegati esplicativi* che sviluppino, per ogni programma, l’ammontare delle risorse appartenenti a ciascun titolo.

Figura n. 2: La nuova architettura del bilancio dello Stato.



Accanto alla nuova classificazione della spesa pubblica, la riforma introduce anche un sistema di contabilità generale che affianca il sistema di contabilità finanziaria.

Il legislatore, infatti, pur riconoscendo la necessità di disporre di informazioni contabili proprie della contabilità generale (economico patrimoniale) e della contabilità gestionale²⁰, ha ritenuto che il tradizionale impianto autorizzatorio del bilancio espresso in termini finanziari non dovesse essere abbandonato. Sulla base di questo assunto, pertanto, ha lasciato coesistere (art. 27 LOLF) tre diversi sottosistemi contabili (cfr. Tabella n.1).

La classificazione della spesa pubblica per missioni e programmi e l’adozione di sistemi di contabilità di tipo aziendale da affiancare a quello finanziario, ha consentito alla riforma di introdurre anche un nuovo modello gestionale basato sulla individuazione di *responsables de*

²⁰ Per la distinzione si veda: R. MUSSARI, *Contabilità pubblica locale, tendenza in atto e difficoltà operative*, in corso di pubblicazione; si precisa che il dibattito è aperto a livello internazionale sul passaggio da una contabilità *cash basis* ad una contabilità *accrual basis*. È *accrual* quando i fatti gestionali – amministrativi si registrano al momento in cui si realizzano, mentre è *cash* nell’ipotesi in cui la registrazione avvenga solo al momento in cui si incassa o si paga.

programmes chiamati a gestire con un ampio margine di discrezionalità le risorse assegnate, in funzione del raggiungimento di obiettivi predefiniti.

Ad ogni programma contenuto all'interno di ciascuna missione, infatti, è assegnato un *responsable de programme* il quale ha il compito di definire: a priori, gli obiettivi nel progetto annuale di *performances* annesso al progetto di bilancio; a posteriori, i risultati ottenuti nel corso della gestione²¹.

Tabella n.1: I tre sottosistemi contabili dello Stato

	Contabilità finanziaria	Contabilità patrimoniale	economico	Contabilità analitica
Finalità	Autorizzazione degli impegni di spesa e delle uscite di cassa	Misura e valutazione del patrimonio e del reddito di competenza		Misura dei costi
Base contabile	Contabilità a base finanziaria	Contabilità a base patrimoniale	economico	Derivata dalla contabilità a base economico patrimoniale/ di competenza economica
Principi contabili	Principi budgetari	Principi definiti dal Comitato per le norme contabili		

Fonte: Mussari, 2005.

Questo secondo adempimento del *responsable de programme* è assolto nei *rappports annuels de performances*²². Tali rapporti, che riguardando la verifica *ex post* dei risultati gestionali, non sono collegati al bilancio previsionale, ma costituiscono gli allegati del *projet de loi de règlement* (progetto di legge sul rendiconto). Dai *rappports annuels de performances*, allegati al progetto di legge sul rendiconto, il Parlamento può verificare che per ciascun programma siano stati centrati gli obiettivi, raggiunti i risultati secondo gli indicatori predefiniti. Ciascun *responsable de programme*, a seconda del proprio ministero di appartenenza, dispone di un ampio margine di libertà nella redistribuzione delle risorse tra i vari titoli di spesa²³. Stante il principio della perfetta fungibilità degli stanziamenti di bilancio (detto anche di *globalizzazione* degli stanziamenti per programma) tra i diversi titoli²⁴, il *responsable de programme* può trasformare le spese di funzionamento in spese di investimento e viceversa. Tuttavia, la legge introduce un limite a questa discrezionalità: essa, infatti, stabilisce²⁵ che gli stanziamenti destinati al titolo relativo alle spese per il personale costituiscono il limite massimo delle spese di questa natura, indipendentemente dal programma cui si riferiscono. Ne deriva che le spese per il personale relative ad un determinato programma non possono essere maggiorate attingendo dagli altri titoli. Al contrario, gli stanziamenti destinati alle spese in materia di personale possono essere utilizzati per accrescere gli stanziamenti di altri titoli. In questo caso opera il principio della c.d. *fungibilità asimmetrica*.

²¹ PLF 2004, *Reforme budgétaire, les quatre chantiers de la modernité*, Ministero delle finanze francese, p. 2.

²² Art. 54 *loi organique relative aux lois de finance*.

²³ Art.5 *loi organique relative aux lois de finance*. Ogni titolo è scomposto in categorie. Complessivamente le spese sono classificate in 18 categorie.

²⁴ *Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, Modernité, vers la nouvelle gestion publique, Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n. 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en application de l'article 109 de la loi de finance pour 2003, mai 2003, 7 e ss.*

²⁵ Art. 7 *loi organique relative aux lois de finance*.

Una volta definiti gli stanziamenti per programma, all'interno di ciascun Ministero si sviluppa un dialogo tra i diversi *responsables de programmes* e i servizi di cui sono responsabili che si concretizza nella elaborazione del *Budget opérationnel de programme (BOP)*²⁶. I *budget* consentono di ripartire gli stanziamenti del bilancio relativi ai diversi programmi tra i servizi incaricati della loro attuazione, con la definizione di obiettivi e indicatori di risultato.

Attraverso i *budget* le previsioni contenute nella legge che approva il bilancio previsionale si concretizzano in operazioni di gestione delle risorse, secondo una destinazione sia economica che funzionale.

Ogni *budget*, redatto da ciascun *responsable de programme*, rappresenta l'insieme delle risorse umane e strumentali di un programma declinando, su uno specifico perimetro di attività o in relazione ad un determinato territorio, gli obiettivi e gli indicatori di risultato. Ogni *budget* si riferisce ad uno ed un solo programma e la sua elaborazione e la conseguente attuazione è rimessa al responsabile di programma.

Tuttavia, il *responsable de programme* non decide arbitrariamente i contenuti del *budget - documento di programmazione operativa* - ma instaura un dialogo con tutti i soggetti che, a vario titolo, possono contribuire sia alla definizione che alla successiva realizzazione degli obiettivi contenuti nel documento di programmazione. Questi ultimi, incaricati della attuazione concreta delle operazioni programmate all'interno del *budget*, possono creare delle unità operative, cioè dei servizi dello Stato sia a livello centrale che periferico.

Pertanto, il *responsable de programme* delega la gestione a livello territoriale e decentrato ai *responsables opérationnel de budget (RBOP)*.

I responsabili del *budget*, quindi, possono essere identificati sia a livello di amministrazione centrale che periferica (strutture decentrate), a seconda che il programma sottostante ad una determinata missione, coinvolga o meno le strutture periferiche dello Stato.

Anche il *responsable de BOP*, che gestisce un insieme di risorse finanziarie, umane e strumentali, può a sua volta, ripartire i mezzi di cui dispone a differenti unità operative (*unités opérationnelles*, UO) incaricate di attuare il BOP.

È interessante sottolineare che il dialogo sulla gestione operativa dei *budget* si sviluppa a due livelli: da una parte tra il responsabile di programma e il responsabile del *budget* e dall'altra tra il responsabile del *budget* e le unità operative incaricate di darne attuazione. Possono essere identificate quattro fasi di questo dialogo: la prima nella quale viene definito un quadro generale di gestione operativa da parte del responsabile di programma; una seconda nella quale viene elaborato un progetto di *budget* da parte del responsabile insieme alle diverse unità operative; una terza fase nella quale viene approvato il *budget* dal responsabile di programma; e, infine, una quarta fase di rendicontazione dei risultati di gestione da parte del responsabile (cfr. Figura n.3 sulla declinazione operativa dei programmi).

In questo quadro, il Prefetto, garante della cooperazione tra i servizi e della coerenza delle politiche pubbliche dello Stato sul territorio, riveste un ruolo di assoluta centralità.

Egli, infatti, nella costruzione del *budget*, intesse un dialogo costruttivo con le amministrazioni, anche quelle "decentrate".

Nella programmazione "a cascata" sviluppata attraverso il *budget*, egli assume un ruolo chiave nel dialogo costante tra l'amministrazione centrale e i servizi decentrati: è il garante dell'azione di programmazione economico finanziaria che parte dalle missioni e dai programmi per svilupparsi "a rete", su tutto il territorio, nelle azioni che legittimano la gestione degli stanziamenti del bilancio. Il suo ruolo strategico di programmazione e di coordinamento dei servizi dello Stato a livello di dipartimenti e di regioni è confermato

²⁶ Circa 1900 BOP, di cui 1600 a livello decentrato.

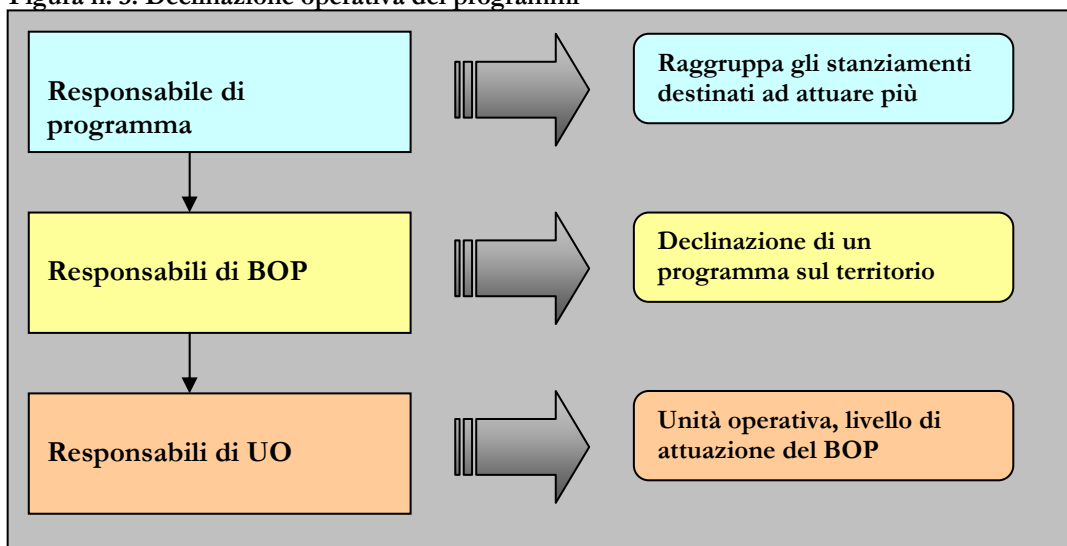
dalla necessità che egli esprima un parere formale sul progetto di *budget*, prima che questo sia trasmesso al responsabile di programma²⁷.

Le competenze del Prefetto, sostanzialmente modificate e sensibilmente ampliate dalla legge di riforma del bilancio, sono state oggetto di un decreto di “riordino” da parte del Ministero dell’interno che ne ha precisato i contenuti²⁸.

L’art. 6 del decreto, infatti, stabilisce che il Prefetto regionale può proporre ai ministri competenti, previa consultazione del Comitato di amministrazione regionale, un programma o un’azione di un programma (secondo la definizione della legge organica di riforma del bilancio dello Stato) che corrisponda ad una priorità o ad un progetto strategico dello Stato. Dunque, il Prefetto regionale, oltre a determinare le linee di azione per l’attuazione a livello regionale delle politiche nazionali e comunitarie e a coordinare l’azione dei Prefetti dipartimentali²⁹, “raccolge” le istanze territoriali in materia di politica economica e provvede ad “incorporarle” nel bilancio dello Stato.

Ma l’azione di programmazione e di coordinamento del Prefetto regionale si spinge oltre, fino a prevedere la possibilità che, in attuazione di una politica pubblica nazionale, egli possa disporre l’accorpamento di più servizi decentrati che concorrono insieme alla realizzazione di programmi e azioni³⁰.

Figura n. 3: Declinazione operativa dei programmi



Dunque, alla funzione di programmazione viene correlata anche una funzione strategica di organizzazione e di razionalizzazione dell’amministrazione stessa.

Altrettanto innovative sono poi le previsioni contenute negli artt. 27 e 28 del decreto. Nel primo caso, quando più servizi o parti di servizi decentrati di un dipartimento o di una regione concorrono all’attuazione di una stessa politica pubblica, il Prefetto può designare un capo progetto, incaricato di coordinare l’azione di tutti i soggetti coinvolti in una determinata area territoriale e in un determinato periodo di tempo. Il Prefetto, indicando al

²⁷ OECD, *The role of budget institutions, 24 th annual meeting of OECD senior budget official*, 3 – 4 june 2003, p. 14.

²⁸ Décret n. 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l’organisation et à l’action des services de l’état dans les régions et départements.

²⁹ Artt. 2 e 3 del Decreto.

³⁰ Art. 25 del Decreto.

capo progetto gli obiettivi da raggiungere, la durata del suo incarico, i servizi da coordinare, i mezzi a disposizione e le modalità di valutazione del suo operato, esercita una *funzione di coordinamento* tra più attori responsabili, secondo modalità diverse, di una stessa politica pubblica.

Nel secondo caso, invece, quando più servizi decentrati sono incaricati dello svolgimento delle medesime azioni, il Prefetto può costituire un *pool* di esperti diretto da un responsabile ovvero può creare una delegazione inteservizi, dotata di un proprio *budget*, di proprie competenze e di propri mezzi di azione, per assicurare l'omogeneità delle attività poste in essere. In questo modo, attraverso la figura del capo progetto o la struttura delle delegazione, il Prefetto, valorizzando la *funzione di organizzazione*, riesce ad imprimere una "*conduite durable*" ad amministrazioni omologhe.

Dalla individuazione di queste specifiche attribuzioni riconosciute ai Prefetti dalla legge di riforma in materia di *budgeting*, ne deriva che i BOP possono essere posizionati a vari livelli: nazionale, per lo svolgimento di funzioni di supporto (per esempio informatiche e di comunicazione); a livello interregionale, per lo svolgimento di programmi come Polizia nazionale e Sicurezza negli scambi di beni e servizi; a livello regionale, per lo svolgimento della maggior parte dei programmi (per esempio Lavoro, Sanità, Istruzione, Agricoltura); a livello dipartimentale, con riferimento ad alcuni specifici e limitati programmi.

Per facilitare i responsabili di programma nella gestione, spesso condivisa con Prefetti e responsabili di BOP, di un medesimo progetto, la riforma ha previsto anche l'introduzione di un nuovo sistema di informazione contabile comune a tutte le amministrazioni pubbliche. Prima della riforma la contabilità era gestita da circa 4000 soggetti istituzionali diversi che operavano con sistemi operativi diversi. Il momento di "raccordo" dei dati tra i diversi livelli di amministrazione veniva effettuato dall'Agenzia contabile centrale del tesoro incaricata della registrazione di tutte le operazioni. Tuttavia, le fasi della spesa a livello centrale e a livello decentrato erano gestite sulla base di sistemi operativi differenti.

Con l'entrata in vigore della riforma, le fasi della spesa a livello di amministrazione centrale gestite dal sistema ACCORD (*Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'Etat*) si estendono anche a livello decentrato. In questo modo, l'utilizzo di un patrimonio informativo contabile condiviso, consente di realizzare un sistema integrato di informazione, di esecuzione e di contabilizzazione delle spese dello Stato, requisito indispensabile per assicurare una valutazione efficace dell'azione pubblica, collegata al monitoraggio degli obiettivi e dei risultati raggiunti oltre che alla rilevazione dei costi. Tuttavia, nella fase di attuazione del nuovo sistema sono state riscontrate numerose criticità segnalate in più occasioni anche dalla Corte dei conti, tali da indurre il Governo ad apportare ulteriori correttivi e nuovi sistemi di contabilizzazione³¹.

L'attuazione della riforma così descritta è stata affidata all'azione di coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze che, a questo fine, ha istituito una direzione generale "dedicata"³².

³¹ Il primo correttivo ha portato all'adozione del sistema ACOORD II; successivamente il Governo ha previsto, a partire dal 2009, l'adozione di un nuovo sistema denominato CHORUS. Su questo punto si veda *Cour de comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'état pour l'année 2006*, disponibile sul sito www.ccomptes.fr

³² Accanto alla struttura amministrativa, è stato costruito anche un apposito sito web, nel quale far confluire tutte le informazioni relative all'attuazione della riforma: www.moderfie.minefi.gov.fr

Nel 2006³³ è stato presentato il nuovo bilancio dello Stato secondo la nuova articolazione: 47 missioni, di cui 10 interministeriali, 158 programmi, 580 azioni³⁴. Per monitorare costantemente l'attuazione della riforma è stata costituita una struttura di *internal audit*, il *Comité interministériel d'audit des programmes* (CIAP) con il compito di certificare la qualità delle informazioni trasmesse al Parlamento³⁵. Esso riunisce gli esperti dei diversi ispettorati generali dei Ministeri ed ha il compito di garantire l'affidabilità delle informazioni contenute nel progetto annuale di *performance* e nel rapporto annuale di *performance*, facilitando il dibattito parlamentare. Composto di 15 membri (per ciascun Ministero), procede anche a regolari audizioni sui singoli programmi in prossimità della presentazione del disegno di legge di bilancio. Le risultanze del CIAP sono destinate ai Ministeri ma anche al Parlamento e alla Corte dei Conti.

Dalla ricognizione degli strumenti e delle nuove procedure e delle istituzioni "rinnovate" dalla riforma del bilancio dello Stato e dalle riforme costituzionali, emerge con chiarezza la scelta di voler adottare paradigmi di azione lontani da quelli che hanno contraddistinto per molti anni l'assetto organizzativo dello Stato centralista francese.

I diversi segnali di cambiamento (dal bilancio finanziario al bilancio per missioni, dalla centralizzazione della decisione di bilancio alla responsabilizzazione delle strutture periferiche, dal controllo alla valutazione delle politiche pubbliche) si inseriscono in un processo irreversibile di riforme a "largo raggio", capace di permeare anche gli istituti più tradizionali, simboli di uno "Stato ripensato"³⁶. Ma è anche un processo che descrive una "catena del valore"³⁷ delle amministrazioni pubbliche, ispirata a paradigmi di azione nuovi: trasparenza, responsabilità, rendicontazione, semplificazione.

³³ B. ABATE, (Consigliere per la strategia del direttore per la riforma del bilancio del Ministro dell'economia, delle finanze e dell'industria francese), *La réforme budgétaire et comptable décidée par la loi organique du 1^{er} août 2001*, Conferenza annuale della ragioneria Generale dello Stato, Roma, 7 luglio 2004. In quella occasione ha illustrato la nuova articolazione delle missioni del Ministero di giustizia francese: prima dell'entrata in vigore della riforma il bilancio del Ministero era suddiviso in 30 capitoli, articolati in 4 titoli. Ora sono trasformati in 6 programmi: giustizia amministrativa, ordinamento giudiziario, amministrazione penitenziaria, protezione giudiziaria dei giovani, accesso alla giustizia, sostegno alle politiche in materia di giustizia e agli organismi ad esse collegati. Prima della predisposizione del bilancio di previsione per il 2006, il Governo ha avviato una serie sperimentazioni: durante il secondo semestre 2003 e fino al primo semestre 2004 è stato compiuto il lavoro di individuazione e di ricognizione delle missioni, dei programmi, delle azioni di ciascun Ministero con la individuazione degli obiettivi e degli indicatori di risultato; a settembre 2004 il Governo ha presentato una versione sperimentale del bilancio secondo la nuova articolazione; infine, accanto al progetto di legge di bilancio per il 2005, ha presentato un allegato nel quale gli stanziamenti sono classificati per missioni e programmi, secondo le regole della legge organica.

³⁴ 34 missioni del bilancio generale e 13 dei bilanci annessi e dei conti speciali; 132 programmi del bilancio generale e 26 dei bilanci annessi e dei conti speciali; come evidenziato nel *Rapport sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n.2001-692 du 1^{er} août 2001*, cit., p. 7 e nella *Communication en Conseil des Ministres du 16 juin 2004*, in www.moderfie.minefi.gouv.fr.

³⁵ PLF 2004, Réforme budgétaire, les quatre chantiers de la moderfie, Ministero delle finanze francese, p. 2; Circolare du 22 avril 2002 relative à la mise en place du comité interministériel d'audit des programmes; Guide d'audit du Comité interministériel d'audit des programmes, mars 2003. Oltre a questo Comitato, peraltro, operano anche altri organismi di internal audit quali: il Servizio di controllo contabile e di bilancio (CBCM): 15 controllori contabili e di bilancio posizionati in ciascun Ministero e sotto la responsabilità del Ministro delle finanze. Hanno il compito di fornire in tempo reale (attraverso un sistema informatizzato centralizzato) i dati sulla spesa e sulla situazione patrimoniale del Ministero di riferimento; la Conferenza nazionale di finanza pubblica: da gennaio 2006 la Conferenza riunisce insieme per la prima volta le tre componenti della spesa pubblica: Stato, collettività locali e organismi di sicurezza sociale. La finalità è quella di monitorare e tenere sotto controllo il debito pubblico dando tempestiva comunicazione all'Unione europea; il Collegio dei direttori finanziari di ciascun Ministero: si riunisce ogni mese.

³⁶ S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari, 2002, pp. 74 e ss..

³⁷ E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002.

3. Il ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio: poteri istruttori, di informazione, di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche.

Nel 1816 Chateaubriand, con riferimento ai poteri della Camera dei Deputati in materia di bilancio, affermava: «il faut que la Chambre des députés se garde de substituer au système des finances ministériel son propre système des finances ... (...) ...le budget doit être fait par le ministre et non par la Chambre des députés, qui est le juge de ce budget. Or, si elle fait le budget, elle ne peut demander compte de son propre ouvrage»³⁸.

Da allora il contesto storico, politico, economico e sociale è profondamente mutato e con esso il rapporto e l'equilibrio tra i poteri costituzionali. Più di un secolo di riforme ci separano da quelle affermazioni che, oggi, dopo la riforma del *la loi organique de finance*, rievocano principi costituzionali ormai tramontati e superati dai più ampi poteri istruttori, di informazione e di controllo riconosciuti al Parlamento.

La legge organica 2001 - 692 ha contribuito decisamente ad avvicinare il Parlamento al baricentro delle decisioni di bilancio, tradizionalmente presidio esclusivo del Governo.

Il dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della riforma, infatti, aveva messo in evidenza come il Parlamento, sia a causa della scarsa significatività e trasparenza dei documenti di bilancio che per la inadeguatezza degli strumenti e delle procedure parlamentari di valutazione della spesa pubblica, non potesse esercitare pienamente la sua funzione di controllo e, conseguentemente, non potesse contribuire a migliorare l'efficacia delle decisioni di bilancio. Sulla base di queste considerazioni, si proponeva una rielaborazione dei documenti di bilancio ispirata a canoni di semplificazione e trasparenza, e dall'altro, un rafforzamento del controllo parlamentare nelle diverse fasi della procedura di approvazione del bilancio.

Tali proposte sono state integralmente recepite nel testo approvato definitivamente e divenuto legge, attribuendo al Parlamento più incisivi poteri istruttori, di informazione e di controllo.

Sui poteri istruttori del Parlamento, la legge organica, modificando l'ordinanza del 1959³⁹, ha ridefinito e precisato le condizioni di esercizio del diritto di emendamento da parte dei parlamentari sulle *lois de finances*, introducendo un vero e proprio potere di iniziativa⁴⁰.

La Costituzione, nell'art. 40, prevede un generale divieto di emendabilità da parte del Parlamento nel caso in cui ciò comporti come conseguenza una diminuzione delle entrate o la creazione o l'aggravamento delle spese (e quindi, più in generale, del debito pubblico). La limitazione prevista dalla Costituzione ha lo scopo di evitare che specifiche disposizioni possano avere un'incidenza finanziaria diretta e incontrollata e possano essere votate senza che sia tenuto conto delle conseguenze che potrebbero arrecare all'insieme delle finanze pubbliche⁴¹.

La modifica introdotta dalla nuova legge, pur lasciando in linea generale inalterato il divieto, introduce una precisazione. L'art. 47 della legge indica il livello della classificazione del bilancio a cui si applica l'art. 40 della Costituzione. Il divieto di emendabilità *in peius*, infatti, opera solo con riferimento al tetto di spesa complessivo rappresentato da ciascuna missione nelle quali si articola il nuovo bilancio dello Stato. I membri del Parlamento,

³⁸ *La monarchie selon la Charte*, 1816.

³⁹ Art. 42 dell'ord. org. 59-2

⁴⁰ P. LAMY, *La réforme du budget de l'Etat (e maiuscola con accento), la loi organique relative aux lois de finance*, ouvrage coordonné par J.P. CAMBY, LGDJ, p. 285 e ss.

⁴¹ Conseil constitutionnel, Décision n. 75-57 du 23 novembre 1975

dunque, hanno una facoltà nuova rispetto al passato, che si concretizza nella possibilità di proporre emendamenti che modifichino gli stanziamenti relativi alle spese previste nel progetto di bilancio a condizione che questi operino solo ed esclusivamente all'interno delle sub articolazioni delle missioni. Con riferimento alle entrate, dunque sono ammissibili solo emendamenti che ne prevedano un aumento, ovvero quelli che abbiano carattere compensativo. Con riferimento alle spese, invece, sono ammessi solo emendamenti interamente o parzialmente soppressivi, mentre non sono in alcun modo ammessi emendamenti che incidano sull'entità delle missioni. In definitiva, per le missioni, gli stanziamenti approvati dal Parlamento divengono limiti di spesa.

In tal modo, lo stesso *Conseil Constitutionnel* ha chiarito che i membri del Parlamento, nel rispetto del divieto sancito dalla Carta Costituzionale, possono presentare emendamenti che aumentino gli stanziamenti di uno o più programmi inclusi in una missione a condizione che non aumenti lo stanziamento complessivo della missione stessa⁴².

La rivisitazione del potere di emendamento del Parlamento in materia di finanza pubblica⁴³ non solo ha trovato il consenso del *Conseil Constitutionnel*, ma, a giudizio di quest'ultimo, è stato letto come il punto centrale di tutta la riforma⁴⁴.

La legge organica, introducendo una serie di strumenti conoscitivi preliminari o contestuali allo svolgimento della sessione di bilancio, ha anche ulteriormente accresciuto i poteri di informazione del Parlamento rispetto a quanto era previsto dalla ordinanza del 1959⁴⁵.

Il primo strumento è dato dal *Rapporto sulla evoluzione dell'economia nazionale e sugli orientamenti di finanza pubblica*.

Ufficializzando i «dibattiti di orientamento di bilancio annuali» che il Parlamento francese conosce per prassi consolidata già dal 1996⁴⁶ il Governo trasmette al Parlamento questo Rapporto⁴⁷, in vista dell'esame del progetto di legge di bilancio, nel corso dell'ultimo trimestre della sessione ordinaria. Il Rapporto non è solo un primo resoconto sulla esecuzione della legge di bilancio dell'anno precedente, ma è anche un'anteprima degli orientamenti generali di politica economica del paese. E, infatti, il Rapporto contiene: l'elenco delle missioni, dei programmi e degli indicatori per il progetto di bilancio dell'anno successivo; una descrizione dei grandi orientamenti di politica economica e di bilancio con riferimento agli impegni europei del paese, e quindi al programma di stabilità. Questo documento, di orientamento generale sulla politica economica e di prima sintesi dei risultati dell'anno ancora in corso, può dare luogo ad un dibattito congiunto dell'*Assemblée Nationale* e del *Senato*. Il Parlamento è chiamato ad effettuare le proprie valutazioni entro tempi definiti dalla legge stessa (il governo ha l'onere di presentare gli elenchi che corredano il

⁴² Conseil constitutionnel, DC 25 juillet 2001, considérant 96

⁴³ C. LALY CHEVALIER, *Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financier au regard de la loi organique du 1^o août relative aux lois de finances*, in *Revue française de finances publiques*, n. 82, juin 2003, 115 e ss.

⁴⁴ Décision du 25 juillet 2001, considérant 96.

⁴⁵ Didier Migaud, *Mise en oeuvre de la LOLF: les évolutions dans les relations entre l'exécutif e le législatif*, in *Revue française de finances publiques*, n. 82, juin 2003, p. 25 e ss.; S. GUY, *La réforme du budget de l'Etat (e mainscola con accento), la loi organique relative aux lois de finance*, ouvrage coordonné par J.P. CAMBY, LGDJ, pp. 301-303.

⁴⁶ I dibattiti attuali (ante riforma) si sviluppano sulla base di un rapporto del governo, allegato al tradizionale rapporto sulla evoluzione dell'economia nazionale e della finanza pubblica previsto dall'art. 38 dell'ordinanza del 1959 che viene depositato il 1^o giugno di ogni anno salvo che non sia stato già depositato alcun progetto de loi rectificative. A questo rapporto sia aggiunge un contributo informativo della Corte dei Conti sui risultati di esecuzione dell'anno precedente e un rapporto d'informazione dei relatori delle commissioni finanza.

⁴⁷ Art. 48 *loi organique relative aux lois de finance*

Rapporto entro il 10 luglio e il Parlamento di esprimersi entro il 1° martedì di ottobre)⁴⁸. Il primo dibattito parlamentare sul Rapporto è avvenuto nel 2003.

Il secondo strumento di informazione è dato dal *Rapporto sulla situazione e sulle prospettive economiche, sociali e finanziarie del paese*, che, a partire dal 1° gennaio 2002, il Governo ha l'onere di presentare insieme al bilancio⁴⁹. Il Rapporto è costruito secondo una prospettiva pluriennale (almeno un quadriennio successivo a quello del progetto di legge di bilancio depositato) con una proiezione di lungo periodo delle entrate, delle spese e del debito pubblico anche ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Il terzo strumento di informazione è rappresentato dalla introduzione, a partire dal 1° gennaio 2002, di una specifica procedura⁵⁰ (conosciuta dalla prassi sin dalla III° Repubblica ma mai formalizzata), con cui il Parlamento, attraverso le Commissioni parlamentari dell'Assemblea Nazionale e del Senato, rivolge al Governo dei *questionnaires budgétaires*. *Le questionnaires* devono essere presentati prima del 10 luglio di ogni anno e il Governo ha l'onere di rispondere per iscritto, entro otto giorni a partire dal primo martedì del mese di ottobre (data limite per il deposito del progetto di legge di bilancio all'Assemblea Nazionale). *Le questionnaires*, infine, non possono essere formulati dal singolo parlamentare ma dall'intera commissione competente.

L'ultimo strumento di informazione è rappresentato dal cospicuo elenco di allegati che il Governo è tenuto a depositare in Parlamento contestualmente al progetto di legge di bilancio.

La legge di riforma⁵¹, modificando l'art. 32 dell'ordinanza del 1959, disciplina i contenuti degli allegati al bilancio con molta più precisione, al punto da indurre alcuni commentatori a rilevare la eccessiva mole di informazioni richieste dal Parlamento al Governo⁵².

La nuova disciplina individua due distinte categorie di allegati al progetto di bilancio: quelli esplicativi e quelli generali.

I primi comprendono: un elenco informativo privo di valore giuridico e una valutazione sui tributi di ogni natura; un'analisi della previsione delle entrate di bilancio e delle spese fiscali; l'elenco delle spese (i cosiddetti «*bleus ministériels*») e la ripartizione delle stesse per ogni unità di voto (hanno valore giuridico e possono essere emendati). Tra gli allegati relativi alle spese vi sono anche i *projets annuels de performance* (PAP) che, per ciascun programma, descrivono gli obiettivi e i costi delle azioni ministeriali.

Gli allegati generali sono i cosiddetti «*jaunes*», già previsti dall'art. 32 dell'ordinanza del 1959. A differenza di quelli esplicativi, quelli generali non si limitano a spiegare i contenuti del progetto di legge di bilancio ma, destinati alla informazione e al controllo parlamentare, possono raggiungere un elevato grado di dettaglio. La loro ampia portata, tuttavia, è spesso il risultato di autonome iniziative del Governo che, così facendo, si propone di «informare» in modo completo ed esaustivo il Parlamento.

L'ampliamento dei contenuti obbligatori dei *bleus* operata dalla legge organica, dunque, arricchisce il quadro delle informazioni che il Governo è tenuto a fornire al Parlamento in occasione della presentazione del bilancio. Ne consegue che il Governo, assolto l'obbligo di corredare il progetto di bilancio di tutti i *bleus*, non ha più necessità di elaborare ulteriori documenti esplicativi.

⁴⁸ S. GUY, *La réforme du budget de l'Etat* (e maiuscola con accento), *la loi organique relative aux lois de finance*, ouvrage coordonné par J.P. CAMBY, LGDJ, pp. 304 - 321

⁴⁹ Art. 50 *loi organique relative aux lois de finance*.

⁵⁰ Art. 49 *loi organique relative aux lois de finance*.

⁵¹ Art. 51 *loi organique relative aux lois de finance*.

⁵² C. D'HARCOURT, *La réforme de l'ordonnance organique vue par un ordonnateur*, RFFP, n. 76, novembre 2001, p. 132 et 133.

Oltre a quelli generali ed esplicativi, la legge introduce due nuove categorie di allegati sconosciute anche dall'ordinanza del 1959: un allegato che contiene un'analisi comparata (*carte de budégetisation*) delle grandezze di bilancio e fiscali (dei saldi) tra un esercizio all'altro⁵³ e un allegato che contiene una rappresentazione del bilancio che distingue una sezione per le spese di funzionamento (spese correnti) e una sezione per le spese di investimento.

La legge di riforma ha infine introdotto anche una serie di allegati informativi a corredo delle *lois rectificatives* e della *loi de règlement* che ne specificano il contenuto in modo analitico⁵⁴.

Infine, con riferimento alla funzione di controllo⁵⁵ la riforma⁵⁶ elevando a livello di legge organica molte delle funzioni e delle prerogative parlamentari di controllo prima disciplinate da leggi ordinarie, ha ridefinito i poteri della Commissioni finanze dell'Assemblea Nazionale e del Senato, sia in occasione dell'esame dei documenti di bilancio che successivamente alla loro approvazione. I presidenti e i relatori delle due Commissioni, infatti, possono esercitare il diritto di accesso agli atti e ai documenti di carattere economico finanziario nei confronti delle amministrazioni pubbliche; possono procedere a tutte le audizioni ritenute utili all'istruttoria; possono richiedere alla Corte dei Conti la realizzazione di tutte le indagini sulla gestione dei servizi e degli enti controllati; possono formulare richieste di assistenza alla Corte⁵⁷. Queste prerogative sono appannaggio esclusivo delle Commissioni finanze dei due rami del Parlamento e i conseguenti poteri di controllo dei membri delle Commissioni possono essere esercitati solo personalmente senza possibilità di eventuale delega.

L'art. 60 della legge organica completa il quadro dei nuovi e più penetranti poteri di controllo del Parlamento prevedendo che, a partire dal 1° gennaio 2002, nell'ambito della missione di controllo e di valutazione esercitata dalle Commissioni finanze dell'Assemblea e del Senato, queste possano formulare dei quesiti a cui il Governo è tenuto a rispondere entro due mesi⁵⁸.

Infine, non va trascurato che l'Assemblea nazionale, nel quadro delle sue prerogative di controllo finanziario sui conti pubblici, ha implementato due missioni permanenti finalizzate ad una maggiore vigilanza sulla spesa pubblica: la *mission d'évaluation et controle* (MEC) e la *mission d'évaluation et controle des lois de financement de la sécurité sociale* (MECSS).

La MEC, che trae ispirazione dal *National Audit Office* del Parlamento britannico, è stata sviluppata e implementata alla fine degli anni '90 all'interno della commissione finanza su impulso dello stesso gruppo di lavoro che ha successivamente condotto alla riforma del bilancio del 2001⁵⁹. In quella occasione, infatti, era stata evidenziata la necessità di creare una struttura parlamentare incaricata di monitorare, attraverso specifiche audizioni, l'operato dei diversi 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.

⁵³ Per es. nel progetto della *loi de finance* per il 2001 è stata inserita questa analisi sul confronto e la evoluzione delle spese tra il 2001 e il 2002.

⁵⁴ Artt. 53 e 54 *loi organique relative aux lois de finance*

⁵⁵ P. DAUTRY, *La réforme du budget de l'Etat (e maiuscola con accento)*, *La loi organique relative aux lois de finance*, ouvrage coordonné par J.P. CAMBY, LGDJ, p. 335 e ss.

⁵⁶ Art. 57-60 LOLF.

⁵⁷ Il *Conseil Constitutionnel*, nella sua decisione n. 2001-448 DC del 25 luglio 2001, ha stabilito che il rafforzamento della collaborazione tra la Corte dei Conti e il Parlamento deve essere organizzato nel rispetto del principio d'indipendenza della Corte così come previsto dall'art. 47 della Costituzione. L'art. 47, infatti, prevede che la Corte dei Conti assista il Parlamento e il Governo nel controllo sull'esecuzione delle leggi di bilancio.

⁵⁸ P. DAUTRY, *La réforme du budget de l'Etat (e maiuscola con accento)*, *La loi organique relative aux lois de finance*, ouvrage coordonné par J.P. CAMBY, LGDJ, p. 361 e ss.

⁵⁹ La MEC è stata istituita durante l'XI legislatura (1999).

Sulla base di questi rilievi, è stata istituita la MEC come organismo copresieduto da un deputato di maggioranza e da uno dell'opposizione e composta di 19 membri appartenenti alla commissione finanze e designati dai rispettivi gruppi politici di appartenenza. Il presidente della commissione finanze e il relatore, inoltre, sono membri di diritto della MEC.

La peculiarità di questa missione è quella di rappresentare un momento di forte sinergia tra il Parlamento e la Corte dei conti. L'art. 47 della Costituzione e il comma 2 dell'art. 58 della LOLF, infatti, stabiliscono che la MEC esplica la sua funzione in stretta collaborazione con la Corte dei conti che viene consultata preliminarmente in relazione alla selezione e alla scelta dei temi cruciali ai fini del monitoraggio della spesa pubblica e dell'attuazione delle stesse politiche.

I lavori della missione, dunque, si svolgono prevalentemente secondo il metodo delle audizioni a conclusione delle quali la MEC sottopone i propri rapporti alla commissione finanze a cui è rimessa la valutazione conclusiva circa la loro pubblicazione. Le determinazioni contenute nei rapporti della MEC contengono spesso delle indicazioni concrete per i responsabili delle strutture amministrative finalizzate a migliorarne la *performance*. A questo fine, a distanza di un anno dalla pubblicazione del rapporto, la MEC verifica il seguito delle proprie determinazioni formalizzando questa attività in un successivo rapporto o in specifiche comunicazioni. In attuazione dell'art. 60 della LOLF, inoltre, se i rilievi della missione di valutazione si concretizzano in vere e proprie osservazioni notificate al Governo, quest'ultimo è tenuto a rispondere per iscritto entro un termine di due mesi (nel corso della XII legislatura, per esempio, 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 anno, un successivo rapporto (2005-2006) sul seguito dei rilievi sollevati dalla MEC l'anno precedente).

Analogamente alla MEC, presso la commissione affari culturali e sociali, è stata istituita nel 2004 la *mission d'évaluation et de controle des lois de financement de la sécurité sociale* (MECSS), in attuazione a quanto stabilito dall'art. 38 della legge n. 2004-810 del 13 agosto 2004 relativa all'*assurance maladie*⁶⁰. Obiettivo specifico della missione, anch'essa come la MEC copresieduta da un deputato della maggioranza e da uno dell'opposizione e composta da 18 membri appartenenti alla commissione affari culturali e sociali, è quello di monitorare, attraverso periodiche audizioni, l'attuazione della legge di finanziamento della sicurezza sociale. Anche in questa occasione la Corte dei conti assiste il Parlamento e partecipa ai lavori della MECSS che si concludono con la presentazione di rapporti alla commissione affari culturali e sociali. Anche in questo caso è rimessa alla commissione la decisione di pubblicazione dei rapporti elaborati dalla missione di valutazione e di controllo della legge sul finanziamento della sicurezza sociale.

Il riconoscimento di più incisivi poteri istruttori, di informazione e di controllo al Parlamento francese così illustrati rappresentano le fondamenta per l'ulteriore sviluppo di una vera e propria «funzione finanziaria» presidiata dal Parlamento insieme alle altre sue funzioni fondamentali, così come teorizzato negli studi di fine ottocento da Walter Bagehot⁶¹.

⁶⁰ Questa norma costituisce a sua volta attuazione del codice della sicurezza sociale.

⁶¹ «Funzione elettorale, espressiva, pedagogica, informativa, legislativa». Per uno studio sulle funzioni del Parlamento inglese cfr. G. DI GASPARE (a cura di), *W. Bagehot e la Costituzione inglese*, Atti del seminario di studio. Roma, 14 dicembre 1998, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet», Quaderno n. 21, in particolare: N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di W. Bagehot*,

Tale teorizzazione, seppure risalente, trova ulteriore legittimazione nella più recente riforma costituzionale approvata nel luglio del 2008.

La legge costituzionale n. 2008 – 724 del 23 luglio 2008 sulla modernizzazione delle istituzioni della V° Repubblica, sebbene abbia introdotto una serie di modifiche finalizzate a rafforzare la forma di governo in senso presidenziale, ha tentato di rafforzare, al tempo stesso, il ruolo del Parlamento attenuando le rigidità di alcuni meccanismi di razionalizzazione adottati nella Costituzione del 1958⁶². In particolare, e limitatamente agli aspetti che qui interessano, l'art. 24 della Costituzione, così come riformulato dalla legge costituzionale, individua tra le funzioni del Parlamento, oltre a quella legislativa, quella di controllo dell'azione del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche. Una funzione strategica che, tuttavia, necessita di essere opportunamente sviluppata e implementata.

4. La valorizzazione dell'attività di *reporting* della *Court de Comptes* nella sua rinnovata veste di "valutatore" delle politiche pubbliche.

La *Court des comptes*, istituita nel 1807 sotto il regime napoleonico esclusivamente per lo svolgimento di funzioni di mera verifica di regolarità contabile attraverso procedimenti giurisdizionali⁶³, è ancor oggi una giurisdizione amministrativa incaricata non solo di controllare la regolarità dei conti pubblici dello Stato, degli enti pubblici statali, delle imprese pubbliche, degli enti di previdenza sociale e degli enti privati che in qualunque forma ricevono finanziamenti pubblici, ma anche di svolgere una innovativa funzione di supporto al Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche.

Diretta da un primo Presidente inamovibile e articolata, a livello centrale, in sette *chambres*⁶⁴ che esercitano il controllo dei conti dei ministeri, degli enti pubblici nazionali e dei vari organismi dipendenti dai ministeri stessi e, a livello territoriale in 24 Camere regionali dei conti⁶⁵ e 6 Camere territoriali dei conti che vigilano sulla gestione delle regioni e delle collettività territoriali, la *Court des comptes*, in base al dettato costituzionale e alla più specifica disciplina legislativa raccolta nel c.d. Codice della giurisdizione finanziaria⁶⁶, è un organismo indipendente sia dal potere legislativo che dal potere esecutivo, potendo esplicare le sue funzioni nella più ampia autonomia, carattere in varie occasioni evidenziato dallo stesso Consiglio Costituzionale⁶⁷. Tutti i suoi membri, inoltre, sono magistrati inamovibili scelti prevalentemente tra coloro che provengono dall'*Ecole Nationale d'Administration*, anche se, per lo svolgimento di funzioni di certificazione dei conti, la Corte

p. 101 e ss.; G. RIVOSECCHI, *Forma di governo e funzione finanziaria del Parlamento: da Walter Bagebot alle moderne procedure di bilancio*, p. 213 e ss.

⁶² Per una trattazione approfondita degli aspetti della riforma costituzionale francese del 2008 si vedano i contributi del Seminario di Astrid, *La riforma della Costituzione in Francia*, Roma, 19 novembre 2008, disponibili sul sito www.astrid-online.it; tra questi, in particolare, con riferimento alla funzione di valutazione del Parlamento francese, si veda, M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*.

⁶³ Per una ricostruzione in chiave storica delle funzioni della Corte dei conti in Francia si veda J. MAGNET, *La Cour des Comptes*, Berger – Levrault, 2001.

⁶⁴ Ogni sezione è composta da un Presidente di sezione, di *Conseillers maîtres*, *Conseillers référendaires* e *Auditeurs*

⁶⁵ Le Camere regionali dei conti sono state istituite dalla legge 2 marzo 1982 e organizzate dalla legge 10 luglio 1982 e dal successivo decreto del 23 agosto 1995. La normativa fondamentale è stata trasfusa nel 1994 nel Codice delle giurisdizioni finanziarie, oggetto di ulteriore modifica con la legge 21 dicembre 2001. In ogni regione della Francia metropolitana è stata istituita una Camera regionale dei conti. Sono state quindi istituite tre Camere territoriali nei territori d'Oltre mare (Guadalupa, Guyana, Martinica), un'altra per la Reunione e un'altra ancora per la Caledonia e la Polinesia.

⁶⁶ Art. L. 112-1, L. 112-2, *Code de juridictions financières*, Loi n. 67 – 483 du 22 juin 1967 e successive modifiche e integrazioni.

⁶⁷ Da ultimo cfr. Decisione n. 448 del 2001.

può selezionare esperti estranei all'amministrazione e generalmente provenienti da accreditati istituti privati di controllo contabile. A livello centrale, il Segretario generale della Corte e i Segretari generali aggiunti assicurano sotto l'autorità del Presidente, cui spettano le principali attività amministrative, il funzionamento dell'amministrazione centrale e di tutti i servizi. Il Procuratore generale, assistito da tre Avvocati generali e da alcuni *Chargé de mission*, vigila sulla presentazione dei conti pubblici da parte degli incaricati, assicura la notifica delle decisioni alle amministrazioni interessate ed esercita le sue funzioni per mezzo di requisitorie o di conclusioni⁶⁸.

La legge organica del 2001 e la più recente riforma costituzionale del 2008⁶⁹, lasciando inalterato il profilo organizzativo della Corte così descritto e l'esercizio delle sue funzioni tipicamente giurisdizionali⁷⁰, hanno profondamente innovato il suo ruolo di organismo indipendente certificatore e valutatore dell'operato del Governo.

Esse ampliano le funzioni della Corte dei Conti in materia di bilancio e la investono di numerose attività complementari al suo ruolo di garante dell'equilibrio economico del paese.

L'art. 47-2 della Costituzione, infatti, così come introdotto dalla riforma costituzionale del 2008, stabilisce che *“la Corte dei conti assiste il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo. Assiste il Parlamento e il Governo nel controllo della esecuzione della legge finanziaria e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale nonché nella valutazione delle politiche pubbliche. Contribuisce, tramite le sue relazioni, rese pubbliche, alla informazione dei cittadini”*.

Sulla base di questa nuova definizione, accanto allo svolgimento delle funzioni più propriamente giurisdizionali, così come disciplinate dal Codice delle giurisdizioni finanziarie⁷¹, la *Court des comptes* svolge una serie di compiti di vigilanza sull'operato del Governo e, più in generale, delle amministrazioni dello Stato.

In particolare, possono esser individuate tre funzioni principali e una trasversale.

La prima funzione principale si esplica attraverso il c.d. controllo sulla gestione pubblica previsto dagli artt. L 111-3 e L 111-4 del Codice delle giurisdizioni finanziarie. Sulla base di queste attribuzioni la Corte esercita una forma di controllo sulla qualità e la regolarità della gestione dei fondi pubblici, anche in considerazione dell'efficienza e dell'efficacia delle azioni svolte dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi predeterminati. Questo tipo di vigilanza viene esercitata dalla Corte attraverso strumenti e pratiche di valutazione delle *performance* e di effettiva verifica dei risultati raggiunti. Sulla base di uno specifico programma di lavoro deliberato annualmente, la Corte definisce gli “oggetti” del controllo, vale a dire le amministrazioni che verranno sottoposte a questa forma di valutazione alle quali, all'esito della procedura, saranno indirizzate le sue determinazioni. Queste ultime possono assumere la forma di *recommandations*, *rèfères* del Primo Presidente della Corte ai

⁶⁸ Art. L 112-2, *Code de juridictions financières*; si veda anche A. MEZZERA, J. M. CHAMPOMIER, *L'organizzazione e le competenze della Corte dei conti e delle Camere regionali dei conti in Francia*, Rivista della Corte dei conti, n. 1/2005, gennaio-febbraio 2005, pp. 1 ss..

⁶⁹ Loi constitutionnelle n. 2008 -724 du 23 juillet 2008 *de modernisation des institutions de la V^e République*

⁷⁰ Artt. L 131-1 e L 131-2, *Code de juridictions financières*.

⁷¹ Secondo gli artt. L 131-1, L 131-2, L 131-3 del *Code de juridictions financières*, La Corte dei conti controlla l'operato di tutti i funzionari dello Stato e di tutti gli organismi pubblici incaricati della gestione di risorse economiche finanziarie (anche dei cosiddetti “funzionari contabili di fatto”). A tal fine, in caso di accertate irregolarità nello svolgimento delle operazioni di pagamento e di riscossione da parte degli agenti pubblici incaricati, la Corte può attivare nei loro confronti un giudizio di responsabilità (*jugement de comptes*) che si conclude con una decisione (*arrêt*) di discarico dell'agente ritenuto non responsabile o di messa in “*débet*” in caso di accertata violazione delle procedure amministrative. Al termine di questa procedura la Corte può anche decidere di dare opportuna comunicazione della decisione sia alla *Cour de discipline budgétaire et financière* (CDBF), sia alle competenti autorità amministrative in materia fiscale, sia all'autorità giudiziaria ordinaria.

Ministri interessati, *lettres* del Presidente di sezione, *rapport particuliers* su specifiche imprese pubbliche, *communications* del Procuratore generale⁷².

La seconda funzione riguarda il controllo sulla esecuzione della *loi de finance* e della *loi de financement de la sécurité sociale*⁷³, attraverso lo svolgimento di accertamenti sul rispetto delle autorizzazioni finanziarie approvate dal Parlamento e sui risultati gestionali relativi sia alle spese che alle entrate. Tali compiti sono stati formalizzati anche dall'art. 58 della *loi organique* del 2001 e nell'art. 1-VIII della *loi organique* 2005 – 881 del 2 agosto 2005, relativa alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale.

In base a queste disposizioni la Corte ogni anno ha il compito di elaborare: a partire dal 2007, un Rapporto al Parlamento (*Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire*) relativo ai risultati dell'esercizio precedente e alla gestione del bilancio allegato al progetto della *loi de règlement* (ovvero alla legge che constatata i risultati finanziari di ogni anno finanziario e approva le differenze tra i risultati e le previsioni dell'annuale legge finanziaria e delle eventuali leggi correttive); a partire dal 2002, un Rapporto al Parlamento, non pubblicato dalla Corte, sugli eventuali spostamenti di crediti operati dal Governo che dovranno essere ratificati dalla successiva legge finanziaria; a partire dal 2003, un rapporto preliminare al Parlamento, prima dell'estate, in occasione del dibattito sull'evoluzione dell'economia nazionale e sugli orientamenti di finanza pubblica previsto dall'art. 48 della stesse legge organica del 2001; un Rapporto sull'applicazione della legge di finanziamento della sicurezza sociale⁷⁴.

La Corte, inoltre, secondo quanto stabilito dalla legge organica del 2001⁷⁵, è tenuta a rispondere ad eventuali richieste di assistenza formulate dal Presidente e dal relatore della Commissione finanze dell'Assemblea generale e del Senato nell'ambito della funzione di valutazione e controllo delle politiche pubbliche ad essa affidata. Tali richieste possono prevedere lo svolgimento da parte della Corte di specifiche indagini conoscitive sul funzionamento e sulla gestione di organismi vigilati dalla Corte stessa. Le conclusioni di queste indagini devono essere obbligatoriamente comunicate entro otto mesi dalla formulazione della richiesta della commissione, che si riserva di decidere se pubblicarla o meno.

Nell'ambito di questa funzione di controllo sulla esecuzione della *loi de finance* e della *loi de financement de la sécurité sociale* si inserisce anche una innovativa attività di certificazione dei conti, anch'essa introdotta dalla *loi organique* del 2001.

La Corte, infatti, accanto al *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire* presenta, sottoforma di allegato alla progetto di *loi de règlement*, un atto di certificazione della regolarità e della veridicità dei conti dello Stato accompagnata dal resoconto delle verifiche effettuate⁷⁶. Tale funzione, che consente alla Corte di attestare la conformità dei conti dello Stato ai principi contabili ad essi applicabili, mira a garantire l'affidabilità delle informazioni contenute nel progetto di *loi de règlement* e a fornire al Parlamento, prima di procedere alla votazione, adeguate garanzie circa la correttezza delle rilevanzze contabili⁷⁷. A questo fine, nell'allegato presentato in occasione della presentazione del progetto di *loi de règlement* del 2007, la Corte ha sottolineato la necessità di procedere alla definizione di criteri omogenei di redazione dei

⁷² Artt. L 135 – 1, 2, 3, 4, 5, del *Code de juridictions financières*.

⁷³ Artt. L111-2 e L 111-5 del *Code de juridictions financières*.

⁷⁴ Art. L 132- 3 del *Code de juridictions financières*.

⁷⁵ Art. 58 della *loi organique* n. 2001-692 du 1^o aout 2001 *relative aux lois de finances*.

⁷⁶ Art. 58 della *loi organique* n. 2001-692 du 1^o aout 2001 *relative aux lois de finances*.

⁷⁷ Cfr. *Cour des comptes, Certification des comptes de l'état, exercice 2007*.

bilanci da parte delle amministrazioni statali soprattutto al fine di facilitare le necessarie operazioni di riconciliazione.

La terza funzione è quella più propriamente informativa nei confronti dei cittadini che si traduce nella presentazione al Parlamento e al Presidente della Repubblica, a partire dal 1936, di un Rapporto annuale che contiene le più significative osservazioni formulate dalla Corte nel corso dell'anno in materia di controllo della finanza pubblica⁷⁸. Tuttavia, a partire dal 1991, il Rapporto annuale non rappresenta più l'unico canale di informazione sull'attività svolta. I successivi interventi del legislatore, infatti, hanno previsto ulteriori strumenti di rendicontazione sotto forma di specifici Rapporti tematici presentati al Parlamento e riferiti a settori di attività monitorati dalla Corte.

Sia i Rapporti annuali che quelli tematici sono resi pubblici dalla Corte stessa e quindi consultabili *on line* dai cittadini⁷⁹.

Nell'ambito della più generale funzione di controllo, dunque, non va trascurato il ruolo di "assistenza" svolto dalla Corte nei confronti del Parlamento che, coerentemente ai principi della riforma, può conoscere, analizzare e valutare i documenti di bilancio anche attraverso l'attività esercitata dalla Corte dei Conti stessa⁸⁰.

Ed è proprio questa intensa attività di *reporting* richiesta alla Corte che caratterizza, sviluppa e consolida una più generale funzione (questa volta trasversale) di valutazione delle politiche pubbliche, costruita in stretto collegamento con i rafforzati poteri di informazione e controllo affidati al Parlamento.

Sulla base dell'esperienza ormai consolidata nell'ordinamento britannico, anche la Corte dei conti e il Parlamento francesi stanno costruendo e attivando un ciclo virtuoso di *accountability* attraverso il quale l'assemblea parlamentare, con l'ausilio di un organo terzo, ed indipendente, come la Corte dei conti, esamina e valuta l'attività del Governo.

L'esame di questa attività è facilitato dalla trasmissione al Parlamento dei numerosi Rapporti elaborati dalla Corte dei conti, arricchiti da informazioni sull'attività delle amministrazioni e da specifiche e particolareggiate raccomandazioni (*recommendations*).

Già prima della riforma costituzionale del 2008, il Parlamento, nello svolgimento della missione di valutazione e controllo (MEC) già ampiamente illustrata, e in occasione dell'esame de "seguiti" delle raccomandazioni della Corte dei conti contenute nei Rapporti trasmessi, ha rilevato la necessità di perfezionare la funzione di valutazione delle politiche pubbliche del Governo sistematizzando adeguatamente le procedure e i meccanismi di rendicontazione dell'organo di controllo⁸¹.

A questo fine, ha evidenziato in primo luogo la necessità di migliorare la formulazione delle raccomandazioni con una più chiara e distinta individuazione delle responsabilità gestionali; e, in secondo luogo, ha richiamato le amministrazioni all'obbligo/dovere di recepire le indicazioni della Corte secondo scadenze prestabilite e attentamente monitorate. Sulla base di questi rilievi, il Parlamento ha quindi sottolineato l'importanza di rafforzare la sinergia tra la missione di valutazione e controllo e la Corte dei conti, in modo da consentire al legislatore la formulazione di giudizi sull'operato del Governo e, più in generale, sull'attuazione delle politiche pubbliche per le quali si è formalmente assunto la responsabilità all'interno di un programma di azione.

⁷⁸ Art. L 136-1 del Codice delle giurisdizioni finanziarie.

⁷⁹ Art. L 136-1, *Code de juridictions financières*.

⁸⁰ P. LAMY, «La réforme du budget de l'Etat, La loi organique relative aux lois de finance», ouvrage coordonné par J.P. CAMBY, LGDJ, pp. 346 e ss.

⁸¹ Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le suivi des préconisations de la Cour des comptes et de la Mission d'évaluation et de contrôle*, 10 mai 2005, disponibile sul sito www.assemblee-nationale.fr

Tutte queste indicazioni, all'indomani della riforma costituzionale del 2008 che ha definitivamente consacrato la funzione di valutazione delle politiche pubbliche nel Parlamento assistito dalla Corte dei conti, divengono ora una priorità assoluta.

5. Le nuove strategie di programmazione e valutazione delle politiche pubbliche tra Governo e Parlamento: dalla *Révision générale des politiques publiques* alla prima *loi de programmation des finances publiques* 2009-2012.

La legge di riforma del bilancio dello Stato e la più recente riforma costituzionale del 2008, dunque, hanno profondamente ripensato il ruolo della Corte dei conti e del Parlamento con specifico riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche secondo un approccio finalizzato a misurare il loro livello di attuazione e l'impatto sulla collettività. Tuttavia, queste profonde innovazioni si inseriscono all'interno di una più ampia iniziativa, avviata nel 2007, volta a rinnovare il ciclo stesso della programmazione delle politiche pubbliche in Francia.

Il 10 luglio 2007, infatti, il Primo Ministro ha lanciato ufficialmente l'iniziativa per la Revisione generale delle politiche pubbliche (*Révision général des politiques publiques*, di seguito RGPP) con l'obiettivo di riadattare le missioni del bilancio dello Stato alle rinnovate esigenze istituzionali conseguenti alle riforme degli ultimi dieci anni e, al tempo stesso, razionalizzare la spesa pubblica e migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini.

Per questa ragione la RGPP si presenta come una iniziativa di riforma ad ampio spettro, capace di coniugare nuove esigenze di funzionamento delle amministrazioni statali e strategie di miglioramento della spesa pubblica.

Sulla base della nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi che ha consentito di sperimentare all'interno dei ministeri strumenti e pratiche di monitoraggio e valutazione della spesa pubblica in grado di migliorare il livello di attuazione dei programmi e le *performance* stesse degli apparati, la RGPP intende consolidare e proseguire questo itinerario cercando, in primo luogo, di adattare maggiormente le politiche pubbliche ai bisogni dei cittadini; in secondo luogo, valorizzare le competenze professionali dell'amministrazione; e, in terzo luogo, sviluppare economie di spesa per finanziare nuove priorità.

Per la concreta realizzazione di questi obiettivi, il *Conseil de modernisation des politiques publiques*, presieduto dal Presidente della Repubblica e coadiuvato dal Ministro del bilancio, dei conti pubblici e della funzione pubblica, definisce gli orientamenti generali e le strategie della RGPP e ratifica le decisioni adottate da un comitato esecutivo. Tale comitato, *Comité de suivi*, co-presieduto dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica e dal direttore del Gabinetto del Primo Ministro, ha il compito di esaminare l'attività svolta in attuazione delle strategie fissate dal *Conseil* sulla base dell'*auditing* dei ministeri stessi, ma soprattutto di richiedere al *Conseil* la validazione delle decisioni assunte sulla base del monitoraggio effettuato ed eventualmente formulare nuove proposte di riforma.

Presso ogni Ministero, pertanto, operano delle *équipes d'appui*, composte da esperti della direzione del bilancio, della direzione generale della modernizzazione dello Stato e della direzione generale dell'amministrazione e della funzione pubblica, incaricate di fornire il supporto necessario per la concreta attuazione delle misure decise dal *Conseil*.

Ogni ministero, a sua volta, ha costituito un *comité de pilotage ministériel* della RGPP, presieduto dal suo segretario generale, incaricato di tradurre operativamente le strategie definite dal *Conseil*.

La struttura organizzativa di supporto alla realizzazione della RGPP, ha consentito al *Conseil* di riunirsi tre volte adottando complessivamente 374 misure per la realizzazione delle quali è richiesta la necessaria partecipazione attiva di tutte le strutture amministrative⁸². L'impegno richiesto agli apparati, sia in termini organizzativi che procedurali, è stato da ultimo ribadito in una circolare del Primo Ministro nella quale viene sottolineata la responsabilità dei ministeri per la effettiva riuscita dell'iniziativa⁸³.

Sulla base di queste premesse ogni ministero, infatti, ha il compito di monitorare, attraverso il proprio *comité de pilotage ministériel* e con il supporto dell'*équipe d'appui*, il grado di attuazione delle riforme misurandone, con opportuni indicatori, la realizzazione e l'impatto.

Per la concreta attivazione dell'attività di monitoraggio sull'attuazione della riforma, è stato necessario procedere preliminarmente ad una fase di ricognizione delle missioni di tutti i ministeri, con il costante supporto dei diversi *comité de pilotage ministériel* e il supporto delle *équipes d'appui*⁸⁴.

La ricognizione e il censimento delle missioni dello Stato sono state condotte con l'ausilio di una griglia di riferimento composta da 7 domande (cfr. Figura n. 4) attraverso la quale è stato possibile analizzare le singole missioni (obiettivi, costi, destinatari, impatto, modalità di finanziamento) e "attualizzarle" sulla base del rinnovato scenario definito dalle riforme istituzionali adottate nell'ultimo decennio.

Il primo bilancio sull'attuazione delle misure definite dal *Conseil*, presentato al Parlamento il 3 dicembre 2008 dal *Ministre du budget*⁸⁵, ha rilevato un soddisfacente stato di avanzamento della riforma: il 70% delle misure decise sono in via di realizzazione e il tasso di avanzamento delle misure adottate nel primo *Conseil* è del 91%. Nel complesso le 374 misure del *Conseil* dovranno essere realizzate completamente nel periodo 2008-2012, sulla base del mutato assetto organizzativo e funzionale di tutti i ministeri, nel segno di una profonda semplificazione amministrativa e un significativo risparmio di spesa (cfr. Tabella n.2 sul calendario della RGPP).

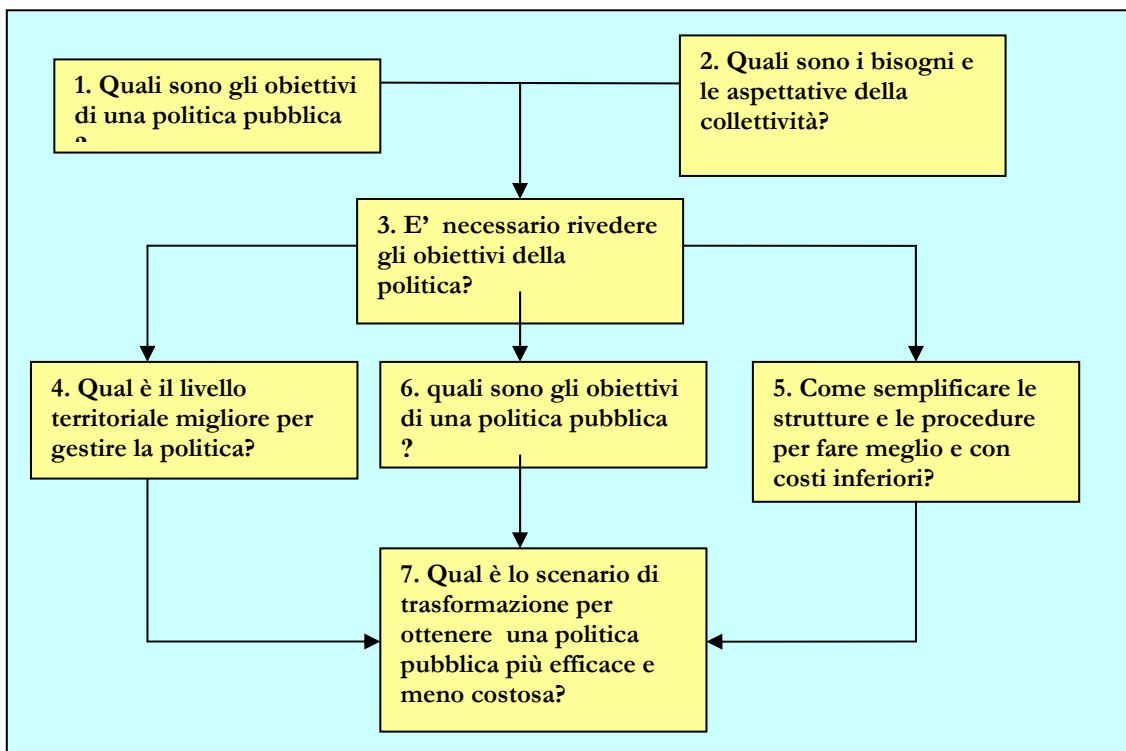
Figura n. 4: La "griglia di analisi" per la revisione delle politiche pubbliche

⁸² Fino a questo momento si sono svolti tre *Conseil*. Nel primo, del 12 dicembre 2007, sono state individuate 97 misure; nel secondo, del 4 aprile 2008 sono stati riaffermati gli orientamenti presi a dicembre e validate altre 166 misure supplementari, completate in occasione del terzo *Conseil*, dell'11 giugno 2008 con altre 69 misure.

⁸³ Circolare del 18 marzo 2008.

⁸⁴ Tale fase preliminare si è svolta dal luglio 2007 al marzo 2008.

⁸⁵ Ogni trimestre, il Ministro del bilancio, dovrà rendere pubblico un bilancio, ministero per ministero e misura per misura



Fonte : www.performance-publique.gouv.fr

Da un punto di vista contenutistico, la RGPP, oltre alla razionalizzazione delle missioni proprie di ciascun ministero, si è sviluppata lungo due differenti traiettorie: la riorganizzazione dell'amministrazione territoriale dello Stato nelle regioni e nei dipartimenti e la razionalizzazione della spesa pubblica anche attraverso la definizione di un nuovo quadro di programmazione, ripartito per grandi finalità dello Stato (politiche pubbliche/missioni), di medio lungo periodo.

Con riferimento alla prima traiettoria, le misure adottate dal *Conseil* vanno nella direzione di una rilevante semplificazione delle strutture amministrative dello Stato presenti sul territorio⁸⁶, con conseguente valorizzazione del ruolo delle regioni sia in sede di programmazione che di attuazione delle politiche pubbliche. In questo scenario al Prefetto viene assicurato un ruolo di spiccata centralità, già ampiamente legittimato, come già illustrato, dalla riforma del bilancio dello Stato.

Con la seconda traiettoria di riforma, il *Conseil* ha stimato che le decisioni prese a seguito della RGPP dovranno permettere di realizzare più di 7 miliardi di euro di economia entro il 2011, pari a circa il 5% della totale delle spese oggetto di revisione.

Tale obiettivo, coinvolgendo la complessiva attività di programmazione della spesa pubblica, ha preliminarmente richiesto delle necessarie modifiche nell'assetto organizzativo del *Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique*, incaricato di "pilotare" la RGPP.

Tabella n. 2: Il calendario dei lavori della RGPP

Data	Attività
10 luglio 2007	Avvio dell'iniziativa alla presenza del Primo

⁸⁶ Solo a titolo esemplificativo la struttura territoriale dello Stato nei dipartimenti passa da 13 a 4 o 5 servizi.

<i>Luglio – novembre 2007</i>	Ministro. Costituzione delle squadre di <i>audit</i> Prima fase dei lavori di <i>auditing</i> in collaborazione con i ministeri
<i>12 dicembre 2007</i>	Prima riunione del <i>Conseil de la modernisation</i> : esame dello scenario di trasformazione delle politiche pubbliche e primi orientamenti
<i>Novembre 2007-marzo 2008</i>	Approfondimento dei lavori delle squadre di <i>audit</i> secondo i primi orientamenti
<i>4 aprile 2008</i>	Seconda riunione del <i>Conseil de la modernisation</i> : adozione delle principali decisioni di riorganizzazione da attuare nel periodo 2009-2011
<i>17 aprile 2008</i>	Dibattito parlamentare (senza voto) all'Assemblea nazionale sulla RGPP
<i>11 giugno 2008</i>	Terza ed ultima riunione del <i>Conseil de la modernisation</i>
<i>Fine ottobre 2008</i>	Primo bilancio dettagliato sulla attuazione delle decisioni
<i>Autunno 2008</i>	<i>Projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012</i>
<i>2008-2012</i>	Attuazione complessiva della riforma

Fonte : www.performance-publique.gouv.fr

In primo luogo è stata creata al suo interno una *Direction générale des Finances publiques* (DGFîP), derivante dalla fusione della direzione generale delle imposte e della direzione generale della contabilità pubblica, incaricata di monitorare lo stato dei conti pubblici su tutto il territorio nazionale.

In secondo luogo, alla *Direction générale du Budget* sono state attribuite nuove competenze in materia di predisposizione del bilancio e di programmazione della spesa pubblica che hanno consentito di redigere, in occasione della presentazione del *project de loi de finance* per il 2009, il primo *budget* pluriennale per il periodo 2009-2011⁸⁷.

È all'interno di questo documento di programmazione generale di medio – lungo periodo che trovano spazio tutte le misure della RGPP volte alla razionalizzazione della spesa pubblica sulla base della riorganizzazione amministrativa⁸⁸.

Il *budget* pluriennale, pertanto, è stato presentato in occasione del *Débat d'orientation des finances publiques* (Dofp) del luglio 2008 e successivamente allegato alla prima *loi de programmation des finances publiques 2009-2011*.

Quest'ultima, infatti, rappresenta lo strumento normativo attraverso il quale è stata veicolata la politica di razionalizzazione della spesa definita dalla RGPP, il *budget* pluriennale e, più in generale, tutte le misure di contenimento e controllo della spesa pubblica per il triennio.

Anch'essa, dunque, rappresenta una novità nella novità per l'ordinamento francese.

La nozione di *loi de programmation des finances publiques*, infatti, ha la sua base costituzionale nell'art. 34 della Costituzione francese così come modificato dalla riforma del luglio 2008.

Introdotta nell'ordinamento come nuova categoria di legge, la *loi de programmation des finances publiques* si inserisce nel quadro degli impegni assunti dalla Francia nell'ambito dell'Unione

⁸⁷ L'elaborazione del primo *budget* pluriennale è stata lanciata nell'estate del 2007, all'avvio dei lavori della RGPP.

⁸⁸ In considerazione dell'impatto della riforma sulle strutture amministrative è stata riorganizzata nel mese di aprile 2008 anche la *Direction générale de la Modernisation de l'état* (DGME), al fine di accompagnare l'esecuzione della riforma. Tale direzione infatti vigila sull'attuazione delle decisioni prese dal *Conseil* e supporta i ministeri nel loro piano di trasformazione. Essa, accompagnando e assicurando l'attuazione del processo di riforma, elabora un programma da seguire per l'avanzamento dei progetti.

europea e, al tempo stesso, traduce in valori economici gli effetti del piano di rilancio dell'economia (c.d. piano anticrisi), tracciato dalla legge di bilancio per il 2009, la legge n. 2008 -1425 del 27 dicembre 2008, e dalla legge di assestamento del bilancio, la legge n. 2009 - 122 del 4 febbraio 2009.

Oltre a fissare gli obiettivi generali di finanza pubblica (art. 2) ed a contenere l'evoluzione della spesa entro il 2012 (art. 3), la legge determina gli stanziamenti del bilancio dello Stato, ripartiti per missione, fino al 2011 (art.6).

I limiti alla dinamica della spesa pubblica, inoltre, trovano giustificazione nel Rapporto allegato alla legge che illustra, tra l'altro, il *budget* pluriennale, ovvero la programmazione triennale delle missioni dello stato e le correlative misure di contenimento dei costi secondo le determinazioni della RGPP.

Il quadro macroeconomico di riferimento così tracciato dal legislatore, vincolo e orientamento per le politiche governative, risponde ad un duplice obiettivo: da un lato definisce stime prudenti dei principali saldi di finanza pubblica per il medio-lungo termine che completano e arricchiscono il dibattito parlamentare sul progetto di legge di bilancio; dall'altro costruisce un modello di programmazione delle politiche pubbliche secondo una strategia di azione che vede coinvolti, ciascuno secondo le proprie competenze, tutti i livelli di governo.

Attraverso questo ampio e articolato strumento normativo, inoltre, il Governo nel corso del dibattito parlamentare, consente al Parlamento di esaminare, valutare e quindi approvare i principali indirizzi di politica economica del paese.

Si tratta anche in questo caso di una innovazione senza precedenti.

Prima della riforma costituzionale del 2008, infatti, la programmazione della finanza pubblica e, più specificamente, le previsioni relative ai saldi rilevanti per il rispetto dei parametri di Maastricht, erano oggetto di mero esame parlamentare in occasione della presentazione, da parte del Governo, in prossimità della presentazione della legge annuale di bilancio, dei diversi Rapporti precedentemente illustrati. Tuttavia, tale esame, tuttora previsto, non si conclude con una formale presa di posizione da parte del Parlamento.

Il Governo, infatti, prima della riforma in esame, era incaricato di sottoporre al Parlamento solo il progetto di legge annuale di bilancio e di elaborare il «programma di stabilità» richiesto dall'Unione europea, trasmettendolo alla Commissione senza preventivo «passaggio» parlamentare.

La *loi de programmation*, invece, introduce un doppio coinvolgimento del Parlamento: sia nella codefinizione delle prospettive macroeconomiche di medio lungo termine che nella validazione degli impegni assunti nei confronti dell'Unione europea per il rispetto dei parametri di Maastricht e, più specificamente del Patto di stabilità e crescita.

Ciò ha determinato una serie di conseguenze sul piano pratico.

Il Parlamento, infatti, secondo quanto stabilito dalla *loi de programmation* (artt. 12 e 13), diviene il destinatario di una serie di informazioni cui il Governo è tenuto per assicurare la corretta attuazione delle previsioni macroeconomiche.

Ogni anno il Governo, entro il mese di ottobre, prima dell'approvazione della legge annuale di bilancio, presenta al Parlamento un aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e le eventuali variazioni resesi necessarie (art. 12); a conclusione del triennio di riferimento della *loi de programmation*, inoltre, presenta al Parlamento anche una valutazione sull'efficacia delle azioni poste in essere attraverso i diversi interventi di spesa (art. 12); e infine, ogni anno, non più tardi del *Debat d'orientation des finances publiques* (DOFP), presenta un bilancio sull'attuazione della legge.

La ricchezza delle informazioni rese dal Governo sull'attuazione della *loi de programmation* e, più specificamente, del Rapporto allegato relativo alla più generale revisione delle politiche pubbliche (RGPP), rafforza maggiormente la relazione di *accountability* tra Parlamento e Governo nell'ordinamento francese, nell'ambito di una più ampia attività di valutazione delle politiche pubbliche.

L'esperienza della riforma del bilancio del 2001, l'attribuzione al Parlamento di maggiori competenze istruttorie e di controllo nella fase di esame del progetto di legge di bilancio, la legittimazione costituzionale di una funzione di valutazione delle politiche pubbliche del Parlamento in cui è coinvolta anche la Corte dei conti, nella sua rinnovata veste di istituzione di *audit*, e, infine, la *loi de programmation*, offrono elementi sufficienti per ritenere valorizzata l'attività di *oversighting* dell'assemblea nei confronti dell'esecutivo.