

Mario Savino

**I progetti di riforma costituzionale e amministrativa nel Regno Unito e in Francia:
dove va il pubblico potere in Europa?**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Verso una nuova «*Governance of Britain*»? L'ambizioso disegno dell'esecutivo Brown. – 3. Verso una «*Cinquième République plus démocratique*»? La proposta di revisione costituzionale del Comitato Balladur. – 4. La riforma amministrativa per la «*libération de la croissance française*»: il rapporto della Commissione Attali. – 5. Simmetrie ed asimmetrie.

1. Sulle opposte sponde del Canale della Manica, intorno alla metà del 2007 si sono insediati due nuovi esecutivi, di diverso colore: l'uno, laburista, guidato dal *premier* Gordon Brown; l'altro, di centro-destra, coordinato dal primo ministro François Fillon sotto la direzione del presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy. Pur sostenuti dalle medesime compagini politiche dei governi che li avevano preceduti, l'esecutivo francese e quello britannico hanno avviato, appena insediatisi, ampi processi di riforma, che toccano sia la dimensione costituzionale, sia quella amministrativa. In questa breve nota, si intende dar conto dei principali contenuti di questi programmi di riforma. L'intento è cogliere eventuali tendenze evolutive comuni ai due ordinamenti europei, tradizionalmente ritenuti espressione di contrapposti modelli di organizzazione del pubblico potere. Le riforme in corso, qualora fossero realizzate, li avvicinerrebbero o li allontanerebbero?

2. Il 3 luglio 2007, nel suo primo discorso da *premier*, Gordon Brown ha lanciato, davanti all'*House of Commons*, un'ambiziosa proposta di riforma dell'assetto istituzionale britannico: realizzare, attraverso un percorso graduale di riflessione e dialogo con le forze parlamentari e i cittadini, «*a new British constitutional settlement that entrusts more power to Parliament and the British people*»¹. Il disegno, illustrato nel dettaglio in un libro verde², non racchiude un progetto compiutamente definito, ma delinea una «*road map*», che poggia su quattro capisaldi: *a*) la limitazione dei poteri dell'esecutivo, *b*) un più saldo controllo sul governo, *c*) il rafforzamento della democrazia,

¹ G. Brown, *Constitutional Reform Statement*, House of Commons, 3 luglio 2007, disponibile sul sito Irpa: www.irpa.eu.

² Libro verde, *The Governance of Britain*, presentato al Parlamento dal Segretario di Stato per la Giustizia e dal Cancelliere, 3 luglio 2007, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.justice.gov.uk/publications/governanceofbritain.htm>

cioè del Parlamento e degli istituti di partecipazione diretta; d) la definizione di un nuovo rapporto tra il cittadino e lo Stato.

a) La parte del disegno che riguarda il ridimensionamento dei poteri dell'esecutivo è quella meglio definita, sia nelle finalità che nei contenuti. La finalità principale è rimediare ad un'anomalia storica dell'assetto costituzionale britannico: l'esecutivo continua ancor oggi ad esercitare poteri ad esso non assegnati né dalla Costituzione, né dal Parlamento, bensì ereditati dalla Corona. Si tratta di prerogative monarchiche («*royal prerogatives*») che risalgono ad un'epoca anteriore alla Dichiarazione dei diritti del 1689 e che sono stati trasferiti al governo senza che il Parlamento o altro organo democraticamente legittimato potessero interferire nella decisione.

Per questo – venendo ai contenuti – l'esecutivo propone di restringere i propri poteri in dodici aree, la maggior parte delle quali riguardanti, appunto, prerogative reali. Rientrano in questo ambito il potere di dichiarare guerra, del quale si propone la condivisione con il Parlamento attraverso una procedura formalizzata di approvazione preventiva; il potere di concludere e ratificare trattati, oggi limitato da una convenzione – la c.d. *Ponsonby Rule* – che dovrebbe essere tramutata in legge per assicurare al Parlamento più ampi margini di discussione e deliberazione; il potere di sciogliere le camere, che tradizionalmente la Corona esercita in base alle indicazioni del primo ministro, e che il governo Brown suggerisce di subordinare ad una preventiva approvazione della Camera dei Comuni³; il potere, infine, che il *premier* esercita, in veste di ministro del *Civil Service*, sui funzionari pubblici. Sebbene quest'ultima prerogativa governativa non abbia compromesso la proverbiale neutralità dell'amministrazione britannica, il libro verde suggerisce – in ossequio alle raccomandazioni del *Northcote-Trevelyan Report* del 1854 – l'adozione di una normativa sul *Civil Service* di rango legislativo. Tale nuova legge, che avrebbe portata storica, servirebbe non solo a cristallizzare il principio della selezione in base al merito, ma anche a differenziare lo *status* degli *special advisers* del governo (cioè dei funzionari con compiti di consulenza politica che il governo può nominare dal 1995), impedendo loro di dare ordini diretti ai funzionari pubblici⁴.

Nella stessa prospettiva di accentuazione della distinzione tra politica e amministrazione si iscrive un'altra proposta, riferita ad una prerogativa governativa che – a differenza delle precedenti – non è

³ Questa regola, d'altra parte, rischierebbe di determinare una *impasse*, qualora risultasse impossibile formare un nuovo governo ma il Parlamento rifiutasse di sciogliersi. Nel *green paper* si riconosce la necessità di trovare una soluzione per questa ipotesi (cfr. Libro verde, *The Governance of Britain*, cit., par. 35).

⁴ Com'è, invece, di recente accaduto nel caso, molto dibattuto, di due *special advisers* di Tony Blair, reclutati nell'ambito del *Civil Service* in base all'art. 3, co. 3, del Civil Service Order in Council 1995 (modificato nel 1997). L'idea che ad un organo di consulenza politica del ministro (paragonabile ai nostri uffici di diretta collaborazione) possa essere riconosciuta la facoltà di impartire ordini al personale di un servizio amministrativo, è considerata – nella cultura del *Civil Service* britannico – un attentato alla neutralità di quest'ultimo.

ereditata dalla Corona. L'esecutivo britannico esercita, attraverso i singoli ministri, il potere di nominare ben ventunomila funzionari di alto livello: dirigenti di organismi pubblici di vario tipo, vertici delle autorità di regolazione dei servizi pubblici e così via. La diffidenza dell'opinione pubblica rispetto a questo meccanismo di nomina politica ha generato, nel 1995, un primo correttivo: in risposta al *Nolan Report*, che raccomandava di ridurre la discrezionalità dei ministri nell'effettuare le nomine, è stato istituito un organo indipendente – l'*Office of the Commissioner for Public Appointments* – incaricato di verificare la rispondenza delle nomine ai principi del merito, della correttezza e della trasparenza. L'esecutivo in carica propone di andare oltre, prospettando il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di nomina, secondo un sistema di *parliamentary hearings* analogo a quello utilizzato negli Stati Uniti: i candidati alle nomine pubbliche più importanti dovrebbero essere ascoltati da una apposita commissione parlamentare, la quale adotterebbe un parere che (diversamente da quanto accade nel sistema statunitense) non sarebbe vincolante per il ministro⁵. Un'altra serie di cambiamenti dovrebbe, poi, riguardare i residui poteri di nomina che il governo esercita in campi disparati: dalla nomina dei vescovi della Chiesa d'Inghilterra, a quella dei giudici⁶.

Un'ultima proposta di riforma riconducibile a questo primo ambito riguarda il ruolo dell'*Attorney General*. Si tratta di un ministro dell'esecutivo al quale sono tradizionalmente assegnati compiti – di capo del servizio di consulenza giuridica della Corona e di “guardiano del pubblico interesse” – che gli consentono di assumere decisioni in merito alla conduzione di indagini penali. Poiché siffatte decisioni postulerebbero un certo grado di indipendenza politica, l'obiettivo dichiarato del governo è eliminare l'impropria commistione di ruoli⁷.

b) Nell'ambito della strategia di rafforzamento dell'*accountability* governativa, al primo posto figura la sicurezza nazionale: «*ensuring the security of the nation in the face of terrorist and other*

⁵ Questa proposta, che parrebbe destinata ad una più rapida attuazione rispetto ad altre, essendo rimessa ad un atto dello stesso esecutivo, dovrebbe applicarsi alla nomina per tutte le cariche che non riguardano i mercati (ad esempio, il *Parliamentary Commissioner for Administration and Health Service Commissioner for England* o il *Local Government Ombudsman for England*). Per le nomine *market-sensitive* (ad esempio, quella del governatore della banca centrale o dei vertici delle autorità di regolazione) si prevede, invece, una *parliamentary hearing* successiva alla nomina governativa.

⁶ La selezione dei giudici dal 2006 è rimessa ad una apposita *Judicial Appointments Commission* (JAC). Il Lord Chancellor può solo respingere una nomina o chiedere che venga riconsiderata, ma i motivi della richiesta devono essere esplicitati per iscritto. Nel libro verde si sostiene l'utilità di un coinvolgimento del Parlamento anche in questi procedimenti di nomina.

⁷ A seguito delle polemiche suscitate dall'interferenza del precedente *Attorney General* in indagini molto importanti, l'attuale titolare della carica ha assunto, su richiesta del primo ministro, l'impegno a non adottare decisioni in merito ad alcun procedimento penale. Le ragioni storiche del cumulo di funzioni in capo all'*Attorney General*, l'assetto organizzativo dell'apparato servente, nonché le ipotesi di riforma alternative, sono analiticamente illustrati in un documento di consultazione rivolto al pubblico, con il quale i cittadini sono invitati a fornire commenti al governo entro il 30 novembre 2007 (cfr. *The Governance of Britain. A Consultation on the Role of the Attorney General*, consultabile sul sito <http://www.justice.gov.uk/publications/governanceofbritain.htm>).

dangers is the first responsibility of government»⁸. Per accrescere il sostegno della collettività e la fiducia nel sistema di sicurezza nazionale, il libro verde prospetta due modifiche dell'assetto esistente. La prima riguarda il controllo parlamentare sulle agenzie di *intelligence*. Tale controllo, affidato sin dal 1994 ad una commissione parlamentare mista, l'*Intelligence and Security Committee* (ISC), è effettuato in base a procedure riservate, che ostacolano l'effettiva supervisione delle Camere. Si propone, perciò, di rendere più trasparenti – nei limiti imposti dal trattamento di informazioni riservate – le modalità di funzionamento dell'ISC e di nomina dei suoi componenti. La seconda novità riguarda la decisione del governo di pubblicare d'ora in avanti un documento – c.d. *National Security Strategy* – per definire le priorità della politica nazionale, e di sottoporre l'attuazione del piano alla supervisione di un unico comitato interministeriale – il *National Security Committee* – in luogo dei tre ora esistenti (competenti, rispettivamente, in materia di difesa, sicurezza e terrorismo, affari europei).

Per quanto concerne il controllo del Parlamento sull'azione complessiva di governo, i cambiamenti prospettati sono quattro: primo, consentire alle Camere di discutere il programma legislativo annuale in anticipo, prima che esso sia reso pubblico attraverso il consueto *Queen's Speech*; secondo, prevedere che gli obiettivi e i programmi annuali dei principali *Government Departments* possano essere esaminati e dibattuti non solo nelle commissioni parlamentari, ma anche nell'aula della Camera dei comuni; terzo, semplificare e rendere più trasparente il rendiconto annuale delle spese di governo, in modo da facilitare le verifiche parlamentari e accrescere l'efficienza amministrativa; quarto, riformare il codice di condotta dei ministri, al fine di ampliare il regime delle incompatibilità, ed istituire un *Independent Adviser* che assista i ministri nella gestione dei loro interessi e rediga un rapporto annuale sulla loro condotta, a beneficio del Parlamento.

Il governo Brown intende, poi, consolidare il decentramento promosso nel 1997, creando un circuito di responsabilità politica anche a livello territoriale (per la parte di sua competenza, che riguarda il territorio inglese). L'apparato amministrativo esistente è costituito da nove uffici decentrati del governo, chiamati ad attuare le politiche definite dai *Departments* centrali, e da nove *Regional Development Agencies* (RDAs), che si occupano di coordinare lo sviluppo economico regionale. La responsabilità politica dell'azione svolta da queste amministrazioni è affidata, dal giugno 2007, a ministri regionali, che rispondono al primo ministro, dal quale sono nominati. Per rimediare all'assenza di meccanismi di *accountability* parlamentare, il libro verde ora prospetta l'istituzione di nove *regional select committees*, emanazione del Parlamento centrale, per controllare l'azione territoriale dell'esecutivo.

⁸ Libro verde, *The Governance of Britain*, cit., par. 89.

c) La penultima parte dell'articolato progetto di riforma presentato da Gordon Brown all'inizio del suo mandato persegue un obiettivo di vasta portata: "rivitalizzare" la democrazia britannica, per ovviare all'«*increased disengagement from formal political processes in recent years*»⁹. Le priorità individuate attengono alla necessità, da un lato, di rinnovare la legittimazione del Parlamento e, dall'altro, di potenziare gli istituti di democrazia diretta.

Sotto il primo profilo, si intende portare a termine la riforma dell'*House of Lords* avviata nel 1999, con la completa eliminazione degli «*hereditary peers*» e il passaggio ad una seconda camera completamente elettiva. Inoltre, si ipotizza il ricorso a *positive actions* (o l'estensione di quelle già esistenti) dirette ad incrementare la presenza delle donne e delle minoranze etniche in Parlamento. Si sostiene, poi, l'opportunità di applicare il *Freedom of Information Act* del 2000 anche al Parlamento, in modo da accrescere la trasparenza dei suoi lavori, e di spostare l'*election day* dal giovedì al *weekend*, per tentare di elevare il tasso di partecipazione alle elezioni.

In merito al secondo profilo (il potenziamento della democrazia diretta), il libro verde auspica la formalizzazione di un sistema di petizione popolare che obblighi non solo il governo (come già avviene), ma anche il Parlamento e le autorità locali responsabili dell'erogazione di servizi pubblici ad esaminare le richieste della collettività. Un'altra iniziativa di evidente impatto simbolico, espressamente ispirata al riconoscimento della libertà di espressione come valore fondante dell'ordinamento britannico, consiste nell'avvio di una consultazione pubblica sull'opportunità di rimuovere le restrizioni imposte alle manifestazioni nei pressi del Parlamento¹⁰.

d) Il manifesto riformista dell'esecutivo Brown si conclude con un capitolo ancor più ambizioso: la definizione di una identità nazionale che consenta al popolo britannico di tracciare un proprio percorso nel contesto globale. Innanzi tutto – suggerisce il libro verde – occorrerebbe precisare il significato di «*British citizenship*». Ciò consentirebbe ai giovani e agli immigrati che intendano acquisire la cittadinanza di percepire con immediatezza i diritti e i doveri connessi a tale *status*. Si propone, perciò, l'avvio di un dibattito nazionale che consenta di formulare «*a British statement of values*», cioè di individuare gli ideali e i principi che uniscono il popolo britannico. Qualora il dialogo nazionale rivelasse l'esistenza di un ampio consenso politico e sociale, il libro verde prospetta, sia pure in termini vaghi ed ottativi, un'ulteriore dirimpente cambiamento: l'adozione, nel medio periodo, di un *British Bill of Rights and Duties* e di una costituzione scritta.

⁹ Libro verde, *The Governance of Britain*, cit., par. 126.

¹⁰ Le restrizioni vigenti sono previste dal *Serious Organised Crime and Police Act 2005* (sections 132-138). Il documento di consultazione, redatto con grande accuratezza, individua le opzioni legislative disponibili e consente di inviare commenti al governo entro il 17 gennaio 2008: cfr. Home Office, *The Governance of Britain. Managing Protests around Parliament*, 25 ottobre 2007, consultabile all'indirizzo www.justice.gov.uk/publications/governanceofbritain.htm.

3. Il 18 luglio 2007 è stato istituito, sotto la presidenza dell'ex primo ministro Edouard Balladur, un comitato composto da tredici esperti (per lo più professori universitari di diritto pubblico), incaricati di riflettere ed elaborare proposte «*sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République*»¹¹. In base mandato definito dal presidente Sarkozy, al Comitato è assegnato il compito di formulare proposte di modifica della Costituzione del 1958 tenendo conto di tre priorità. La principale è la sottoposizione poteri acquisiti nella prassi dal Presidente della Repubblica a più stringenti limiti e controlli¹². Le altre due priorità sono anch'esse collegate all'esigenza di ridimensionare la supremazia acquisita dall'esecutivo, nel corso della Quinta Repubblica, rispetto agli altri poteri dello Stato: una consiste nel rafforzare il Parlamento e i suoi poteri di controllo; l'altra, nell'ampliare gli strumenti di tutela dei cittadini, accrescendo l'indipendenza della magistratura e irrobustendo il sindacato di costituzionalità delle leggi.

Il 30 ottobre 2007, alla scadenza stabilita nel mandato, il Comitato Balladur ha concluso i propri lavori e presentato un rapporto finale, dal titolo programmatico: «*Une V^e République plus démocratique*»¹³. Il rapporto contiene settantasette proposte, che comporterebbero la creazione o la modifica di quarantuno articoli della Costituzione del 1958. Gli obiettivi della riforma rispecchiano le priorità indicate nel mandato presidenziale: *a)* assoggettare l'esecutivo ad un maggiore controllo; *b)* rafforzare il Parlamento, e *c)* ampliare gli strumenti di tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini.

a) L'aspirazione ad «*un exécutif mieux contrôlé*» traspare dalle numerose proposte di modifica orientate a favorire un esercizio più trasparente dei poteri presidenziali e governativi.

Innanzitutto, il riparto di attribuzioni tra presidente della Repubblica, primo ministro e governo viene rivisitato, nel tentativo di avvicinare il dettato costituzionale (in base al quale il governo «determina e conduce la politica della nazione», mentre il Primo ministro «dirige l'azione del Governo») alla prassi ormai consolidata, che assegna al Presidente della Repubblica un ruolo preminente nell'azione dell'esecutivo. La nuova formulazione proposta – il presidente della Repubblica «definisce la politica della nazione», mentre il governo conserva il solo compito di

¹¹ Décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République.

¹² Nella lettera di Sarkozy che definisce il mandato della Commissione, allegata al menzionato decreto, si legge: «L'importance prise par l'élection présidentielle au suffrage universel direct, le passage au quinquennat et la réforme du calendrier électoral se sont en effet conjugués pour donner au Président de la République un pouvoir très large sur l'ensemble de nos institutions et de l'administration, et un rôle essentiel qui – à la différence de celui du Premier ministre – n'est pas assorti d'un régime de mise en cause de sa responsabilité».

¹³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une V^e République plus démocratique*, 30 ottobre 2007, consultabile, al pari degli altri documenti del Comitato Balladur, al seguente indirizzo: <http://www.comite-constitutionnel.fr/>.

«condurla», sotto la direzione del primo ministro¹⁴ – evita una netta distinzione di ruoli e attribuzioni, nel tentativo di preservare un equilibrio istituzionale flessibile, compatibile con l’eventualità di una «*cohabitation*».

In secondo luogo, nella bozza di revisione della Costituzione presentata dal Comitato Balladur, talune prerogative del Presidente della Repubblica vengono procedimentalizzate e condivise con altri organi. Così, la nomina presidenziale degli alti funzionari e dei membri del *Conseil constitutionnel* è preceduta – secondo uno schema analogo a quello proposto dall’esecutivo Brown nel Regno Unito – da una audizione del candidato davanti ad una apposita commissione parlamentare e dal parere di questa¹⁵. Analogamente, il potere presidenziale di grazia è subordinato al parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura, mentre i poteri eccezionali assegnati al Presidente della Repubblica in tempi di grave crisi sopravvivono, ma vengono sottoposti al controllo del *Conseil constitutionnel* in merito alla sussistenza del presupposto.

Un terzo gruppo di modifiche intende accrescere l’*accountability* dell’azione presidenziale nei confronti degli altri poteri. Rientrano in questo ambito la sottoposizione del bilancio della Presidenza della Repubblica al controllo della Corte dei conti, nonché la possibilità che il presidente renda conto della propria azione intervenendo davanti all’Assemblea nazionale o ad una sua commissione.

b) Per rafforzare l’istituzione parlamentare, e riequilibrare il rapporto tra questa e il governo, il Comitato Balladur prefigura molteplici interventi, riconducibili a quattro finalità. La prima è restituire al Parlamento il controllo dei suoi lavori, limitando il numero di sedute dedicate all’esame dei disegni di legge governativi ed il ricorso del governo al voto di fiducia ai soli progetti di «*loi de finances et de financement de la sécurité sociale*»¹⁶. La seconda finalità è «*légiférer moins mais de manière plus efficace*»: la consultazione (facoltativa) del Consiglio di Stato sulle proposte di legge, governative e non, e l’introduzione in via sistematica e preventiva di una analisi di impatto (che sarebbe effettuata da appositi organi ministeriali sotto il controllo del *Conseil constitutionnel*) perseguono tale fine. In terzo luogo, si suggerisce l’adozione di uno “statuto dell’opposizione”: alle forze di minoranza dovrebbero essere garantiti la metà dei tempi di intervento durante le sedute, la presidenza delle commissioni d’inchiesta ed il pieno coinvolgimento nell’attività parlamentare di controllo sull’esecuzione della legge. Un ultimo insieme di proposte è diretto al potenziamento delle funzioni parlamentari di controllo. Accanto a strumenti di carattere generale – quali il potere di adottare risoluzioni non

¹⁴ Cfr. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Tableau comparatif*, art. 5, 20 e 21.

¹⁵ In base alla proposta modifica dell’art. 13 cost., la disciplina del parere parlamentare è rimessa ad una apposita legge organica.

¹⁶ Cfr. *Tableau comparatif*, art. 49, co. 3, cost.

vincolanti e di vigilare sulla puntuale applicazione delle leggi – sono previsti meccanismi settoriali: in materia di affari europei, ad esempio, si propone di istituire, in seno a ciascun ramo del Parlamento, una apposita commissione permanente (incaricata, tra l'altro, di verificare l'osservanza del principio di sussidiarietà), nonché di estendere la procedura interna di revisione costituzionale alla ratifica dei trattati di adesione di nuovi Stati all'Unione europea.

c) In vista del terzo obiettivo – ampliare la tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini – il Comitato Balladur suggerisce di intervenire principalmente su due piani: quello della rappresentatività politica e quello della salvaguardia dei diritti fondamentali.

Sul primo piano, si prospetta una correzione proporzionale del sistema elettorale vigente¹⁷, una nuova composizione del Consiglio economico e sociale, nonché l'introduzione di un diritto d'iniziativa legislativa popolare e di un referendum costituzionale¹⁸.

Sul secondo piano, la novità più importante riguarderebbero la possibilità dei privati di attivare il sindacato del *Conseil constitutionnel* a tutela delle loro libertà costituzionali. Altre proposte rilevanti riguardano il rafforzamento dell'indipendenza della magistratura (mediante l'esclusione del presidente della Repubblica e del ministro della giustizia dal Consiglio superiore della magistratura) e l'istituzione di un Difensore dei diritti fondamentali (che avrebbe il potere di verificare, su richiesta degli interessati, il corretto funzionamento delle amministrazioni, nonché la facoltà di adire il giudice costituzionale per ottenere un controllo di legittimità sulle leggi non ancora promulgate).

In definitiva, le modifiche proposte dal Comitato Balladur non mirano ad alterare l'impianto istituzionale di base definito nel 1958. Esso resta sostanzialmente inalterato, se si eccettua il notevole ampliamento delle competenze del *Conseil constitutionnel*, che diviene l'organo supremo di garanzia dell'equilibrio istituzionale e dei diritti fondamentali dei cittadini. La riforma rappresenta, piuttosto, un'accurata operazione di “*lifting* costituzionale”: per un verso, alcuni dei poteri presidenziali e governativi iscritti nella vigente costituzione materiale vengono formalizzati e, in parte, ridimensionati, a beneficio degli altri poteri; per altro verso, si ampliano gli strumenti di partecipazione diretta e di tutela dei diritti dei cittadini, in modo da rafforzare (anche) la legittimazione complessiva del pubblico potere.

Il rapporto finale del Comitato Balladur è solo un primo passo verso la riforma costituzionale. Il 12 novembre 2007 il presidente della Repubblica ha presentato il rapporto Balladur al primo ministro,

¹⁷ Con questa modifica, venti o trenta dei cinquecentosettantasette seggi da deputato sarebbero assegnati ai partiti maggiormente sfavoriti dallo scrutinio maggioritario.

¹⁸ Se modificato in tal senso, l'art. 89 cost. consentirebbe al presidente della Repubblica di indire un referendum qualora la revisione costituzionale fosse approvata da una sola camera con una maggioranza di tre quinti.

invitandolo ad avviare consultazioni con tutte le formazioni politiche. A seguito di questa fase di consultazione, da concludere entro dicembre 2007, avrà inizio la discussione della riforma in sede parlamentare.

4. L'altra importante iniziativa di riforma avviata dal presidente della Repubblica francese riguarda la creazione – avvenuta il 30 agosto 2007 – di una *Commission sur la libération de la croissance française*. Alla Commissione, presieduta da Jacques Attali e composta da oltre quaranta esperti di varia estrazione (economisti, imprenditori, giuristi, storici ed anche psicologi, non solo francesi), è stata assegnata una missione analoga a quella affidata quasi mezzo secolo prima al Comitato Rueff-Armand¹⁹: individuare gli ostacoli alla crescita economica e proporre le modifiche necessarie per accrescere la competitività del sistema produttivo francese²⁰. La Commissione Attali si è occupata, in particolare, di tre temi: la liberalizzazione del mercato del lavoro, il dinamismo del mercato dei beni e dei servizi e la competitività delle imprese²¹. L'attività di analisi e proposta si è svolta in seno a cinque gruppi di lavoro (*ateliers*), dedicati, rispettivamente, al potere di acquisto, alla fluidità del mercato del lavoro, alla competitività, alle politiche per la crescita e alla riforma delle «*collectivités publiques*». I lavori della Commissione si sono conclusi il 23 gennaio 2008, con la pubblicazione di un rapporto finale²².

Il rapporto contiene 316 proposte, raggruppate per macro-obiettivi. Le riforme rivolte a conseguire il primo obiettivo – cogliere i benefici della crescita mondiale – comprendono un profondo ammodernamento dell'istruzione (primaria, secondaria e soprattutto universitaria, con la creazione di dieci poli d'eccellenza di livello internazionale), nonché il ricorso diffuso alla tecnologia ed il potenziamento delle infrastrutture. In vista del secondo obiettivo – promuovere la sicurezza e la mobilità degli attori economici – il rapporto propone, tra l'altro, la revisione degli strumenti di dialogo sociale, il rafforzamento dei poteri in materia antitrust e un'ampia liberalizzazione delle professioni e delle attività d'impresa. Il terzo obiettivo – realizzare «*une nouvelle gouvernance au service de la*

¹⁹ Si tratta del Comitato istituito con decreto n. 59-1284 del 13 novembre 1959, guidato da Louis Armand e Jacques Rueff. Il rapporto finale (*Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, presentato il 15 luglio 1960) rimase pressoché completamente inattuato.

²⁰ *Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, Décret instituant une commission pour la libération de la croissance française*, 30 agosto 2007.

²¹ Queste sono le tre direttrici di riforma indicate alla Commissione Attali dal Presidente della Repubblica (cfr. *Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de l'installation de la Commission pour la Libération de la Croissance Française*, Palais de l'Élysée, Paris, le 30 août 2007, consultabile, come gli altri documenti di seguito indicati, sul sito della Commissione Attali: <http://www.liberationdelacroissance.fr>).

²² *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, sous la présidence de Jacques Attali, Paris, 23 janvier 2008 (d'ora in avanti, «Rapporto Attali»).

croissance» – implica l’adozione di molteplici misure di riforma amministrativa, calibrate in rapporto al loro impatto sul sistema economico²³. La riforma degli apparati pubblici è intesa come una occasione per alleggerire il carico amministrativo gravante sui cittadini e sulle imprese e, insieme, per ridurre la spesa pubblica francese (pari al 53,4 per cento del prodotto interno lordo, contro il 47,6 per cento della spesa europea).

Circoscrivendo l’attenzione alle proposte di modernizzazione amministrativa, per lo più contenute nella terza parte del rapporto, la Commissione Attali propugna un’ampia riorganizzazione, sia a livello statale che a livello territoriale.

A livello statale, l’idea portante è quella di separare lo «Stato stratega», cioè le funzioni di guida e coordinamento proprie dell’apparato di governo, dallo «Stato gestore», rappresentato – in prospettiva – dalle agenzie. La riforma dell’apparato di governo si sviluppa, a sua volta, secondo due direttrici: da un lato, prevede il rafforzamento dei poteri di coordinamento politico e finanziario del Primo ministro, mediante l’assegnazione agli uffici di Matignon di nuove risorse e di un *Office du budget* guidato da un ministro *ad hoc*; dall’altro, contempla il contenimento del numero di ministeri (tra dodici e venti) mediante una apposita legge organica, che si occupi anche di ridurre le dimensioni dei gabinetti dei ministri. Gli uffici ministeriali decentrati dovrebbero, poi, essere raggruppati su base regionale e, ove necessario, soppressi²⁴.

Il rapporto prospetta, inoltre, accanto alla riforma dei *grands corps d’inspection* (con competenze in materia finanziaria, economica e tecnica)²⁵, l’affidamento alle agenzie di tutti i compiti operativi collegati all’erogazione di servizi. La finalità, come anticipato, è separare strutturalmente lo «Stato stratega» dallo «Stato gestore». In questo disegno si colloca non solo la previsione di alcune nuove agenzie (incaricate della gestione delle imposte, della tenuta della contabilità pubblica, degli studi statistici ed economici, dell’assistenza alle piccole imprese, della protezione civile e

²³ La maggior parte di queste proposte di riforma amministrativa sono state elaborate dall’*Atelier sur la réforme des collectivités publiques*, ed anticipate nel seguente documento: Commission pour la Libération de la Croissance Française, *Note “Réforme Publique”*, 7 novembre 2007. Si vedano anche: Id., *Plénière sur la réforme des collectivités publiques*, 15 ottobre 2007 (ove sono analizzate in dettaglio solo alcune delle proposte avanzate nella Nota del 7 novembre), e Id., *Plan sommaire*, 19 novembre 2007 (contenente un elenco provvisorio delle misure di riforma sin a quel momento elaborate dai vari *ateliers* della Commissione). Occorre, altresì, menzionare il contributo ai lavori della Commissione Attali fornito dall’Ocse: OECD, *Le pari de la croissance. Contribution du Secrétaire général de l’OCDE aux travaux de la Commission Attali*, 2007, spec. cap. 8 («*Améliorer l’efficacité de l’administration publique*») e 9 («*Réduire les obstacles à la croissance: le rôle de la réforme réglementaire*»).

²⁴ Rapporto Attali, decisioni 239, 240 e 251. La decisione 241 prevede, altresì, che in ciascun ministero operino un direttore giuridico, un direttore degli affari europei, un direttore delle risorse umane e più direttori di progetto, secondo lo spirito della Lolf (Legge organica relativa alle leggi sulle finanze).

²⁵ Rapporto Attali, decisione 247.

dell'amministrazione penitenziaria), ma anche il riordino dell'eterogeneo complesso di agenzie già esistenti, assumendo l'*agencification* britannica come paradigma²⁶.

La modernizzazione dello Stato delineata dal rapporto Attali è destinata ad incidere non solo sull'aspetto organizzativo – di cui si è appena detto – ma anche sul personale e sull'attività.

Sotto il primo profilo, oltre ad una (limitata) riduzione del personale delle agenzie, si prevedono due cambiamenti. Il primo consisterebbe in un timido avvio della privatizzazione del pubblico impiego, mediante la progressiva modifica delle modalità di reclutamento da parte delle agenzie²⁷ e l'introduzione di una «*gestion managériale, dynamique et flexible des personnels*» in tutta la funzione pubblica²⁸. Il secondo cambiamento, coerente con il precedente, riguarderebbe l'incremento della retribuzione dei funzionari, collegato alla adozione di incentivi alla produttività²⁹.

Sotto il secondo profilo, concernente l'attività, il rapporto prefigura molte novità: una valutazione sistematica dei costi e dei risultati dell'attività di prestazione (in particolare, una valutazione da parte degli utenti dei servizi resi da scuole, università, ospedali e altre amministrazioni)³⁰; la semplificazione e stabilizzazione del quadro normativo sia mediante la valutazione *ex ante* ed *ex post* delle leggi, dei regolamenti e delle principali misure comunitarie³¹, sia tramite l'istituzione di un *Comité pour une meilleure gouvernance*, sul modello del *Committee for better regulation* britannico³²; la revisione della

²⁶ In base a questa proposta, la nomina dei direttori delle agenzie competerebbe al ministro di settore, che dovrebbe con essi concordare, mediante strumenti contrattuali, l'ammontare del finanziamento statale e i risultati da conseguire. Di tali risultati l'agenzia risponderebbe al ministro, sulla base delle rilevazioni dell'organo di controllo interno (*conseil de surveillance*). Il raggiungimento dei risultati inciderebbe sulla retribuzione del direttore dell'agenzia (decisione 248). Un altro obiettivo del rapporto, anch'esso riguardante la sfera dello «Stato gestore», consiste nella esigenza di migliorare la *governance* del settore para-pubblico. Gli organismi para-pubblici dovrebbero essere assoggettati – secondo il rapporto – a poteri di indirizzo più penetranti e ad adeguati meccanismi di valutazione e controllo. A tal fine, l'*Agence des participations de l'État* dovrebbe essere rafforzata (decisioni 284, 285 e 316). Nel Rapporto finale non compare, invece, la più coraggiosa idea, inizialmente formulata dall'*Atelier sur la réforme des collectivités publiques*, di promuovere la concorrenza tra settore pubblico e settore privato nella gestione dei servizi pubblici, in modo da favorire l'apertura ai privati di servizi tuttora in mano pubblica e da ridurre, di conseguenza, le spese a carico dello Stato. Nella *Note* sulla riforma pubblica del novembre 2007, si prefigurava, in particolare, l'adozione di meccanismi di competizione tra i gestori pubblici (le agenzie) e i privati, sull'esempio della riforma svedese dell'istruzione o della riforma neozelandese della sanità e delle assicurazioni sociali: cfr. *Commission pour la Libération de la Croissance Française, Note "Réforme Publique"*, cit., cap. 1, misura 15.

²⁷ I direttori delle agenzie avrebbero la facoltà di scegliere tra il reclutamento tradizionale e quello – non meglio precisato – di stampo privatistico, «*sans remettre en cause le statut des personnels en place*» (decisione 256).

²⁸ Rapporto Attali, decisione 257.

²⁹ L'aumento delle retribuzioni, pari ad un terzo dei risparmi generati dalle nuove modalità di gestione e dall'eliminazione degli sprechi, sarebbe commisurato alla maggiore produttività individuale e collettiva dei funzionari (decisioni 254 e 255).

³⁰ Rapporto Attali, decisioni 228 e 229.

³¹ Rapporto Attali, decisione 231.

³² Questo Comitato, posto alle dirette dipendenze del Presidente della Repubblica e del Primo ministro, avrebbe il compito di proporre ogni trimestre misure di semplificazione amministrativa e legislativa e, in questa ottica, di riesaminare tutta la legislazione anteriore al 1° gennaio 1970 (decisioni 232 e 233). Quest'ultima misura è ricavata dalla c.d. norma taglia-leggi italiana (art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246, legge di semplificazione annuale del 2005), riproposta, però, in una versione meno rigida e velleitaria.

procedura di recepimento delle direttive europee, in modo da evitare ritardi e assicurare una adeguata consultazione degli interessi domestici³³; la generalizzazione della pratica del «*rescrit*» (finora utilizzata solo in ambito fiscale), cioè dell'obbligo delle amministrazioni di rispondere in modo sistematico, rapido e formale alle questioni di diritto poste da cittadini e imprese³⁴; la concentrazione dei poteri di autorizzazione delle attività imprenditoriali presso un'unica amministrazione³⁵; un imponente progetto di *e-administration*, che prevede, tra l'altro, la «dematerializzazione» della totalità delle procedure amministrative e la creazione di un «sportello unico virtuale», che consenta al cittadino di accedere *on line* a tutte le informazioni e a tutti i documenti che lo riguardano³⁶.

Per quanto concerne, infine, l'organizzazione a livello territoriale, la principale innovazione proposta è la soppressione dei dipartimenti, enti territoriali intermedi corrispondenti alle nostre province³⁷. L'obiettivo è duplice: da un lato, contenere la spesa del settore pubblico, semplificando l'assetto amministrativo territoriale; dall'altro, rafforzare le regioni, realizzando presso di esse una maggiore concentrazione di funzioni e di risorse, in specie nelle materie dello sviluppo economico e della formazione professionale. Quanto ai comuni (in Francia ne esistono ben 36 mila, contro gli 8 mila italiani), si prevede la trasformazione dell'inefficace strumento delle «*intercommunalités*» in entità dotate di rilievo costituzionale (le «*agglomérations*»), al fine di consentire un adeguato svolgimento delle funzioni locali³⁸. Rispondono alla stessa logica di accrescimento dell'efficienza la proposta di sviluppare indicatori di *performance* dei servizi pubblici locali e quella di privilegiare l'autonomia di bilancio delle collettività locali rispetto all'autonomia fiscale³⁹.

Le pagine conclusive del rapporto Attali sono dedicate al metodo di attuazione della riforma. Innanzi tutto, si precisa che il progetto, avendo carattere organico, dovrà essere eseguito in ogni sua parte per poter produrre i risultati attesi. A tal fine, sarà necessario garantire un forte impulso dal più alto livello politico, cioè da parte del Presidente della Repubblica e del Primo ministro. Occorrerà, poi, assegnare a ciascun ministro un «*feuille de route*», che integri il suo mandato ed elenchi le misure di

³³ Rapporto Attali, decisioni 237 e 238.

³⁴ Rapporto Attali, decisione 242. La finalità del *rescrit* è ridurre lo stato di insicurezza giuridica derivante dalla crescente complessità delle normative di settore.

³⁵ Rapporto Attali, decisione 243.

³⁶ Rapporto Attali, decisioni 245 e 246.

³⁷ Rapporto Attali, decisione 260. La proposta di soppressione dei cento enti dipartimentali esistenti è stata preceduta da una accurata analisi delle sue implicazioni e da un dettagliato progetto di riparto delle competenze dipartimentali tra i comuni e le regioni. Si veda, in particolare, Commission pour la Libération de la Croissance Française, *Plénière sur la réforme des collectivités publiques*, cit., p. 32-63.

³⁸ Rapporto Attali, decisione 259. Nel rapporto si ricorda che la «taglia» media di un comune francese è pari a 1600 abitanti, contro i 55200 di un comune danese, i 7200 di un comune italiano e i 5300 di un comune spagnolo.

³⁹ Rapporto Attali, decisioni 263 e 265.

attuazione rientranti nella sua competenza. Il monitoraggio dovrà essere affidato ad una apposita «*cellule de suivi et d'appui*», dipendente dal Primo ministro⁴⁰. Quanto agli strumenti normativi da impiegare, il rapporto suggerisce l'adozione di una legge che autorizzi il governo a ricorrere all'agile strumento dell'ordinanza⁴¹. Meticolosa è anche la definizione dei tempi: l'attuazione delle 316 misure dovrà essere avviata tra aprile 2008 e giugno 2009, sulla base dell'analitico piano operativo contenuto nel medesimo rapporto⁴². La Commissione Attali ha, infine, individuato tredici indicatori di crescita economica che dovranno costituire i parametri per valutare, alla fine del 2012, il successo della riforma.

5. Una sommaria comparazione conclusiva tra le riforme in cantiere nell'ordinamento britannico e in quello francese rivela interessanti simmetrie ed asimmetrie.

Cominciamo dalle asimmetrie, che riguardano principalmente il metodo delle riforme. Innanzi tutto, diverso è il modo in cui i due processi sono stati presentati: più retorico ed ambizioso il *Constitutional Reform Statement* pronunciato da Gordon Brown davanti all'*House of Commons*, cioè ai rappresentanti del popolo; più pragmatici, invece, e più stringenti (anche nella definizione dei tempi di azione), i discorsi tenuti da Nicolas Sarkozy al cospetto dei membri del Comitato Balladur e della Commissione Attali.

Il pragmatismo delle riforme francesi traspare – ed è qui la seconda differenza – anche dalla scelta di affidare ad apposite commissioni di esperti il compito di individuare i problemi e le possibili soluzioni. Nel Regno Unito, invece, si è optato per una azione graduale, rimessa a vari soggetti istituzionali (l'esecutivo, il Parlamento, gli enti territoriali) e subordinata ad un più ampio e strutturato dialogo con i cittadini⁴³. Probabilmente, la diversità di approccio rispecchia non solo la distanza tra le

⁴⁰ Questa unità, modellata sull'esempio della «*delivery unit*» creata dal governo Blair nel Regno Unito, dovrà elaborare un piano per valutare l'attuazione delle singole misure e il loro impatto sulla crescita, e dovrà, altresì, effettuare incontri regolari con ciascun ministro per verificare e discutere le modalità di messa in opera delle singole decisioni (Rapporto Attali, p. 241).

⁴¹ Secondo le anticipazioni fornite del presidente Sarkozy, il governo dovrebbe presentare a breve un progetto di legge di modernizzazione dell'economia. Nella *Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de l'installation de la Commission pour la Libération de la Croissance Française*, cit., infatti, si legge: «ce que vous proposerez, nous le ferons. Ces solutions concrètes viendront nourrir le projet de loi de modernisation de l'économie que prépare Christine Lagarde pour le début 2008. Si vous voulez aller plus loin et préparer vous-même des textes, allez-y! Mais sachez que vos travaux seront utiles. Il ne s'agit pas de faire un rapport de plus. Réflexion, décision, action dans la même séquence».

⁴² Il piano operativo indica anche, per ciascun gruppo di decisioni, i soggetti responsabili e gli attori da coinvolgere nel processo di esecuzione: i «*pilotes*», i «*pivots*» e i «*partenaires clés*» (Rapporto Attali, p. 236 ss.).

⁴³ Per dare seguito al processo di riforma avviato nel luglio scorso, le amministrazioni britanniche – come si è accennato – hanno avviato alcune procedure di consultazione pubblica (finora, in realtà, solo su quattro temi, e cioè il potere di dichiarare guerra e ratificare i trattati, il potere di nomina dei giudici, il ruolo dell'*Attorney General*, e le manifestazioni nei pressi del Parlamento). I documenti di consultazione sono elaborati in modo molto accurato: illustrano in dettaglio le finalità dell'intervento proposto, le modalità alternative di azione ed il loro potenziale impatto. In tal modo, anche i cittadini non

due tradizioni amministrative, ma anche un'asimmetria politica contingente: la differente forza dei due esecutivi ha consentito a Sarkozy di affidare la progettazione a comitati di «saggi» per poi calare le riforme «dall'alto», mentre ha costretto il governo Brown a sollecitare la partecipazione «dal basso» per assicurare al processo di cambiamento un'adeguata *input legitimacy*.

Un'ulteriore asimmetria risiede nella diversa attenzione prestata alle esperienze di riforma straniera. Sia nei documenti britannici che in quelli francesi, sono presenti riferimenti a quelle esperienze. Tuttavia, il riformatore anglosassone sembra particolarmente attento ad adattare la lezione straniera alle specificità domestiche e, in tal modo, a salvaguardare il senso di continuità dei processi di trasformazioni (non di rado illustrati, nei documenti pubblici, a partire dalla *Glorious Revolution* del 1688). Al contrario, il progetto avviato in Francia appare più aperto al «trapianto» di istituti sperimentati altrove, mentre il problema dell'adattamento è rinviato alla fase di concreta attuazione. Questo «sincretismo» francese è ben illustrato dai lavori della Commissione Attali, in seno alla quale operano anche esperti stranieri.

Quanto alle simmetrie tra i due progetti di riforma, esse attengono principalmente ai contenuti. Ci si limita a segnalare due tendenze di sistema, che lasciano intravedere una convergenza dei due sistemi.

La prima tendenza attiene al ridimensionamento dei poteri dell'esecutivo e al ripristino di un più equilibrato rapporto con l'istituzione parlamentare. Negli ultimi decenni, l'attribuzione di poteri decisionali ad istituzioni europee ed internazionali di stampo intergovernativo ha alterato gli equilibri preesistenti, riducendo sensibilmente la capacità dei parlamenti di controllare i rispettivi governi. D'altra parte, questo processo incontra il suo limite naturale nel rischio di «distacco» degli esecutivi dalle *constituencies* domestiche e, conseguentemente, impone la ricostituzione di meccanismi di *accountability* parlamentare.

La seconda tendenza comune riguarda il rafforzamento dei diritti di cittadinanza politica e amministrativa. Anche questo percorso si iscrive nella medesima prospettiva: ampliare gli istituti di democrazia diretta, rafforzare gli strumenti di garanzia dei diritti ed accrescere l'efficienza dei servizi resi al cittadino non è solo un modo per riscoprire la missione originaria del pubblico potere – servire la collettività, appunto; è anche un mezzo per recuperare quel livello di fiducia e consenso interno che occorre agli stessi esecutivi per arginare il progressivo trasferimento dei poteri oltre lo Stato.

esperti della materia sono messi in condizione di partecipare in modo consapevole al processo decisionale. Nel processo di riforma francese è utilizzato un meccanismo di partecipazione diretta in parte diverso: la Commissione Attali (ma non il Comitato Balladur) consente ai privati di inviare commenti sui vari temi in discussione attraverso appositi *blogs* curati dai singoli gruppi di lavoro, e si impegna ad esaminare e sintetizzare quei contributi in vista della elaborazione delle proposte.

