

## La Lolf e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia

di Rita Perez

*in corso di pubblicazione sulla Rivista trimestrale di diritto pubblico n. 1/2007*

**Sommario: 1. I principali obiettivi della riforma. 2. Gli strumenti per l'attuazione. 3. Conclusioni.**

**1.** Adottata dal Parlamento con un voto pressoché unanime, che la ha resa politicamente impermeabile, è stata approvata in Francia una riforma che, rispetto al passato, sposta l'attenzione del governo e del Parlamento dalla decisione finanziaria alla sua gestione.

La riforma, che investe la struttura del bilancio, ne modifica gli obiettivi e detta nuove regole per la gestione annuale della spesa, è stata introdotta con la Lolf (*loi organique relative aux lois de finances*), in data 1° agosto 2001<sup>1</sup>, tuttavia, la sua piena applicazione è prevista per il 2007. La Lolf, dunque, entrerà in vigore sei anni dopo la sua approvazione.

Prima di valutare le principali innovazioni introdotte con la legge organica, è bene chiarire gli obiettivi che l'ordinamento d'Oltralpe ha perseguito attraverso la sua approvazione. Essi sono principalmente due e riguardano, il primo, la trasparenza e la chiarezza delle decisioni sulle politiche pubbliche che il governo determina e il Parlamento deve approvare. Il secondo investe i risultati di quelle politiche, ottenuti attraverso nuove modalità di gestione, attente alla *performance*. Questo duplice obiettivo comporta diverse conseguenze all'interno dell'ordinamento, che si collegano l'una all'altra a mo' di scatole cinesi.

La prima di queste conseguenze è costituita dal necessario abbandono della presentazione ed approvazione del bilancio organizzato in capitoli, fondato sul principio della specializzazione della spesa. Principio considerato nell'Ottocento, al momento della sua introduzione, come una garanzia per il Parlamento che la doveva autorizzare. Come è noto, con gli anni, questo principio si è trasformato in un vero e proprio ostacolo alla conoscenza dei fenomeni finanziari da parte delle assemblee legislative. Ciò in quanto il volume della complessiva attività finanziaria era sensibilmente cresciuto, specialmente a partire dalla seconda metà del Novecento. E, in base al principio della specializzazione, venivano presentati alla approvazione parlamentare migliaia di agglomerati di spesa raccolti in capitoli, la cui funzione era divenuta oscura, sia con riferimento alla loro denominazione del capitolo, sia con riferimento al loro ammontare, sia con riferimento alla

---

<sup>1</sup> La Lolf ha sostituito l'*ordonnance 2 janvier 1959*. Il numero 94/2006 della *Revue française de finances publiques* è interamente dedicato alla riforma.

destinazione delle risorse, nascondendo, in tal modo, alle assemblee parlamentari possibili duplicazioni di spese, inefficienze e diseconomie.

Con le nuove norme, il principio di specializzazione dei capitoli di spesa è stato sostituito da nuovi principi (di trasparenza e sincerità) e da una nuova struttura delle *lois de finances* annuali. Queste verranno presentate dal governo alle assemblee legislative articolata in missioni, programmi e singole azioni. Per il 2007, il bilancio di previsione dello Stato è articolato in 34 missioni, 133 programmi e circa 580 azioni.

Le **missioni** possono essere create solo dalla *loi de finances*. Nella missione sono scritte anche entrate riferite a spese impreviste o a spese generali non quantificabili con precisione al momento del voto. Inoltre, al suo interno, sono raggruppati diversi **programmi** che individuano le politiche pubbliche da attuare. Nei programmi, che costituiscono l'oggetto dell'approvazione parlamentare, sono indicate le somme destinate alla realizzazione di un'azione o di un insieme coerente di azioni, di solito poste in essere da un unico ministero, tenendo conto della missione cui afferiscono. Tali somme vengono definite in funzione di finalità di interesse generale da perseguire (art. 7, Lolf). I programmi costituiscono l'unità di ripartizione di base delle entrate. Le somme necessarie al finanziamento dei programmi sono ripartite in titoli e categorie secondo la natura della spesa. Inoltre, è previsto che le somme, anche dopo l'approvazione, possono essere spostate da un programma all'altro all'interno dello stesso ministero (art. 12, Lolf).

Le **azioni**, infine, costituiscono l'elemento sul quale, ai fini della materiale attuazione, poggia un singolo programma. In particolare, può dirsi che le azioni rappresentano l'articolazione di un programma e ne indicano i contenuti.

Attraverso la struttura ora descritta si attua la programmazione della spesa che consente di erogare, per le singole attività prese in considerazione dal programma, finanziamenti differenziati, giustificati dal valore dell'intervento previsto e dalla sua entità, escludendo erogazioni fondate sulla base alla spesa storica incrementale<sup>2</sup>, come accadeva in passato.

Le missioni e i programmi, legando gli interventi da compiere al loro costo e attribuendo alle amministrazioni di spesa singoli budget, hanno introdotto elementi di chiarezza e trasparenza che aiutano il giudizio del Parlamento.

All'esigenza di una decisione trasparente, valutabile in tutti i suoi aspetti, era necessario far corrispondere una pari trasparenza al momento dell'attuazione. Anche a questo provvede la Lolf. Questa non si occupa delle modalità seguite nella gestione, ma della *performance*, cioè del raggiungimento dei risultati. Questo obiettivo, centrale nella riforma, si stacca notevolmente dalle finalità perseguite con la precedente normativa, di cui al decreto 2 *janvier* 1959, considerata non più

---

<sup>2</sup> Consistente nell'aumento o nella diminuzione delle erogazioni in rapporto a quanto percepito e quanto speso dalle singole amministrazioni nell'esercizio finanziario precedente.

utilizzabile per i nuovi scopi e che già in passato sanciva non il momento delle scelte, ma quello della “*liturgie, litanie, léthargie*” che scandiva l’approvazione della *loi de finances*<sup>3</sup>.

E’ vero che la normativa del 1959 metteva l’attività finanziaria dello Stato al servizio di due obiettivi di grande rilevanza per tutti gli ordinamenti: la crescita economica e la lotta contro la disoccupazione. Ma i risultati soddisfacenti ottenuti negli anni Ottanta in base a quella normativa non sono stati più raggiunti negli anni successivi, anche a causa dei controlli esistenti, fondati su un riscontro preventivo della legittimità degli atti, rivelatisi del tutto insufficienti, al momento della introduzione della moneta unica, allorché il governo della moneta si localizzava al di fuori dello Stato e non era in grado di influire, anche per mancanza di un coordinamento, sulle attività finanziarie degli Stati europei.

L’attenzione verso la gestione costituisce il secondo obiettivo della riforma, volto a valutare, programma per programma e azione per azione, se i fini pubblici, previsti dalle politiche pubbliche approvate dal Parlamento, sono stati, materialmente, raggiunti (ad esempio, il rilancio dell’occupazione o della crescita economica, le politiche di rientro della spesa ai fini del rispetto del vincolo europeo, ecc.).

La realizzazione di questo secondo obiettivo impone, peraltro, che sia possibile individuare la persona cui è attribuita l’attività di gestione e le sue eventuali responsabilità. Ma questa operazione richiede una riorganizzazione delle funzioni all’interno delle amministrazioni per definire le responsabilità dei diversi operatori. Si tratta di un vero e proprio “*remodelage de ministères*, compito così complesso “*qu’on ne l’envisagea que pour l’écarter aussitot*”<sup>4</sup>.

Questo diverso riparto delle funzioni, ai fini della trasparenza, dovrà tradursi in un nuovo disegno organizzativo da introdurre all’interno delle singole amministrazioni, Cioè ad una riforma dell’intera amministrazione che gestirà materialmente la spesa e ne sarà politicamente e contabilmente responsabile. Nell’ambito della riorganizzazione è stata prevista (non però dalla Lolf), ma da un decreto successivo, l’istituzione della *Direction générale de la modernisation de l’Etat* del 2005, all’interno del Ministero delle finanze che assume la denominazione di “Ministero dell’economia, finanza e riforma dello Stato”<sup>5</sup>. Questo Ministero, pur perdendo, a seguito della

---

<sup>3</sup> L’espressione è di Edgar Faure, presidente della Commissione finanze del Senato, ed è riportata da J. Arthuis, *La première discussion budgétaire en “mode Lolf” : un pouvoir d’arbitrage exercé par le Parlement*, in “Revue française finances publiques”, n. 94/2006, 17 ss.

<sup>4</sup> Così, R. Hertzog, *Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif*, in « Ajda » (L’actualité juridique droit administratif), n. 10/2006, 531 ss.

<sup>5</sup> Le competenze del ministero in tema di modernizzazione sono state precisate con decreto 2005-671 del 16 giugno 2005. Dal decreto si evince che, in materia di riforma dello Stato, il Ministro delle finanze studia misure volte a rispondere alle esigenze degli utenti del servizio per migliorarne l’efficienza. Mette in atto misure di semplificazione delle formalità amministrative cui sono sottoposti gli utenti e misure volte a sviluppare il dialogo sociale all’interno dell’amministrazione e la semplificazione del linguaggio amministrativo. Inoltre, segue le azioni dei ministeri volte a definire strategie di modernizzazione sulle quali esercita un vero e proprio “*droit de regard*”. Su questi profili, cfr. R. Hertzog, *Quelques aspects de la loi organique*, cit. Si veda, anche, il n. 13/2005 della rivista “Ajda”.

Lolf, le competenze controllo della gestione della spesa in precedenza possedute ed ora affidate alle singole amministrazioni di spesa<sup>6</sup>, ne acquista, sempre per effetto della stessa legge<sup>7</sup>, di nuove e, paradossalmente, maggiori, sul fronte della direzione dell'apparato pubblico, anche se si tratta di competenze molto lontane da quelle tradizionalmente svolte dalla burocrazia di Bercy. Così, la modernizzazione della amministrazione è guidata da Bercy, essendosi percepito, sia pure con ritardo, il legame indissociabile tra riforma finanziaria e riforma dello Stato.

Quanto detto sulla complessità delle azioni da porre in essere serve a spiegare, almeno in parte, il lungo tempo impiegato per dare attuazione ad una legge così importante e tanto legata alle esigenze europee.

A ben vedere, si tratta di un duplice ritardo. Il primo riguarda i tempi con i quali l'ordinamento francese affronta i temi della modificazione del bilancio e della sua trasparenza.

Il secondo, attiene al lungo lasso di tempo che intercorre tra il momento dell'approvazione della legge organica e quello della sua entrata in vigore.

I due ritardi non vanno considerati sullo stesso piano. Essi appaiono il frutto di logiche diverse, anzi opposte. Il primo va ascritto ad una lentezza di percezione, da parte dell'ordinamento, della necessità di modificare il proprio assetto finanziario. Lentezza che è, quindi, criticabile.

Il secondo ritardo, al contrario, è da valutare positivamente, perché il programma ambizioso contenuto nella riforma, quello di trasformare attraverso la Lolf, l'intera amministrazione dello Stato (e non solo, quindi, quella finanziaria), imponeva tempi lunghi, necessari, sia per introdurre modificazioni nell'organizzazione, atte a consentire un buon funzionamento della legge, sia per educare la burocrazia ai nuovi compiti. In altri termini, è stata, soprattutto, la "*conduite de changement*" che ha imposto lo spostamento in avanti dei tempi di operatività della legge<sup>8</sup>.

Soprattutto, la riflessione sul nuovo ruolo della burocrazia che la riforma avrebbe comportato ha indotto l'ordinamento francese a pensare ad una legge che fosse approvata non solo dalla maggioranza di governo ma anche dall'opposizione. E la prospettiva della posticipazione dell'entrata in vigore della legge, rispetto al momento della sua approvazione, ha permesso di ottenere il consenso che ci si aspettava, anche da parte dell'opposizione. Consenso indispensabile dal momento che la riforma riduceva, almeno in parte, l'importanza dell'indirizzo politico del

---

<sup>6</sup> O. Giarrazzo, *La Lolf et l'équilibre de pouvoirs*, in "Rev. française d'administration publique", n. 94/2006, 77 ss., 89 osserva che il Ministero delle finanze pur avendo perduto competenze si trova oggi al centro della gestione dell'apparato pubblico.

<sup>7</sup> Va osservato che la riforma dell'amministrazione attraverso l'adozione di riforme finanziarie non è un fatto nuovo. In UK, a seguito della pubblicazione del *Plowden report*, in materia di controllo della spesa, le azioni intraprese hanno portato alla riforma dell'amministrazione attraverso la costituzione delle *next steps agencies*. nel tentativo di perseguire obiettivi di efficienza e di economicità. E l'attività delle *next steps agencies* ha rappresentato la maggiore riforma amministrativa messa a punto in Europa nel secolo scorso.

<sup>8</sup> Vi era, infatti, l'esigenza di non rendere operativa una legge senza aver prima introdotto le riforme necessarie alla sua attuazione. O. Giarrazzo, *La Lolf et l'équilibre de pouvoirs*, in « Revue française administration publique », cit., 89.

governo, tenuto a rispettare regole precise attente ad una azione amministrativa non più condizionata, almeno nel suo svolgersi, alle decisioni politiche.

Sotto il primo aspetto, se volessimo approfondire le cause che hanno impedito una immediata presa di coscienza sulla necessità di introdurre riforme nell'ordinamento per rispondere alle esigenze comunitarie, un motivo andrebbe ricercato nello *status* delle finanze francesi al momento dell'introduzione dei parametri europei. A quel momento, e per quasi otto anni, il rapporto debito/pil è stato nella norma. E il rapporto deficit/pil di poco superiore. E' stato solo negli anni successivi che questo rapporto si è alterato.

Una seconda causa va ricercata nella lenta percezione del costante e progressivo aumento della spesa pubblica, ascrivibile, come già osservato, anche alla carenza di controlli efficienti, ancora limitati, alla fine del secolo scorso, alla regolarità della spesa sindacata in via preventiva, senza alcuna attenzione al raggiungimento dei risultati. Sotto questo aspetto, va segnalato che l'indubbio successo dell'intervento statale fino agli anni Ottanta aveva in parte celato i difetti delle procedure finanziarie, svolte in base ad una disciplina normativa fondata su norme oramai datate. E che non avrebbero potuto impedire la persistenza dei deficit di bilancio.

Infine, sensibilmente rallentata è stata la percezione che la qualità dei servizi pubblici, sui quali lo Stato francese fondava il suo modo di presentarsi alla collettività, era di gran lunga inferiore al loro costo. Mentre le "carte europee del cittadino" e la stessa disciplina generale europea spingevano progressivamente gli ordinamenti a gestire i servizi pubblici in regime concorrenziale, in modo che rispondessero a regole di efficienza e di economicità.

2. Detto degli obiettivi perseguiti con la Lolf, occorre segnalare le conseguenze che, sotto il profilo giuridico, la sua introduzione comporta. Queste conseguenze, alcune assai rilevanti sotto il profilo del rapporto governo/Parlamento e sotto quello delle procedure di approvazione delle leggi di finanza dell'anno, sono collegate alla base giuridica con la quale la riforma è stata introdotta.

Sotto questo aspetto, a sottolineare l'importanza che l'ordinamento francese attribuisce alla materia finanziaria, si deve ricordare che essa è disciplinata con leggi organiche<sup>9</sup>.

Nella gerarchia delle fonti, le leggi organiche sono collocate su di un gradino superiore rispetto a quello occupato dalle leggi ordinarie. Ciò mette in evidenza "*la valeur "quasi-constitutionnelle" du texte organique*"<sup>10</sup> e, nel caso concreto, attribuisce alla riforma finanziaria un

---

<sup>9</sup> In materia, diverse precisazioni sono contenute nell'*Avis du Conseil d'Etat sur diverses questions juridiques que soulève la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959*, per effetto dell'approvazione della Lolf. Cfr. Conseil d'Etat, section de finances, séance du 21 décembre 2000, n. 365.546 (Mme Lallemant et M. Menemenis rapporteurs),

<sup>10</sup> Così J-P Camby, *La Lolf et le Conseil constitutionnel*, in « Revue française finances publique », n. 94/2006, 67 ss. Ad esempio, è con legge organica che può essere integrato l'art. 34 della Costituzione, in materia di rapporti tra Parlamento e governo o può essere determinata la durata di ciascuna assemblea parlamentare o il numero dei suoi membri. Ed è

carattere di maggiore stabilità, non potendo essere modificata dalla legislazione ordinaria<sup>11</sup>. Nel contempo, si sottolinea l'importanza assunta dalle decisioni finanziarie, sollevandole a materie di rilievo quasi costituzionale. In tal modo, il carattere sostanzialmente costituzionale che le decisioni in materia avevano già assunto, e non solo in Francia, è stato anche formalizzato ottenendo un pieno riconoscimento normativo.

In quest'ottica si spiega come la stessa Costituzione permetta alla legge organica di apportare modificazioni al diritto comune e, per quanto riguarda la Lolf, consenta che i principi fondamentali, di valore costituzionale, sui quali si fonda l'architettura budgetaria (universalità, annualità, specialità ed equilibrio del bilancio)<sup>12</sup> possano essere corretti e integrati. A ciò ha provveduto la Lolf che ha introdotto il principio della sincerità dei conti che “*doivent être réguliers*” e, appunto, “*sincères*” (art. 27, Lolf), per venire incontro alle esigenze conoscitive del Parlamento e del contribuente<sup>13</sup>.

Accanto alla disciplina costituzionale, esiste, però, un diritto derivato dalla Lolf, emanato per consentirne la piena attuazione, per il quale non solo non si è ricorsi alla legislazione ordinaria, ma si è utilizzato un diritto formalmente “minore”. A parte il decreto con il quale è stata istituita la *Direction générale de la modernisation de l'Etat*, gran parte dell'attuazione è stata affidata a circolari del Primo ministro o del Ministro dell'economia e finanze, denominate *circulaires budgétaires*, molte delle quali hanno investito le spese per il personale. Inoltre, per guidare la sua attuazione, sono state previste diverse “*structures de pilotage*”. Ad esempio, il Consiglio per la nuova costituzione finanziaria (Cncf), il Comitato di orientamento strategico (Cos), il Comitato strategico per la riforma *budgetarie* (CoStrat) che hanno emanato note tecniche, raccomandazioni e *mémentos*. L'utilizzazione di questo diritto minore - c'è chi ha parlato dell'utilizzazione di un “*droit mou*”-<sup>14</sup>, non è senza difetti ai fini della riforma, ponendo inconvenienti di compatibilità con altre norme in vigore<sup>15</sup>. D'altra parte, occorre osservare che questo diritto minore gode di uno *status* particolare. In quanto attuazione di una normativa di rango costituzionale, esso ha consentito la messa a punto della nuova architettura amministrativa in tempi relativamente brevi e non sarà facilmente disattesa<sup>16</sup>.

---

ancora con legge organica che possono essere indicati i modi e i limiti che sovrintendono alla determinazione delle entrate e delle spese con riferimento alle leggi di carattere finanziario (art. 34 cost.) .

<sup>11</sup> Per la verità vi è stata una modifica alla Lolf, operata con legge ordinaria. Sulla questione si è espresso il *Conseil constitutionnel* che non ha ravvisato nel provvedimento legislativo aspetti di incostituzionalità, poiché le modifiche introdotte erano marginali. Cfr. *Conseil constitutionnel*, décision n. 2006-538 DC du 13 juillet 2006.

<sup>12</sup> L. Trotabas et J-M. Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1991.

<sup>13</sup> La sincerità dei conti, ed anche la loro fedeltà, dovrà, poi, essere certificata dalla Corte dei conti.

<sup>14</sup> Così M. Lascombe e X. Vandendriessche, *Le droit dérivé de la Lolf*, in “*Ajda*”, n. 10/2006, 538ss., 544.

<sup>15</sup> M. Lascombe e X. Vandendriessche, *Le droit dérivé de la Lolf*, cit.

<sup>16</sup> M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Le droit dérivé de la Lolf*, cit.

Sotto il profilo delle procedure, altro tema centrale delle riforme finanziarie in quanto investono i rapporti tra organi costituzionali, la Lolf organizza la presentazione, la discussione e il voto sulle decisioni di politica pubblica secondo un'ottica attenta alle nuove esigenze di trasparenza. Essa impone che le decisioni siano assunte, per quanto possibile, tenendo conto dei loro costi e, per legare le prime ai secondi, viene attribuito un maggiore rilievo alla *loi de règlement* (il nostro rendiconto). E', infatti, stabilito che il progetto di *loi de finances* non possa essere messo in discussione davanti all'Assemblea nazionale prima che questa abbia espresso il proprio voto, in prima lettura, sulla *loi de règlement* dell'esercizio finanziario precedente. Questa relazione tra spesa precedente e decisione finanziaria successiva è stata definita "*le moment de vérité budgétaire*"<sup>17</sup> (art. 41, Lolf)<sup>18</sup>, dovendo consentire al decidente di valutare i risultati positivi o gli errori del passato, prima di provvedere per il futuro<sup>19</sup>. Si tratta di un collegamento estremamente significativo che dovrebbe consentire al Parlamento di acquisire conoscenze per un giudizio ponderato, attento ai diversi profili della gestione<sup>20</sup>.

Ed è proprio il modo in cui l'Assemblea nazionale ha affrontato, sino ad oggi, lo scoglio della *loi de règlement* a diffondere scetticismo sulla riuscita della riforma della quale il nuovo rapporto decisione finanziaria del futuro e decisione del passato costituisce uno dei cardini. Infatti, attualmente, il controllo della gestione precedente avviene con ritardo in seno all'Assemblea nazionale. Ad esempio, la *loi de règlement* per l'esercizio del 2004 è stata adottata il 4 ottobre 2005, quindici giorni prima dell'apertura della discussione del progetto di bilancio 2006 (in una sola sessione aperta alle ore 16,20 e chiusa alle 18,45!). Una sorta di parodia di discussione e approvazione. L'intenzione, dopo l'entrata in vigore della legge, è quella di aprire la discussione sul rendiconto all'inizio dell'estate, prima del dibattito d'*orientation budgétaire*. Inoltre, si richiede che la discussione avvenga alla presenza dei ministri di spesa e tratti gli aspetti sostanziali della gestione, ai quali dedicare il tempo necessario e non certo due ore. Diversamente, la buona riuscita della riforma potrà essere quantomeno rallentata. Ma le misure adottate per fare della discussione il momento della *vérité budgétaire* non sembrano ancora sufficienti e all'altezza della posta in gioco. Una carenza nella cultura del controllo da parte dei deputati eletti all'Assemblea nazionale vi si oppone. Anche se la Lolf (artt. 58, 59), investe la Corte dei conti dell'obbligo di certificare per

---

<sup>17</sup> Cfr. M. Conan, *La loi organique relative aux lois de finances n'entrera totalement en vigueur qu'en 2007*, in "Rev. droit pubbl. », n. 1/2006, 31 ss, spec 32, nota 6.

<sup>18</sup> Inoltre le *lois de finances*, una volta approvate, possono essere corrette in corso d'anno, solo da *lois de finances rectificatives* (art. 35 Lolf).

<sup>19</sup> Cfr. M. Prada, *Réflexion sur l'histoire de la comptabilité de l'Etat*, in « Rev. française finances publiques » n. 93/2006, 89 ss.

<sup>20</sup> Presupposto dell'utilità di questo legame, che potrebbe essere introdotto anche in Italia dove il Parlamento approva con legge il rendiconto, dopo il giudizio di parificazione della Corte dei conti, è che attraverso il rendiconto l'organo di controllo sia in grado di "leggere" i comportamenti dell'amministrazione e, se del caso, di contestarli, prima di arrivare ad un giudizio di parificazione.

iscritto che i conti *sont réguliers, sincères* e in grado di rappresentare fedelmente la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ordinamento<sup>21</sup>.

Nella medesima ottica, la seconda parte del progetto di legge di finanza, dedicata alle spese (art. 34 Lolf), non può essere messa in discussione prima della votazione sulle entrate, indicate nella prima parte della *loi de finances*<sup>22</sup>.

Inoltre, per evitare eccessivi ritardi nell'approvazione delle politiche pubbliche, con la nuova procedura, si impone il rispetto di tempi predefiniti. Così, l'Assemblea nazionale è tenuta a pronunciarsi, in prima lettura, sulla *loi de finances* nel termine di quaranta giorni dalla presentazione (ridotto a venti per il Senato). Se ciò non avviene, si apre una procedura complessa disciplinata dall'art. 45 della Costituzione. In modo tale che, se il Parlamento non ha trovato un accordo e non si è pronunciato nel termine di sessanta giorni dal deposito del progetto di legge, le disposizioni in essa contenute possono essere approvate per ordinanza (art. 40, u.c. Lolf). In tal modo, il governo è in grado di superare l'inerzia del Parlamento, senza essere succube delle sue incertezze e delle sue divisioni<sup>23</sup>.

Tra i diversi poteri attribuiti al Parlamento con la riforma, va segnalato l'esercizio di un potere di emendamento rinforzato (art. 47 Lolf) e la presentazioni di emendamenti di appello, miranti ad attirare l'attenzione del governo su una situazione anormale. Questi emendamenti sono presentati in vista della futura attività finanziaria dell'amministrazione e possono essere ritirati se il ministro promette di prendere in considerazione le richieste, migliorando i contenuti dei suoi programmi<sup>24</sup>.

Va, infine, ricordato che, per la realizzazione degli obiettivi della Lolf, è stato necessario ricorrere a profonde modificazioni organizzative, anch'esse, per i motivi prima sottolineati, destinate a durare nel tempo. Sotto questo profilo, conseguenza della riforma sarà una varietà di competenze degli apparati amministrativi centrali, in relazione ai programmi attribuiti, che porterà

---

<sup>21</sup> Questa certificazione assumerà la forma di una "*opinion motive et étayée*", con o senza riserve. Alla Corte dei conti va aggiunta la "*Cour de discipline budgétaire et financière*" (Cdbf). Questa Corte è giudice di legittimità sulle violazioni del diritto finanziario degli agenti pubblici, eletti dal popolo, per irregolarità commesse, ma che fino ad oggi non ha dato risultati eclatanti. Tutte le altre funzioni di controllo sulle collettività locali spetterebbero alla Corte dei conti e alle Camere regionali e territoriali dei conti.

<sup>22</sup> Sotto questo profilo, cfr. Conseil constitutionnel, decision n. 79-110 DC, del 24 dic. 1979, con la quale si dichiara non conforme alla Costituzione la *loi de finances* per il 1980 per irregolarità di procedura. Infatti, la decisione che determina la spesa (seconda parte della *loi de finances* è stata assunta senza che fosse votata dall'Assemblea nazionale l'art. 25 (divenuto, poi, l'art. 32) che definisce le entrate nonché per violazione dell'ordinanza 2 janvier 1959 (art. 40) che definisce l'equilibrio finanziario. Sull'inopportunità di rimettere in causa questa procedura fondata sul principio per cui la prima parte della *loi de finances* che determina l'equilibrio finanziario va approvata prima della seconda, cfr. Conseil d'Etat, *section de finances*, cit. Nel 1989, con decisione n. 89-268 DC, del 29 dicembre 1989 le Con sei constitutionnel ha dichiarato non conforme alla Costituzione, il paragrafo VIII, art. 47 e art. 120, della *loi de finances* per il 1990 in quanto aventi, entrambi un contenuto estraneo alla legge finanziaria.

<sup>23</sup> Sui "vecchi" poteri del governo e del Parlamento al momento del voto sul bilancio, J-M. Cotteret et Claude Emeri, *Le Budget de l'Etat*, Paris, Puf, 1986, 49 ss.

<sup>24</sup> M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Premier bilan du droit d'amendement parlementaire en régime Lolf*, in "Revue française finances publiques", cit., 57 ss.



ad una sensibile differenziazione, come è giusto che sia, nell'organizzazione, nelle funzioni e nell'attività delle singole amministrazioni. Queste, anno dopo anno, dovranno adattarsi ai programmi di volta in volta assegnati dalle singole *lois de finances*, con la conseguenza di sottrarre l'attività amministrativa alle influenze della politica.

3. Vi sono, però, dubbi, anche recentemente espressi, sulla speditezza dei primi passi della Lof per diversi motivi<sup>25</sup>.

In primo luogo, perché, oltre ai difficili legami da creare tra rendiconto e previsioni prima illustrati, la riforma mira a limitare la facoltà di indirizzo politico del governo, vincolandolo al rispetto di norme, analitiche e predeterminate, che fanno leva su decisioni e comportamenti amministrativi, mettendo in secondo piano il potere di indirizzo del governo. E il passo indietro che si richiede al governo non sarà facile in materie così "politiche" come la finanza e la riforma dell'amministrazione<sup>26</sup>.

In secondo luogo, un difetto della riforma da segnalare investe l'ottica annuale con la quale sono considerate le entrate e le erogazioni finanziarie, mentre l'esigenza di introdurre una loro visione pluriennale appare "*une évidence et une nécessité*"<sup>27</sup>. E', inoltre, singolarmente assente nella riforma l'estensione delle regole di redazione e presentazione del bilancio (strutturato per missioni, programmi ed azioni) anche agli enti locali, pur se responsabili di una consistente parte della spesa pubblica. Assenza peculiare in quanto, al momento della messa a punto della riforma, ha certamente pesato la crescita del ruolo degli enti locali, cui si è accompagnato l'aumento delle loro spese.

In terzo luogo, va menzionata la circostanza che una riforma fondata sulla trasparenza della decisione di spesa e della sua gestione e che ha, dichiaratamente, due immediati interlocutori nel Parlamento e nel contribuente non preveda, poi, nei confronti di quest'ultimo alcuna specifica tutela degli interessi. Né sono previste sanzioni nel caso in cui la gestione non risponda ai risultati, mancanza che ripropone il problema dei limiti dell'imposizione di regole imperative nei confronti dei corpi amministrativi.

Infine, non si evince dalla normativa, malgrado l'indubbia influenza comunitaria, un obbligo più specifico di quello indicato dai principi di bilancio, volto a garantire il rispetto dell'equilibrio finanziario e la possibilità di instaurare un dialogo tra politiche pubbliche e ordinamento europeo.

---

<sup>25</sup> S. Brondel, *La Lof à la recherche d'un nouveau souffle*, in Ajda, nov. 2006, 2038 ss.

<sup>26</sup> Come d'altronde fu illustrato nel lontano 1929 da Benito Mussolini ad Alberto de' Stefani, in occasione della consegna, da parte di quest'ultimo, delle proposte della Commissione per una: "Riforma generale sui metodi di lavoro e di controllo nelle amministrazioni dello Stato"; cfr. A. De' Stefani, *Una riforma al rogo*, Roma, Volpe ed., 1963.

<sup>27</sup> In materia, la persistenza di vecchi "*réflexes gestionnaires*" è denunciata dal quotidiano "Le Monde" del 3 novembre 2006, in un articolo, non firmato, dove si riporta l'opinione di due parlamentari (Alain Lambert, senatore, e Didier Migaud, deputato), che suggeriscono di fondere insieme il progetto di *loi de finances* e quello relativo al finanziamento della sicurezza sociale.

Sotto il profilo operativo, l'attribuzione dei budget agli incaricati della gestione è stata quasi paralizzata da un complesso di regole, estremamente frammentate, che la hanno accompagnata. Così la riforma, fondata su una modificazione della gestione finanziaria, inesplica, poi, proprio sulla (complessità della) ...gestione. E' stato, infatti, affermato che i primi passi della Lolf sono stati ostacolati da eccessivi formalismi e vincoli supplementari che si stanno traducendo in un aumento di lavoro per gli agenti preposti alle spese e che hanno reso “*la gestion par performances*”... “*balbutiante*” seguendo obiettivi ed indicatori poco significativi<sup>28</sup>.

Queste carenze danno ragione dei dubbi espressi anche in sede politica sulla piena ed immediata tenuta del sistema. Sicché i fondamentali legami sui quali si fondava la riforma, quello tra il diritto e l'economia, quello tra decisione amministrativa e attività finanziaria, quello tra approvazione del rendiconto e future decisioni finanziarie e quello tra arretramento della politica e libertà di gestione, con valutazione dei soli risultati rischiano, malgrado la condivisibilità del disegno, di restare senza effetti, almeno sul breve periodo<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Così, S. Brondel, *La Lolf à la recherche d'un nouveau souffle*, cit.

<sup>29</sup> Al momento attuale, sarebbe inapplicabile alla riforma l'adagio cinese per cui il nome crea la cosa.