

La “performance” dell’azione pubblica in Francia:

stato di avanzamento e stato dell’arte

di Franco Archibugi

Professore stabile, fuori ruolo, della Scuola superiore della Pubblica
Amministrazione

Introduzione.....	3
1. Dalla formulazione alla gestione corrente della riforma.....	3
1.1. La legge LOLF: caratteristiche generali	3
1.2. I propositi della LOLF	4
1.3. Perché il 2006 è considerato un anno cruciale nella attuazione della LOLF	5
1.4. Una nuova “Architettura dello Stato”	6
1.5. Le attese della gestione a regime della LOLF	9
2. Gli strumenti della LOLF.....	11
2.1. I “referenziali budgetari”	11
2.2. L’articolazione per Missioni, Programmi e Azioni nel primo Bilancio in modalità LOLF.....	11
2.3. La natura prettamente contabile e poco programmatica della nuova classificazione.....	18
2.4. La funzionalità politica-parlamentare del nuovo Bilancio	19
2.5. La preparazione dei programmi mirati alla performance.....	32
3. Il passo più importante per la programmazione: i “Progetti annuali di performance” (PAP).....	33
3.1. Strategie, obiettivi, e indicatori nella elaborazione dei programmi.....	33
3.2. La impostazione strategica e la questione della pluriannualità.....	34
3.3. I PAP (« <i>Projets annuels de programme</i> »).....	36
3.4. Tre tipologie di obiettivi strategici	37
3.5. Gli indicatori di programma o di risultato.....	38
3.6. Il contenuto dei PAP: quantificazioni significative.....	40
3.6.1. La presentazione strategica del PAP	44
3.6.2. La presentazione dei crediti del PAP	45
3.6.3. La presentazione delle spese fiscali connesse al Programma	45
3.7. Presentazione del programma e delle azioni del PAP (propriamente detto).....	46
3.7.1. La presentazione del Programma e delle sue azioni	46
3.7.2. Gli obiettivi e gli indicatori di performance del PAP	46
3.7.3. La giustificazione “au premier euro” dei crediti e delle occupazioni (nel PAP).....	47
3.7.4. Gli operatori del programma nel PAP	49

3.7.5. Il costo dei programmi e delle azioni nel PAP	50
3.8 Il caso delle politiche trasversali.....	50
3.9. Dalla Guida alla realtà dei PAP.....	51
4. La valutazione dei risultati.....	52
4.1. Il “Rapporto annuale di performance” (RAP) e la “Legge di regolamento” (LR).	52
4.2. Giustificazione per azione degli elementi della spesa per natura.....	55
4.3. La valutazione congiunta formale fra RAP e PAP	56
4.5. RAP 2006 e PAP 2008: la prima “concatenazione virtuosa”.....	56
4.6. La contabilità generale, gli aspetti patrimoniali e la “certificazione” dei conti	57
4.7. La normalizzazione delle procedure di valutazione: il calendario annuale	60
4.8. Conclusioni: il bisogno di concentrarsi sul processo di programmazione delle performance.....	61
5. Gli “attori” istituzionali della LOLF.....	64
5.1. Un elevato ritmo di mutamenti nelle strutture istituzionali e organizzative	64
5.2. La “Direzione del Bilancio”	65
5.3. Le altre Direzioni del Ministero del Bilancio, etc.: la DGCP e la DGME.	66
5.4. Il Comitato interministeriale di verifica (audit) dei programmi (CIAP)	68
5.5. I Responsabili dei programmi e dei BOP (<i>Budget operationnel de programme</i>).	70
5.6. I Responsabili dei BOP	72
5.7. I Direttori degli affari finanziari (DAF)	73
5.8. L’Agenzia per l’informatica finanziaria dello Stato (AIFE).....	74
5.8. La Corte dei Conti	74
6. Aria di mutamento di rotta verso la programmazione socio-economica	75
6.1. La “Revisione generale delle politiche pubbliche”(RGPP)	76
6.2. L’annuncio di una nuova legge sulla <i>programmazione</i> delle finanze pubbliche	81
6.3. Perplessità sulla reale consistenza della RGPP	82
6.3.1. Quali “novità” nella modernizzazione delle politiche pubbliche?.....	83
6.3.2. Un esempio: la RGPP per il sistema educativo	84
6.3.3. La RGPP e l’attuazione della LOLF.....	87
6.4. Una considerazione finale (ma ancora provvisoria) sull’esperienza francese.....	89
Selezione di documenti di riferimento di base per la esperienza francese	92
Note al testo.....	94

Introduzione

Si riprende qui per la Francia, l'esame che si è iniziato già su questa Rivista nel numero scorso, relativamente agli Stati Uniti, sulle riforme gestionali della pubblica amministrazione mirati al risultato o *performance*, introdotte in molti paesi del mondo e che segnano per diffusa dichiarazione degli organismi internazionali interessati e dei singoli Governi, una svolta epocale nel modo di condurre gli affari pubblici.

1. Dalla formulazione alla gestione corrente della riforma

Anche in Francia con una legge promulgata nell'agosto del 2001, si sono poste le basi di un nuovo *Quadro di riferimento della politica di bilancio e della spesa pubblica*.

1.1. La legge LOLF: caratteristiche generali

La legge - denominata *Loi organique des lois de finances* (LOLF) - malgrado si inquadri in un sistema di regole budgetarie e contabili costruite su un sistema ben consolidato (che data fin dal 1959), contiene degli aspetti così innovativi da costituire anch'essa - come già la legge federale americana del 1993 GPRA¹ - un crinale importante nella concezione e nella pratica della politica di bilancio e, se applicata in modo radicale (come meglio discuteremo), della stessa gestione delle attività pubbliche di qualsiasi tipo.

La legge "LOLF" è il risultato della riflessione impegnata nel Parlamento alla fine degli anni 1990 circa l'efficacia della spesa pubblica e il ruolo delle assemblee parlamentari in materia budgetaria. Ma è anche il risultato di un contesto favorevole e di un eccezionale consenso politico fra le due parti di fondo del dualismo politico parlamentare francese.

Infatti da quella riflessione è nato un consenso politico sulla necessità di modernizzare le regole della gestione budgetaria e contabile, come d'altra parte è avvenuto in altri paesi europei (anche sull'onda dell'informazione proveniente sulla grande riforma federale americana della GPRA del 1993).

La Francia ha mostrato una maggiore qualificazione dei suoi dirigenti politici rispetto ad altri paesi europei (per esempio l'Italia) sia a recepire l'informazione senza "chiusure" intellettuali e provinciali, sia a sottrarsi dalla competizione politica in una materia squisitamente costituzionale, e ha trovato il modo, in Parlamento, di sviluppare una cooperazione "corale" fra le principali forze politiche².

La legge si appoggia molto sulle strutture tradizionalmente accentrate delle istituzioni francesi: la *Direzione del bilancio* (*Direction du Budget*), inserita nel Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria; che ha subito una recentissima ristrutturazione e scorporazione, con la creazione nel 2006 (in occasione della entrata in vigore del primo Bilancio costruito "in modalità

LOLF) di uno specifico *Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica*. Inoltre la legge ha “rinfrescato” le funzioni di organi istituzionali antichi quali la Corte dei Conti, come organismo di controllo, e il Consiglio di Stato. E si è creato inoltre un “*Comitato interministeriale di audit dei programmi*”. (CIAP), che sembra – come vedremo meglio - svolgere un ruolo importante nella gestione del “modo nuovo” di gestire sia la politica di bilancio che le attività pubbliche in generale³.

Infatti, dopo quattro anni di lavori preparatori per la messa in pratica della legge (LOLF) , la formale entrata in vigore del nuovo modo – almeno nella presentazione del Bilancio – è stata ufficialmente datata con il Bilancio 2006. In altri termini, come si è sopra detto, è la legge finanziaria per il 2006 ad essere la prima ad essere integralmente preparata, adottata ed eseguita secondo il nuovo “Quadro budgetario” (*Cadre budgetaire*)⁴.

1.2. La LOLF: i propositi e la realtà

Secondo l’iniziativa, ampiamente “pubblicata” dai documenti politici ufficiali fin dagli inizi, la LOLF vuole riformare in profondità il Bilancio grazie a delle leggi finanziarie “*più leggibili e più trasparenti*”.

Attraverso lo sviluppo di una così detta “*cultura dei risultati*”, la LOLF permetterebbe anche di “*spendere meglio e di migliorare l’efficacia dell’azione pubblica a beneficio di tutti: cittadini, utenti, contribuenti e agenti della PA*”

Sono tutte cose che ormai si dicono da tempo, in molti paesi, da parte di quasi tutti gli ambienti, con lo stesso vigore ed entusiasmo.

Si tratta oggi, anche in Francia, di vedere se le concrete azioni messe in opera nei dieci anni passati, e programmate per gli immediati anni futuri, sono riuscite ad ottenere dei risultati e se il meccanismo messo in opera da qualche anno, riesce a ottenere concreti risultati effettivi (e a saperli “misurare”).

Sarebbe assai ironico che proprio nella riforma mirata ai risultati, la “*cultura del risultato*”, facesse fallimento! E si riducesse solo ad un velleitario esercizio programmatico verbale di bei concetti e di metodi... non applicati!

Nei documenti francesi viene dichiarato a più riprese che l’entrata in vigore della LOLF “*è stata l’occasione di ripensare in profondità la preparazione amministrativa del budget*”. E si è accompagnata anche con una evoluzione del ruolo dei principali “attori” del controllo e del pilotaggio delle finanze pubbliche dello Stato. Il Parlamento ha visto affidate a lui delle “*nuove responsabilità, in particolare un ruolo nel dibattito pubblico sulle finanze dello Stato assai rinforzato, ed un potere di controllo accresciuto sull’efficacia della spesa pubblica*”.

Inoltre la LOLF avrebbe rinforzato il ruolo della Corte dei Conti , in particolare “*in materia di controllo e valutazione*” e gli ha affidato la missione del tutto nuova di “*certificazione della contabilità pubblica*”. Ma tutto ciò è avvenuto?

La LOLF ha poi dato – come vedremo - “*maggiore responsabilità ai dirigenti pubblici*”, fra cui in prima fila il “*Responsabile di programma*” e il “*Direttore*

degli affari finanziari.” L’entrata in vigore della LOLF si è ugualmente tradotta in una profonda riforma del controllo finanziario.

D’altra parte, le Direzioni del Ministero incaricato del Bilancio, che sono le parti incaricate al governo e al pilotaggio delle finanze pubbliche, hanno visto evolvere in modo rimarchevole il loro proprio ruolo.

E’affermato ripetutamente, nei documenti ufficiali della LOLF, che tale legge ha dotato i dirigenti pubblici di libertà e di responsabilità nuove, modernizzando profondamente, in tal modo, lo Stato stesso. La nuova gestione pubblica, infatti, centrata sulla performance, è “*in presa diretta*” con la realtà dei territori e dei singoli servizi, e impegna l’insieme delle amministrazioni in una dinamica del progresso continuo, che - tutti i documenti ufficiali affermano in Francia - già porta i suoi frutti a beneficio dell’utente, del contribuente e del cittadino.

1.3. Perché il 2006 è considerato un anno cruciale nella attuazione della LOLF

Come si è detto, il 2006 è un anno di particolare importanza dal punto di vista di quella che in Francia è stata chiamata la “*Nuova Costituzione Finanziaria*”. Infatti con il 1° gennaio 2006 è entrata in piena applicazione la LOLF nel senso che è entrato in funzione il primo Bilancio dello Stato presentato e gestito secondo la modalità LOLF.

La legge finanziaria per il 2006 è stata la prima ad essere integralmente preparata, adottata ed eseguita secondo il nuovo Quadro budgetario previsto dalla LOLF, e – come gli addetti dicono – in “modalità LOLF”:

Il 2006 si è concluso con la presentazione del secondo progetto di legge finanziaria (PLF) in modalità LOLF e si è avuto il Rapporto sullo stato di applicazione della LOLF (**Doc. n.17**), dei due Parlamentari Didier Migaud e Alain Lambert, rappresentanti bipartisan dell’Assemblea Nazionale che si erano dedicati a suo tempo alla formulazione stessa della Legge organica.

Questo è un segno da non trascurare dell’origine “parlamentare” della LOLF. La stessa cosa è avvenuta negli USA con la GPRA; con la differenza che colà il ruolo di supporto tecnico e di incitamento e controllo alla implementazione della legge fu assunto con rapidità dal GAO, una Agenzia dipendente dal Congresso, mentre in Francia tale ruolo fu subito assunto dal Ministero della Economia e delle Finanze, nella sua struttura dedicata al bilancio e alla contabilità pubblica, cioè da una struttura dell’Esecutivo.

Questa differenza è anche alla base della differenza di approccio, che verremo notando in seguito: quello più “ingegneristico” e operativo in USA, e più “budgetario” e contabile in Francia. Dall’approccio più “contabilista” francese, temo una concezione delle *performance* manipolata e mascherata in sede contabile, piuttosto che da un cambiamento in termini reali della produttività delle prestazioni. E’probabile però che una pressione “dall’alto” riesca comunque a influenzare una effettiva riforma e reingegnerizzazione delle unità di gestione (programmi ed azioni). Anche il 2007 pertanto è divenuto un anno particolare dal punto di vista della nuova costituzione finanziaria. Infatti esso ha visto l’adozione

della Legge di regolamento (LR), (di cui diremo più sotto) e la presentazione dei primi *Rapporti annuali di performance* (RAP) (già evocati e di cui diremo ugualmente più sotto); e si è avuto così la “chiusura del primo ciclo budgetario in modalità LOLF”

Il 2007, ha visto anche la presentazione dei conti dello Stato 2006 secondo il nuovo referenziale contabile. Tali conti, notevolmente “arricchiti” di elementi, sono stati sottoposti per la prima volta alla Corte dei conti, come lo aveva previsto la LOLF (quest’anno la Corte dei conti li ha certificati con qualche riserva).

Infine il “Dibattito di Orientamento Budgetario (DOB) che si è tenuto in luglio 2007 in Parlamento, ha permesso al Ministro del Bilancio, dei Conti pubblici, e della Funzione pubblica, di presentare la strategia delle finanze pubbliche del Governo che si appoggerà sulla dinamica creata dalla LOLF, ma anche “su nuove leve”, quali la “*Revisione generale delle politiche pubbliche*”(RGPP) (di cui si dirà), un passo inedito per il suo pilotaggio, la sua esaustività, e la sua ambizione”.

Nel 2007 per la prima volta - affermano i documenti del Ministero francese - , “al posto di lettere plafond” ricevute tradizionalmente dai Ministri, gli “arbitraggi budgetari” (*arbitrages budgetaires*) sono stati realizzati attraverso un Seminario governativo cui hanno partecipato tutti i titolari responsabili dei programmi e i loro collaboratori.

Tutte queste “novità” del 2007, presuppongono non solo la definizione dei vari passi previsti (che cercheremo rapidamente di evocare nel seguito di questa rassegna), ma anche di un commento critico, che ugualmente faremo sia man mano che ne illustreremo le caratteristiche, sia in fase finale.

1.4. La nuova “Architettura dello Stato”.

Dagli autori e gestori della LOLF, essa è rappresentata – enfaticamente – come la configurazione di una “*nuova architettura dello Stato*”. In effetti, essa mette in piedi una visione strutturata dello Stato e delle sue attività in modo assai rinnovato. Niente di diverso tuttavia da una tradizionale “struttura di programma” da cui la programmazione strategica parte per applicarsi ad una qualsiasi “Unità di programmazione strategica”⁵. Qui lo Stato viene concepito in modo esplicito, e quindi più logico e chiaro, come una grande, comunitaria, “*Unità di programmazione*”. E già questo è importante. La visione sistemica della *programmazione* – che ha fatto passi importanti nella seconda metà del secolo scorso sul piano tecnico-scientifico – ha iniziato a farsi largo anche nella filosofia politica moderna dello Stato.⁶

Secondo la LOLF, questa Unità di programmazione “Stato” – da cui deriva il Bilancio dello Stato - è strutturata ad albero secondo tre livelli:

1. “Missioni”
2. “Programmi”
3. “Azioni”

Le Missioni, secondo la nuova visione, corrispondono alle grandi *politiche* dello Stato. E’ naturale quindi che la “spesa” pubblica, tradizionalmente espressione della Unità-Stato, che insieme alle “entrate” della stessa unità,

costituiscono gli elementi contabili del Bilancio dello Stato, venga presa in primaria considerazione per le sue destinazioni, e per le motivazioni finali che le determinano, cioè, in altri termini, per le sue “politiche”. Come spesso accade, cose ovvie e naturali, (l’ “uovo di Colombo”) mettono un po’ di fatica ad emergere, meglio sarebbe dire, a “diventare tali”.⁷

La LOLF è stato pertanto un passo in avanti importante. Ma un passo che ha reso più chiare ed esplicite, cose che erano già acquisite e implicite nella coscienza comune più di quanto non apparisse. La teoria della programmazione strategica aveva già largamente scontato le sue visioni, e troverà probabilmente sempre imperfette e contraddittorie molte delle sue applicazioni.

La LOLF sancisce pertanto in modo inequivocabile il bisogno di leggere il Bilancio dello Stato secondo motivate *destinazioni politiche e renderle*, per così dire, *più evidenti ed esplicite* (“trasparenti” è la parola che ormai viene usata ricorrentemente nella letteratura dei politici).⁸

Così essa proclamò che d’ora in avanti il Parlamento avrebbe dovuto votare il Bilancio, ma presentatogli secondo l’articolazione suddetta: per Missioni e Programmi (e relative Azioni).

Ma quando si è andati a dare un *contenuto* ed un *nome* o *definizione* sia alle Missioni, sia ai Programmi, le cose sono divenute assai più difficili di quanto si pensasse. E la LOLF stessa non si è sprecata troppo nel definire come si sarebbe dovuto dare quei contenuti e quei nomi o definizioni creando molti imbarazzi e molte discussioni⁹

Delineiamo qui molto succintamente le caratteristiche di questa nuova architettura budgetaria (molto budgetaria e poco programmatica) del Bilancio dello Stato, che poi riprenderemo nel **paragrafo 2.2** con maggiore attenzione.

La “Missione” è creata per iniziativa del Governo e può essere “*ministeriale*”, oppure “*inter-ministeriale*”.

Ciascuna Missione raggruppa dei “Programmi”.

Il Programma, dal punto di vista del Bilancio, è l’*unità di autorizzazione parlamentare*. Esso costituisce un ammontare globale e limitativo dei crediti. Fa capo ad un solo Ministero e raggruppa un insieme coerente di azioni. E’ affidato ad un *Responsabile*, designato dal Ministro competente.

Questo *Responsabile di programma* può modificare la ripartizione dei crediti per Azione e per natura: si tratta del “principio di fungibilità” (*principe de fungibilité*). Di cui il Responsabile è appunto... responsabile, una volta fissati gli obiettivi e i risultati di cui si è assunta la responsabilità.

In effetti la ripartizione dei crediti, annessa al Progetto di legge finanziaria (PLF) di ogni anno, non è che indicativa.

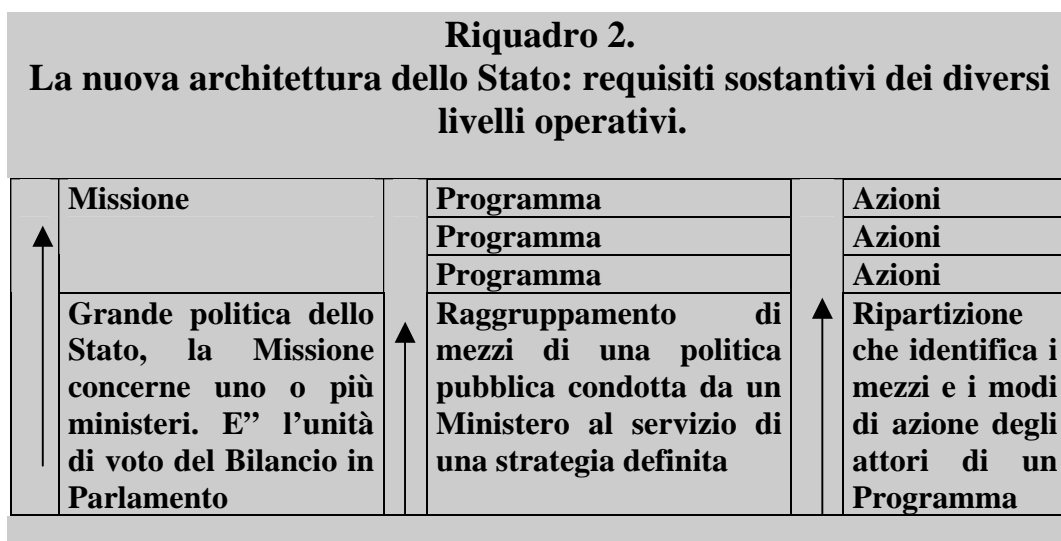
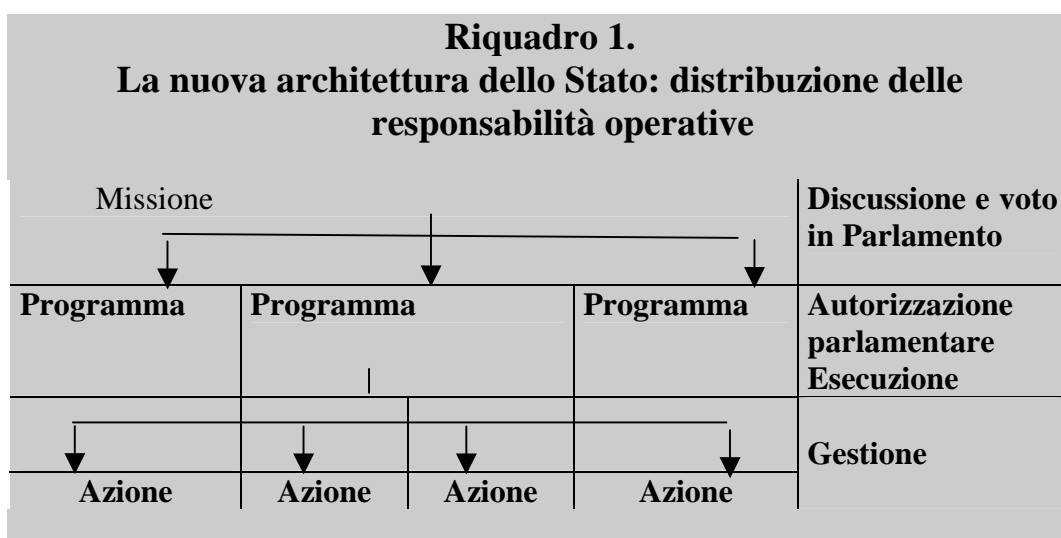
Il Programma è oggetto ogni anno di un *Progetto Annuale di Performance* (PAP), predisposto dai responsabili di ciascun Programma che viene allegato al Progetto di Legge Finanziaria (PLF) prima della sua approvazione. Il Parlamento può ovviamente modificare la ripartizione delle spese in seno ad una Missione, in sede di discussione del PLF.

A ciascun Programma dovrebbero essere associati, attraverso i PAP, degli “obiettivi precisi” e dei “risultati attesi”. E di ciascun Programma, poi, se ne dovrebbe giudicare la esecuzione e i risultati effettivi attraverso i RAP.

Le “Azioni” nelle quali è articolato il Programma sono indicative; l’Azione stessa fornisce delle precisioni sulla destinazione prevista dei crediti. Credo che venga considerata l’area flessibile nelle mani dei responsabili dei Programmi *in contropartita* della promessa di risultati che dovrebbe essere solennemente sancita nel PAP, con relativo ammontare di crediti ottenuto¹⁰

E di ciascun Programma se ne giudica la esecuzione e i risultati effettivi attraverso i *Rapporti annuali di performance* (RAP).

Le “Azioni” nelle quali è articolato il Programma sono indicative; l’Azione stessa fornisce delle precisioni sulla destinazione prevista dei crediti.



I **Riquadri 1 e 2**, riassumono la struttura (“architettura”) in cui sono articolate tutte le attività dello Stato nella predisposizione del Bilancio generale, la competenza che viene esercitata e i requisiti propri di ciascun livello della struttura. Nel **Riquadro 3** si riportano due esempi (all’estremo della

semplificazione) del rapporto fra programma, uno dei suoi obiettivi, uno degli indicatori degli obiettivi e suoi indicatori di risultato nel tempo (traguardo).

In breve, il Bilancio generale dello Stato viene presentato secondo grandi Missioni (34 nel 2007), Programmi (132 nel 2007), che si declinano in Azioni. (601 nel 2007).

Prima i crediti erano presentati invece solo per Ministero e per natura della spesa, e ciò aveva il difetto, finalmente riconosciuto con le riforme di cui trattiamo, che non permetteva di avere una lettura immediata dei mezzi destinati alle differenti politiche e alle finalità perseguite da tali politiche.

Nella **Sez.3** illustreremo meglio come dovrebbe funzionare l'intero sistema, e i problemi connessi alle sue prime manifestazioni.

Riquadro 3. Esempi di declinazione di Missioni in Programmi, Obiettivi, e Azioni concrete.

Missione: "Insegnamento scolastico"

Programma: "Insegnamento scolastico pubblico di primo grado"

Obiettivo 1: disporre di un potenziale di insegnanti qualitativamente adatto

Indicatore 1: proporzione di insegnanti oggetto di ispezione valutativa nel corso degli ultimi cinque anni

Risultati: 69 per cento nel 2005; e 80 % nel 2006.

Missione: "Città e case"

Programma: "Rinnovo urbano"

Obiettivo 3: concentrare la messa in opera del programma di rinnovo sui settori più fragili;

Indicatore 1: parte dei crediti mobilizzati per il rinnovo di 188 zone prioritarie

Risultati: 61 per cento nel 2005 e 70% nel 2006.

1.5. Le attese della gestione a regime della LOLF

Secondo i neofiti autori e i gestori della LOLF, (come per tutti coloro che si sono occupati di politica di bilancio fino ad oggi in modo minimamente critico) elaborare e gestire un Bilancio significa, per il cittadino come per lo Stato, prendere decisioni importanti per l'avvenire in materia di:

- quali obiettivi perseguire?
- in quale settore e campo di attività investire?
- a quali spese dare la prevalenza?

Ebbene, essi sostengono e convengono che il vecchio modo di presentare il Bilancio dello Stato non corrispondeva correttamente a questi obiettivi.

Concependo e votando la LOLF, il Parlamento, avrebbe deciso di riformare il suo stesso modo di seguire (*le suivi*) il Bilancio dello Stato; e la stessa LOLF, viene presentata addirittura come una “*nuova costituzione finanziaria dello Stato*”.

Dunque questa riforma (dopo tante attese), è stata concepita e sancita nel 2001 ed è entrata in reale funzione per la prima volta solo nel 2006. Questa è ancora una volta una testimonianza che le riforme importanti e durature hanno bisogno di un congruo numero di anni per essere assimilate e “digerite” dagli operatori e per “entrare in orbita”.

I suoi obiettivi principali nel sancire la LOLF sono stati così definiti in un documento ufficiale del ministero del Bilancio nel modo seguente:

- Decidere meglio sui fondi (crediti) da assegnare a ogni politica pubblica. Si è infatti sostenuto che prima della LOLF i due approcci – budgetario e di politica pubblica - fossero “largamente dissociati”. Con la riforma, si dice, lo Stato prima definisce innanzitutto le sue Missioni e i suoi obiettivi, e poi decide i fondi da assegnare loro, secondo una visione complessiva delle sue Missioni e degli obiettivi analizzati in ciascuna di esse.
- Ricercare e mirare alla performance¹¹. Nel decidere gli obiettivi della sua azione lo Stato, elaborando suoi programmi di azione, si propone di seguirne e conoscerne l’efficacia, misurandone e valutandone i risultati. E ciò lo può fare l’uso per ciascun obiettivo di “indicatori concreti” capaci di misurarne quantitativamente i risultati; e istituendo un “Rapporto annuale di performance”.
- Apportare più chiarezza e più trasparenza al dibattito. In altri termini la conoscenza e la misurazione dei risultati orienterebbe il dibattito e la decisione più sui fatti reali che sulle parole. E si conoscerebbe meglio che cosa c’è dietro le cifre monetarie espresse dai Bilanci.
- Offrire al Parlamento delle informazioni e dei poteri più estesi, di controllo, di investigazione, delle azioni finanziate dal Bilancio, etc.
- Responsabilizzare di più gli operatori pubblici. Gli addetti ai diversi servizi finanziati con i soldi dello Stato si dovrebbero sentire più impegnati al raggiungimento degli obiettivi dei programmi ai quali sono addetti, e si creerebbero le condizioni per una valutazione del loro stesso impegno misurando di più i risultati che ne derivano. In contropartita, occorre semplificare e rendere più flessibile e meno condizionata da formalismi giuridici, la gestione quotidiana dei fondi (crediti) da parte di quegli addetti e dei dirigenti che li organizzano e dirigono.

Nel quadro LOLF, il Bilancio dunque non è più presentato secondo la natura delle spese (funzionamento, investimento, singolo intervento, etc.) ma per politiche pubbliche (sicurezza, cultura, sanità, giustizia, etc.) ora chiamate “Missioni”. “Il Parlamento e il cittadino – afferma il documento - sono così in condizioni di valutare la totalità dei mezzi impiegati per mettere in opera ogni politica dello Stato” nella sua singolarità”.

La Direzione del Bilancio assicura, dal 1 gennaio 2006, il pilotaggio della messa in opera della LOLF. Essa dichiara:

Questa nuova responsabilità la ha condotta a ridefinire la sua posizione rispetto ai Ministeri, ad adattare i suoi strumenti per tener conto delle innovazioni legate alla

nuova costituzione budgetaria e ad aprirsi a nuove funzioni, quali per es. il negoziato sugli obiettivi e il modo di monitorare gli indicatori di performance, in collegamento con i partners degli altri ministeri.

Con i ministeri, che dispongono ormai grazie alla LOLF di una maggiore responsabilità in materia di bilancio, la Direzione del Bilancio ha instaurato un dialogo più ricco e delle relazioni più cooperative, allo scopo di fornir loro un appoggio in materia di programmazione budgetaria, di gestione delle riforme e di animazione dell'avanzamento della performance.

...La Direzione del Bilancio è ugualmente incaricata di gestire la l'evoluzione del controllo budgetario e finanziario impegnato con la messa in opera della LOLF; essa è dunque – in questo nuovo quadro –incaricata anche della formazione e dell'animazione della rete di attori del controllo budgetario e finanziario in amministrazione centrale e nei servizi deconcentrati: cioè controllori di bilancio, contabili ministeriali e controllori finanziari.

2.Gli strumenti della LOLF

2.1. I “referenziali budgetari”.

La Direzione del Bilancio dichiara di voler rispondere meglio alle attese del Parlamento, fornendogli dei documenti di bilancio più completi e più leggibili, allo scopo – ormai ritualizzato a parole, - “di conoscere meglio le determinanti della spesa e di meglio valutare la performance dell'azione pubblica”.

La Direzione del Bilancio, d'altra parte, non fa che dichiarare che – essendo incaricata del pilotaggio delle finanze pubbliche e della preparazione della legge finanziaria ¹² - ha la responsabilità della messa in opera dei grandi concetti stabiliti dalla LOLF e della elaborazione e del rispetto dei referenziali budgetari (*referentiels budgetaires*): come:

- la gestione della performance (anche presso i diversi ministeri);
- la elaborazione dei *Progetti annuali di performance* (PAP);
- la redazione dei *Rapporti annuali di performance* (RAP),
- la definizione della “*Giustificazione al primo euro*”(JPE);
- lo sviluppo della contabilità di analisi dei costi (CAC);
- la gestione delle regole di budgetizzazione in materia di “*Autorizzazioni di di impegno*” (AI) e in materia di “*Crediti di pagamento*” (CP),
- il monitoraggio delle spese di personale;
- la declinazione della LOLF in seno agli operatori, etc.

(Su tutti questi referenziali verremo a dare dei cenni informativi nel corso di questa rapida Rassegna).

2.2. L'articolazione per Missioni, Programmi e Azioni nel primo Bilancio in modalità LOLF

Si è visto come – secondo la LOLF - il Parlamento *vota il Bilancio per Missioni*. E come le Missioni corrispondono alle grandi politiche dello Stato.

Ciascuna Missione raggruppa a sua volta dei “*Programmi*”.(v.par.3.1)

Come si è detto, il Bilancio generale dello Stato si presenta ora secondo grandi *Missioni*, compiute attraverso *Programmi*. Questi ultimi si declinano anche in *Azioni*.

Nel **Riquadro 4**, è riportata la tabulazione delle Missioni e dei Programmi presentata al PLF del 2007¹³. Vi è anche un **Riquadro 4bis**, che include (sempre in annesso al PLF 2007) una tabulazione delle Missioni e dei Programmi, definiti *hors budget*, fuori bilancio, divisi ulteriormente fra loro in “bilanci annessi” (*budgets annexes*) e in “conti speciali” (*comptes speciaux*).

Precedentemente, ricordiamo, i crediti erano presentati *per Ministero* e per *natura* della spesa, e ciò non permetteva evidentemente di avere una lettura immediata dei mezzi destinati alle differenti politiche e alle finalità perseguite da tali politiche.

Le Missioni inoltre possono essere interministeriali. Ciò significa che qualche Programma che appartiene alla Missione viene svolto sotto la responsabilità di un Ministero diverso da quello che è responsabile principale della Missione. Nel **Riquadro 1**, le Missioni interministeriali sono contrassegnate con un asterisco.

I Programmi che sono il supporto della gestione dei crediti e delle performance fanno capo normalmente ad un solo Ministero e hanno alla loro testa un *Responsabile di programma* designato dal Ministro di quel Ministero.¹⁴

Il sistema può essere espresso anche nel modo di cui al **Riquadro 1**, secondo i requisiti sostantivi di ciascun livello operativo

Si è ritenuto opportuno riprodurre qui, nella sua versione originale (francese) anche la lunga Lista dei *Responsabili di Programma* in relazione alle Missioni, ai Programmi, ma anche alle funzioni di ciascuno di essi all’interno dell’Amministrazione di appartenenza e del Ministero che è responsabile di ciascun Programma. (si veda **Riquadro 5**).

Dall’esame incrociato del **Riquadro 4 e 4 Bis**, e del **Riquadro 5**, è possibile radiografare meglio la natura della nuova classificazione proposta in Missioni e Programmi, di vederne i limiti rispetto ad una autentica strutturazione di programma e di trarre alcune conclusioni meritevoli di attenzione sui problemi che possono sorgere rispetto ad una più generale finalizzazione della riforma francese.

Riquadro 4.
Tabulazione delle Missioni e dei Programmi del Bilancio generale dello Stato
(presentata con il PLF del 2007)¹⁵

Missioni	Programmi
Azione esterna dello Stato	1.Azione della Francia in Europa e nel mondo 2.Irradiazione culturale e scientifica 3.Francesi all'estero e stranieri in Francia
Amministrazione generale e territoriale dello Stato	1.Ammministrazione territoriale 2.Vita politica, culturale e associativa 3.Condotta e pilotaggio delle politiche interne
Agricoltura, pesca, foreste e affari rurali	1.Gestione sostenibile dell'agricoltura della pesca e dello sviluppo rurale 2.Valorizzazione dei prodotti, orientamento e regolazione dei mercati 3.Foreste 4.Condotta e pilotaggio delle politiche agricole
Aiuto pubblico allo sviluppo	1.Aiuto economico e finanziario allo sviluppo 2.Solidarietà nei riguardi dei paesi in via di sviluppo
Ex combattenti, memoria e legami con la nazione	1.Legami fra la nazione e le sue forze armate 2.Memoria, riconoscimenti e riparazione a favore del mondo combattente 3.Indennizzazione delle vittime delle persecuzioni antisemite e degli atti di barbarie durante la seconda guerra mondiale
Consiglio e controllo dello Stato	1.Consiglio di Stato e altre giurisdizioni amministrative 2.Comitato Economico e Sociale 3.Corte dei Conti e altre giurisdizioni finanziarie
Cultura	1.Patrimoni 2.Creazione 3.Trasmissione dei saperi e democratizzazione della cultura
Difesa	1.Ambiente e prospettive della politica di difesa

	2.Preparazione e impiego delle forze
	3.Sostegno alla politica della difesa
	4.Equipaggiamento delle forze
Politica dei territori	1.Pianificazione territoriale, urbanistica, e ingegneria pubblica
	2. Informazione geografica e cartografica
	3.Turismo
	4.Gestione del territorio
	5.Interventi territoriali dello Stato
Ricerca e insegnamento superiore	1.Formazioni superiori e ricerca universitaria
	2.Vita studentesca
	3.Ricerche scientifiche e tecnologiche pluridisciplinari
	4.Ricerca nel campo della gestione degli ambienti e delle risorse
	5.Ricerca spaziale
	6.Orientamento e pilotaggio della ricerca
	7.Ricerca nel campo dei rischi e degli inquinamenti
	8.Ricerca nel campo dell'energia
	9.Ricerca industriale
	10.Ricerca nel campo dei trasporti, dell'equipaggiamento e dell'habitat
	11.Ricerca duale (civile e militare)
	12.Ricerca culturale e cultura scientifica
	13.Insegnamento superiore e ricerca agricoli
Regimi sociali e di pensionamento	1.Regimi sociali e di pensionamento nei trasporti terrestri
	2.Regimi di pensionamento e di sicurezza sociale dei marinai
	3.Regime di pensionamento delle miniere, della SEITA e diversi
Relazioni con le collettività territoriali	1.Concorsi finanziari ai Comuni e a gruppi di Comuni
	2.Concorsi finanziari ai Dipartimenti
	3.Concorsi finanziari alle Regioni
	4.Concorsi specifici e amministrazione
Rimborsi e sgravi	1.Rimborsi e sgravi di imposte di Stato (valutazione dei crediti)

	2.Rimborsi e sgravi di imposte locali.(valutazione crediti)
Salute	1.Salute pubblica e prevenzione
	2.Offerta di cure e qualità del sistema di cure
	3.Droga e tossicomania
Sicurezza	1.Polizia Nazionale
	2.Gendarmeria nazionale
Sicurezza civile	1.Intervento dei servizi operativi
	2.Coordinamento dei mezzi di soccorso
Sicurezza sanitaria	1.Vigilanza e sicurezza sanitarie
	2.Sicurezza e qualità sanitarie dell'alimentazione
Solidarietà e integrazione	1.Prevenzione dell'esclusione e inserzione delle persone vulnerabili
	2.Accoglienza degli stranieri e integrazione
	3.Azione in favore delle famiglie vulnerabili
	4.Handicap e dipendenza
	5.Protezione malattia
	6.Eguaglianza fra uomini e donne
	7.Condotta e sostegno delle politiche sanitarie e sociali
Sport, gioventù e vita associativa	1.Sport
	2.Gioventù e vita associativa
	3.Condotta e pilotaggio della politica dello sport, della gioventù e della vita associativa
Strategia economica e pilotaggio delle finanze pubbliche	1.Strategia economica e finanziaria e riforma dello Stato
	2.Statistiche e studi economici
Trasporti	1.Rete stradale nazionale
	2.Sicurezza stradale
	3.Trasporti terrestri e marittimi
	4.Passività finanziarie ferroviarie
	5..Sicurezza e affari marittimi
	6.Trasporti aerei
	7.Meteorologia

	8.Sostegno e pilotaggio delle politiche delle infrastrutture
Lavoro e occupazione	1.Sviluppo dell'occupazione
	2.Accesso e ritorno all'occupazione
	3.Accompagnamento delle mutazioni economiche, sociali e demografiche
	4.Miglioramento della qualità dell'occupazione e dei rapporti di lavoro
	5.Concetto, gestione e valutazione delle politiche dell'occupazione e del lavoro
Città e abitazione	1.Rinnovo urbano
	2.Equità sociale e territoriale
	3.Aiuto all'accesso alla casa
	4.Sviluppo e miglioramento dell'offerta di abitazioni

Riquadro 4 Bis. Tabulazione delle Missioni e dei Programmi *fuori* del Bilancio generale dello Stato (presentata con il PLF del 2007)

A. Bilanci annessi	
Controllo e imprese aeree	1.Sostegno all prestazioni dell'aviazione civile
	2.Navigazione aerea
	3.Sorveglianza e certificazione
	4.Formazione aereonautica
Pubblicazioni ufficiali e informazione amministrativa	1.Accesso al diritto, pubblicazioni ufficiali e annunci legali
	2.Editoria pubblica e informazione amministrativa
B. Le contabilità speciali	
Cinema, audiovisivi e espressione radiofonica locale	1.Industrie cinematografiche
	2.Industrie audiovisive
	3.Sostegno all'espressione radiofonica locale
Controllo e sanzione automatizzati alle infrazioni al codice della strada	1.Radars
	2.Schedario nazionale delle patenti di guida
Sviluppo agricolo e rurale	1.Sviluppo agricolo e rurale pluriennale
	2.Innovazione e partenariato
Gestione del patrimonio	1.Contributo al disindebitamento dello Stato

immobiliare dello Stato	2.Spese immobiliari
Partecipazioni finanziarie dello Stato	1.Operazioni in conto capitale che interessano le partecipazioni finanziarie dello Stato
	2.Disindebitamento dello Stato e stabilimenti pubblici dello Stato
Pensioni	1.Pensioni civili e militari di riposo e assegni temporanei di invalidità
	2.Operai degli stabilimenti industriali dello Stato
	3.Pensioni militari di invalidità e delle vittime di guerra, e altre pensioni
Accordi monetari internazionali	1. Relazioni con l'Unione monetaria dell'Africa occidentale
	2. Relazioni con l'Unione monetaria dell'Africa centrale
	3. Relazioni con l'Unione delle Comores
Anticipazioni a diversi servizi dello Stato o a organismi gestori di servizi pubblici	1. Anticipazioni all'Agenzia unica dei pagamenti, a titolo del prefinanziamento degli aiuti comunitari della politica agricola comune
	2. Anticipazioni a organismi distinti dallo Stato e gestori di servizi pubblici
	3. Anticipazioni a dei servizi dello Stato
Anticipazioni all'audiovisivo pubblico	1.Televisione
	2.Radio
	3.Patrimonio audiovisivo
Anticipazioni alle collettività territoriali	1.Anticipazioni alle collettività e stabilimenti pubblici, e alla Nuova-Caledonia
	2.Anticipazioni sugli ammontari delle imposte che spettano alle Regioni, Dipartimenti, Comuni, Stabilimenti e diversi organismi.
Prestiti a Stati esteri	1.Prestiti a Stati esteri, della Riserva paesi emergenti, per facilitare la realizzazione di progetti di infrastrutture
	2. Prestiti a Stati esteri, per consolidamento dei debiti verso la Francia
	3.Prestiti all'Agenzia francese di sviluppo per favorire lo sviluppo economico e sociale in certi Stati esteri
Prestiti e anticipazioni a particolari o a organismi privati	1.Prestiti e anticipazioni a particolari o ad associazioni
	2.Prestiti per lo sviluppo economico e sociale

2.3. La natura prettamente contabile e poco programmatica della nuova classificazione

La prima impressione che si ha leggendo la lista sia delle “Missioni” che dei “Programmi” con i quali si è strutturata (con la LOLF) l’ “architettura” del Bilancio, e tramite essa, quella dello Stato, è che le “voci” con le quali si sono intitolate sia le Missioni che i Programmi, rispondono più a categorie di spesa che a categorie di programma.

A mala pena, molte di tali “voci” rispondono al requisito di corrispondere a delle identificate “funzioni” dello Stato (come da decenni si è cercato di riqualificare i dati della spesa budgetaria, per individuarne le destinazioni ¹⁶). Ho l’impressione che alcune voci riescono con difficoltà a corrispondere propriamente a delle “funzioni”, ma sono semplicemente delle voci di spesa che accorpano piuttosto dei settori di vecchi conti, cui si è attribuito il concetto di “missione”. Ma ancora più incongruo è l’appellativo di “programma” per molte delle voci, le quali, semmai, corrispondono meglio alla *classificazione funzionale*, (di destinazione di fatto, data la spesa), ma che non esprimono la concezione di scopo, di finalità, di intenzione volitiva e di attesa di risultato, che è implicita nella parola “programma”. Quelle voci mal si attagliano infatti alle modalità attraverso cui vengono titolate le azioni programmatiche di qualsiasi ente che applichi una struttura di programma e si basi sulla ricerca strategica operativa.

Esse riflettono piuttosto le spese, secondo gli organigrammi istituzionali su cui è consolidato il Governo, e l’articolazione dei poteri degli alti burocrati attualmente presenti. Dopo quattro anni di adattamento al nuovo modo di pensare e di agire, ci si aspettava una strutturazione di missioni e programmi più innovativa, più autenticamente risultato di una ristrutturazione programmatica di tutte le politiche e quindi di tutti i programmi. Ne basta l’inclusione di alcuni “programmi” interministeriali, a poter rappresentare il mutamento di ottica di una programmazione strategica.

E’ giusto dire che in questo senso - come si vedrà meglio nella parte III, che dedicheremo all’esame dell’esperienza britannica, i “Patti di servizio pubblico”(*Public Service Agreements*, PSA), su cui è imperniata la riforma inglese, hanno tuttavia recepito di più nella definizione dei programmi, un carattere più autenticamente programmatico. Pur non essendo stati inquadrati, come in Francia, in una riforma generale dello Stato, fortemente pubblicata come una “nuova architettura” dello Stato e nuovo *modus operandi* del Governo, e pur non essendo stati sanciti da una nuova legge - la LOF - votata dal Parlamento con solennità e clamore,

Naturalmente, questo non significa che i PAP non possano nei loro contenuti compensare ampiamente quel carattere seriamente e coerentemente programmatico che non si avverte nel loro “titolo” in programma. E’ ciò che si giudicherà più sotto, nella sostanza delle procedure esaminate e dei documenti in presenza dei quali le procedure si concretizzeranno.

In effetti alcune tendenze recentissime lasciano pensare che un mutamento di rotta è stato percepito come necessario dopo le prime applicazioni della LOLF.

Tali documenti sono emergenti nel 2008. E” ciò che esamineremo nel **Capitolo 6** di questa parte.

Inoltre è da riconoscere che il sistema contabile suggerito nelle ultime applicazioni della LOLF ha indubbiamente permesso una più larga partecipazione conoscitiva del parlamento ai dibattiti sulla spesa pubblica.

2.4. La funzionalità politica-parlamentare del nuovo Bilancio

Come si è detto, è” molto sottolineato dagli autori e dai gestori della LOLF che la nuova presentazione del Bilancio dello Stato offre una leggibilità accresciuta dell’azione pubblica. Indubbiamente il Bilancio riflette meglio le grandi scelte di politica pubblica in materia, per es., di occupazione, di difesa, di educazione, di sicurezza, di abitazioni etc. E permette anche agli agenti dello Stato di avere una visione migliore del loro contributo a quelle Missioni. I parlamentari e i contribuenti possono infine saperne di più sulla destinazione delle loro imposte.

Un documento della direzione del Bilancio (**Doc.n 10** della lista in appendice) del Ministero francese, magnificando le virtù del nuovo sistema sostiene che già ora al momento dell’esame del nuovo Bilancio dello stato, i parlamentari beneficiano di maggiori informazioni e di un potere di emendamento assai più esteso. Mentre i parlamentari prima esaminavano veramente solo le nuove misure dopo aver ricondotto ad un solo voto circa il 95% dei crediti, essi ora già prendono in considerazione e votano i mezzi delle differenti missioni e dei programmi “al primo euro”¹⁷.

La LOLF dà indubbiamente ai parlamentari la possibilità di assegnare i crediti fra i differenti programmi di una Missione, e di farlo in presenza di una visione e di una quantificazione globalizzata di tutti i programmi contemporaneamente finanziati dal Bilancio dello Stato. Cioè essa dà ai parlamentari un potere di controllo e di valutazione allargato per apprezzare la performance delle amministrazioni e della spesa pubblica.

Ed ogni anno i Ministri devono esplicitare la loro strategia di performance, i loro obiettivi e rendere conto della loro azione attraverso indicatori di performance.

Riquadro 2.5.- Lista dei Responsabili di programma (annessa al PLF 2007)

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Les missions du budget général de l'État

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	Gerard ARAUD	Secrétaire général adjoint, directeur général pour les affaires politiques et de sécurité	Ministère des affaires étrangères
	Rayonnement culturel et scientifique	Anne GAZEAU-SECRET	Directrice générale de la coopération internationale et du développement	
	Français à l'étranger et étrangers en France	François BARRY DELONGCHAMPS	Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France	
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale	Bernadette MALGORN	Secrétaire générale	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
	Vie politique, culturelle et associative	Bernadette MALGORN	Secrétaire générale	
	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	Bernadette MALGORN	Secrétaire générale	
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	Alain MOULINIER	Directeur général de la forêt et des affaires rurales	Ministère de l'agriculture et de la pêche
	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	Jean-Marie AURAND	Directeur général des politiques économique, européenne et internationale	
	Forêt	Alain MOULINIER	Directeur général de la forêt et des affaires rurales	
	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	Dominique SORAIN	Secrétaire général	
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	Xavier MUSCA	Directeur général du trésor et de la politique économique	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
	Solidarité à l'égard des pays en développement	Anne GAZEAU-SECRET	Directrice générale de la coopération internationale et du développement	Ministère des affaires étrangères
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Liens entre la nation et son armée	Christian PIOTRE	Secrétaire général pour l'administration	Ministère de la défense
	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	Christian PIOTRE	Secrétaire général pour l'administration	
	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	Christian PIOTRE	Secrétaire général pour l'administration	
Conseil et contrôle de l'État	Conseil d'État et autres juridictions administratives	Jean-Marc SAUVE	Vice-président du Conseil d'État	Services du Premier ministre
	Conseil économique et social	Jacques DERMAGNE	Président du Conseil économique et social	
	Cour des comptes et autres juridictions financières	Philippe SEGUIN	Premier Président de la Cour des comptes	

SegueRiquadro 5/2

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Culture	Patrimoines	Michel CLEMENT	Directeur de l'architecture et du patrimoine	Ministère de la culture et de la communication
	Création	Jean DELPECH de SAINT GUILHEM	Directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles	
	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Benoît PAUMIER	Délégué au développement et aux affaires internationales	
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense	Jean de PONTON d'AMECOURT	Directeur des affaires stratégiques	Ministère de la défense
	Préparation et emploi des forces	Jean-Louis GEORGELIN	Chef d'État-major des Armées	
	Soutien de la politique de la défense	Christian PIOTRE	Secrétaire général pour l'administration	
	Équipement des forces	Jean-Louis GEORGELIN François LUREAU	Chef d'État-major des Armées Délégué général pour l'armement	
Développement et régulation économiques	Développement des entreprises	Jean-Jacques DUMONT	Vice-président du Conseil général des mines	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
	Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	Luc ROUSSEAU	Directeur général des entreprises	
	Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	Jean BASSERES	Secrétaire général	
	Passifs financiers miniers	Pierre-Franck CHEVET	Directeur général de l'énergie et des matières premières	
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental	Serge LASVIGNES	Secrétaire général du Gouvernement	Services du Premier ministre
	Fonction publique	Serge LASVIGNES	Secrétaire général du Gouvernement	
Écologie et développement durable	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	Michele ROUSSEAU	Secrétaire générale	Ministère de l'écologie et du développement durable
	Gestion des milieux et biodiversité	Michele ROUSSEAU	Secrétaire générale	
	Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	Emmanuel REBEILLE-BORGELLA	Directeur général de l'administration	
Engagements financiers de l'État	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
	Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	
	Épargne	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	
	Majoration de rentes	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	

SegueRiquadro 5/3

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré	Jean-Louis NEMBRINI	Directeur général de l'enseignement scolaire	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
	Enseignement scolaire public du second degré	Jean-Louis NEMBRINI	Directeur général de l'enseignement scolaire	
	Vie de l'élève	Jean-Louis NEMBRINI	Directeur général de l'enseignement scolaire	
	Enseignement privé du premier et du second degrés	Michel DELLACASAGRANDE	Directeur des affaires financières	
	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Pierre-Yves DUWOYE	Secrétaire général	
	Enseignement technique agricole	Jean-Louis BUËR	Directeur général de l'enseignement et de la recherche	Ministère de l'agriculture et de la pêche
Gestion et contrôle des finances publiques	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Jean BASSERES	Secrétaire général	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
	Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	Jean-François VERDIER	Directeur des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel	
Justice	Justice judiciaire	Léonard BERNARD DE LA GATINAIS	Directeur des Services judiciaires	Ministère de la justice
	Administration pénitentiaire	Claude d'HARCOURT	Directeur de l'administration pénitentiaire	
	Protection judiciaire de la jeunesse	Philippe-Pierre CABOURDIN	Directeur de la protection judiciaire de la jeunesse	
	Accès au droit et à la justice	Marielle THUAU	Chef du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville	
	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Remy HEITZ	Directeur de l'administration générale et de l'équipement	
Médias	Presse	Laurence FRANCESCHINI	Directrice du développement des médias	Services du Premier ministre
	Chaîne française d'information internationale	Laurence FRANCESCHINI	Directrice du développement des médias	
	Audiovisuel extérieur	Anne GAZEAU-SECRET	Directrice générale de la coopération internationale et du développement	Ministère des affaires étrangères
Outre-mer	Emploi outre-mer	Philippe LEYSSENE	Directeur des affaires économiques, sociales et culturelles	Ministère de l'Outre-Mer
	Conditions de vie outre-mer	Philippe LEYSSENE	Directeur des affaires économiques, sociales et culturelles	
	Intégration et valorisation de l'outre-mer	Adolphe COLRAT	Directeur des affaires politiques, administratives et financières	

SegueRiquadro 5/4

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Politique des territoires	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Alain LECOMTE	Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
	Information géographique et cartographique	Régine BREHIER	Directrice de la Recherche et de l'Animation scientifique et technique	
	Tourisme	Michel CHAMPON	Directeur du tourisme	
	Aménagement du territoire	Pierre MIRABAUD	Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
	Interventions territoriales de l'Etat	Bernadette MALGORN	Secrétaire générale	Services du Premier
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	Bernard SAINT-GIRONS	Directeur général de l'enseignement supérieur	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
	Vie étudiante	Bernard SAINT-GIRONS	Directeur général de l'enseignement supérieur	
	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Gilles BLOCH	Directeur général de la Recherche et de l'Innovation	
	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Gilles BLOCH	Directeur général de la Recherche et de l'Innovation	
	Recherche spatiale	Gilles BLOCH	Directeur général de la Recherche et de l'Innovation	
	Orientation et pilotage de la recherche	Gilles BLOCH	Directeur général de la Recherche et de l'Innovation	
	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Guillaume SAINTENY	Directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale	Ministère de l'écologie et du développement durable
	Recherche dans le domaine de l'énergie	Pierre-Franck CHEVET	Directeur général de l'énergie et des matières premières	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
	Recherche industrielle	Luc ROUSSEAU	Directeur général des entreprises	
	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Régine BREHIER	Directrice de la recherche et de l'animation scientifique et technique	Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
	Recherche duale (civile et militaire)	François LUREAU	Délégué général pour l'armement	Ministère de la défense
	Recherche culturelle et culture scientifique	Benoît PAUMIER	Délégué au développement et aux affaires internationales	Ministère de la culture et de la communication
	Enseignement supérieur et recherche agricoles	Jean-Louis BUËR	Directeur général de l'enseignement et de la recherche	Ministère de l'agriculture et de la pêche
Régimes sociaux et de retraite	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	Daniel BURSAX	Directeur général de la mer et des transports	Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Michel LE BOLLOCH	Directeur de l'ENIM	
	Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	François CARAYON	Sous-directeur à la direction du budget	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

SegueRiquadro.5/5

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	Edward JOSSA	Directeur général des collectivités locales	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
	Concours financiers aux départements	Edward JOSSA	Directeur général des collectivités locales	
	Concours financiers aux régions	Edward JOSSA	Directeur général des collectivités locales	
	Concours spécifiques et administration	Edward JOSSA	Directeur général des collectivités locales	
Remboursements et dégrèvements	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat (credits évaluatifs)	Bruno PARENT	Directeur général des impôts	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (credits évaluatifs)	Bruno PARENT	Directeur général des impôts	
Santé	Santé publique et prévention	Didier HOUSSIN	Directeur général de la santé	Ministère de la santé et des solidarités
	Offre de soins et qualité du système de soins	Annie PODEUR	Directrice de l'hospitalisation et de l'offre de soins	
	Drogue et toxicomanie	Didier JAYLE	Président de la mission interministérielle de lutte contre la drogue	
Sécurité	Police nationale	Frédéric PECHENARD	Directeur général de la police nationale	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
	Gendarmerie nationale	Guy PARAYRE	Directeur général de la gendarmerie nationale	Ministère de la défense
Sécurité civile	Intervention des services opérationnels	Henri MASSE	Directeur de la défense et de la sécurité civiles	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
	Coordination des moyens de secours	Henri MASSE	Directeur de la défense et de la sécurité civiles	
Sécurité sanitaire	Veille et sécurité sanitaires	Didier HOUSSIN	Directeur général de la santé	Ministère de la santé et des solidarités
	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	Jean-Marc BOURNIGAL	Directeur général de l'alimentation	Ministère de l'agriculture et de la pêche

SegueRiquadro 5/6

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Solidarité et intégration	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	Jean-Jacques TREGOAT	Directeur général de l'action sociale	Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
	Accueil des étrangers et intégration	Patrick BUTOR	Directeur de la Population et des Migrations	
	Actions en faveur des familles vulnérables	Jean-Jacques TREGOAT	Directeur général de l'action sociale	Ministère de la santé et des solidarités
	Handicap et dépendance	Jean-Jacques TREGOAT	Directeur général de l'action sociale	
	Protection maladie	Dominique LIBAULT	Directeur de la sécurité sociale	
	Egalité entre les hommes et les femmes	Joëlle VOISIN	Chef du service des droits des femmes et de l'égalité	Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	Etienne MARIE	Directeur de l'administration générale, du personnel et du budget	Ministère de la santé et des solidarités
Sport, jeunesse et vie associative	Sport	Dominique LAURENT	Directrice des sports	Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative
	Jeunesse et vie associative	Etienne MADRANGES	Directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire	
	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	Herve CANNEVA	Directeur des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale	
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat	Frank MORDACO	Directeur général de la modernisation de l'Etat	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
	Statistiques et études économiques	Jean-Michel CHARPIN	Directeur général de l'INSEE	
Transports	Reseau routier national	Patrice PARISE	Directeur général des routes	Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
	Sécurité routière	Cecile PETIT	Directrice de la sécurité et de la circulation routières	
	Transports terrestres et maritimes	Daniel BURSAUX	Directeur général de la mer et des transports	
	Passifs financiers ferroviaires	Daniel BURSAUX	Directeur général de la mer et des transports	
	Sécurité et affaires maritimes	Michel AYMERIC	Directeur des Affaires maritimes	
	Transports aériens	Didier LALLEMENT	Directeur général de l'aviation civile	
	Météorologie	Pierre-Etienne BISCH	Président directeur général de Météo France	
	Soutien et pilotage des politiques de l'équipement	Helène JACQUOT-GUIMBAL	Directrice générale du personnel, des services et de la modernisation	

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Travail et emploi	Développement de l'emploi	Jean GAEREMYNCK	Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle	Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
	Accès et retour à l'emploi	Jean GAEREMYNCK	Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle	
	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	Jean GAEREMYNCK	Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle	
	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	Jean-Denis COMBEXELLE	Directeur général du travail	
	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	Jean-René MASSON	Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services	
Ville et logement	Rénovation urbaine	Yves-Laurent SAPOVAL	Délégué interministériel à la ville et au développement social urbain	Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
	Équité sociale et territoriale et soutien	Yves-Laurent SAPOVAL	Délégué interministériel à la ville et au développement social urbain	
	Aide à l'accès au logement	Alain LECOMTE	Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	
	Développement et amélioration de l'offre de logement	Alain LECOMTE	Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Les missions hors budget général de l'État

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
----------	------------	-----------------------------------	--	------------

Les budgets annexes

Contrôle et exploitation aériens	Soutien aux prestations de l'aviation civile	Didier LALLEMENT	Directeur général de l'aviation civile	Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
	Navigation aérienne	Didier LALLEMENT	Directeur général de l'aviation civile	
	Surveillance et certification	Didier LALLEMENT	Directeur général de l'aviation civile	
	Formation aéronautique	Didier LALLEMENT	Directeur général de l'aviation civile	
Publications officielles et information administrative	Accès au droit, publications officielles et annonces légales	Jean-Paul BOLUFER	Directeur des Journaux officiels	Services du Premier ministre
	Édition publique et information administrative	Olivier CAZENAIVE	Directeur de la Documentation française	

Les comptes spéciaux

Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	Industries cinématographiques	Veronique CAYLA	Directrice générale du Centre national de la cinématographie	Ministère de la culture et de la communication
	Industries audiovisuelles	Veronique CAYLA	Directrice générale du Centre national de la cinématographie	
	Soutien à l'expression radiophonique locale	Laurence FRANCESCHINI	Directeur du développement des médias	
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	Radars	Cécile PETIT	Directrice de la sécurité et de la circulation routières	Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
	Fichier national du permis de conduire	Bernadette MALGORN	Secrétaire générale	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
Développement agricole et rural	Développement agricole et rural pluriannuel	Jean-Louis BUËR	Directeur général de l'enseignement et de la recherche	Ministère de l'agriculture et de la pêche
	Innovation et partenariat	Jean-Louis BUËR	Directeur général de l'enseignement et de la recherche	
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	Contribution au désendettement de l'État	Daniel DUBOST	Chef du service FRANCE DOMAINE	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Dépenses immobilières	Daniel DUBOST	Chef du service FRANCE DOMAINE	
Participations financières de l'État	Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État		Le Directeur général de l'Agence des participations de l'État	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État		Le Directeur général de l'Agence des participations de l'État	

SegueRiquadro 5/9

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Pensions	Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité		Le Chef du Service des pensions	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	François CARAYON	Sous-directeur, Direction du budget	
	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions		Le Chef du Service des pensions	
Accords monétaires internationaux	Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	
	Relations avec l'Union des Comores	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du prefinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	
	Avances à des services de l'État	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	
Avances à l'audiovisuel public	Television	Laurence FRANCESCHINI	Directrice du développement des médias	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Radio	Laurence FRANCESCHINI	Directrice du développement des médias	
	Patrimoine audiovisuel	Laurence FRANCESCHINI	Directrice du développement des médias	
Avances aux collectivités territoriales	Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	Dominique LAMIOT	Directeur général de la comptabilité publique	

SegueRiquadro 5/10

Les responsables de programme

Projet de loi de finances pour 2007

Missions	Programmes	Nom des responsables de programme	Fonction des responsables de programme	Ministères
Prêts à des États étrangers	Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	
	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	Dominique LAMIOT	Directeur général de la comptabilité publique	Ministère de l'économie, des finances et l'industrie
	Prêts pour le développement économique et social	Xavier MUSCA	Directeur général du Trésor et de la politique économique	

Il **Riquadro 6** esprime visivamente l'affermazione che fino al bilancio del 2005, solo il 5 per cento dei crediti facevano oggetto di veri dibattiti al momento del voto del Bilancio, mentre il 95% delle spese erano ricondotte senza dibattito ad un solo voto formale e scarsamente giustificato; mentre a partire dal bilancio 2006 il 100% dei crediti sono giustificati dal Governo, poi discussi e votati dal Parlamento Missione per Missione, e quindi nel loro insieme.

In altri termini la legge chiama i parlamentari non solo ad una approvazione (e responsabilità connessa) formale del Bilancio, ma ad una presa di coscienza al dettaglio dei *trade off* da operare nella esecuzione di ogni programma, di quanto la esecuzione di un programma può costare in termini di mancata o parziale esecuzione di un altro programma.¹⁸

Il miglioramento conoscitivo e la qualità delle decisioni è comunque senz'altro evidente. Tuttavia non è da trascurare che senza indicatori reali della spesa, senza analisi dei costi reali, e senza qualche misurazione anche dei benefici reali di ciascuna spesa, il dibattito e le decisioni sulla mera quantità monetaria di crediti non può alimentare una valutazione politica seria delle diverse alternative di spesa, e la scarsa conoscenza degli effetti reali della ripartizione della spesa per Missione e programma riduce molto la sua utilità e razionalità.

Ma questo è problema che attiene alle modalità nella quale vengono "elaborati" e "costruiti" – in Francia come in qualsiasi altro paese che si inoltri in riforme di presentazione dei Bilanci – quelli che possiamo chiamare i referenziali giustificativi di ogni spesa presentata in sede di bilancio.

Ebbene, su questi aspetti l'informazione in Francia non sembra così abbondante come quella che illustra la nuova architettura (nominalistica) del bilancio. Il lavoro è in fieri e forse è più avanzato di quanto appaia dai documenti pubblici presentati. Noi cercheremo di rintracciare fra la documentazione esistente quella che più permette di valutare i reali avanzamenti nella conoscenza delle vere performance della spesa pubblica.

Riquadro 6.

Ruolo del Parlamento nel dibattito sul Bilancio, prima e dopo il regime LOLF

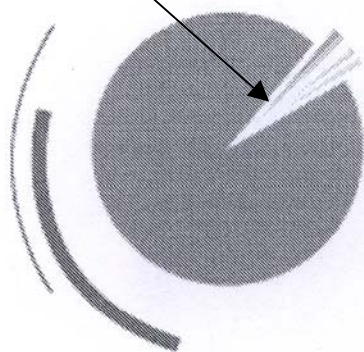
Fino al Budget per il 2005:

solo il 5% dei crediti erano oggetto di veri dibattiti al momento del voto del Bilancio

il 95% delle spese erano ricondotte senza dibattito in un solo voto formale e scarsamente giustificato

Missioni:

Jusqu'au budget pour 2005

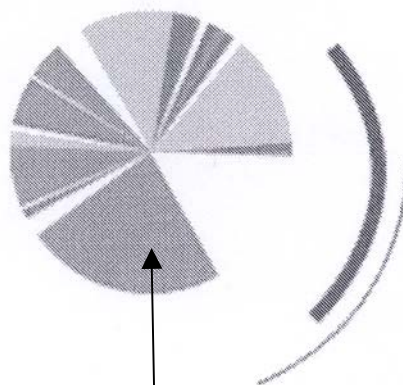


5 % des crédits faisaient l'objet de véritables débats lors du vote du budget

95 % des dépenses étaient reconduites sans débat en un seul vote formel et peu justifié

À partir du budget pour 2006

100 % des crédits sont justifiés par le Gouvernement, puis discutés et votés par le Parlement mission par mission



Missioni:

A partire del Bilancio per il 2006:

il 100% dei crediti sono giustificati dal Governo e conseguentemente discussi e votati dal Parlamento Missione per Missione:

Fonte: Direction du Budget, Ministère du Budget, de la Comptabilité e de la Fonction Publique.

2.5. La preparazione dei programmi mirati alla performance

Alla testa di ogni programma – si è visto – è designato un Responsabile, nominato dal Ministro al quale fa capo il Programma. Egli è dotato di una più grande libertà nella gestione dei suoi mezzi per il raggiungimento degli obiettivi sui quali egli si è impegnato davanti al Parlamento.

Il responsabile di Programma s'appoggia su dei relais operativi, degli operatori locali che dispongono, al loro livello, delle stesse flessibilità di gestione affinché “ogni euro speso sia più utile e più efficace”. Questi responsabili locali dispongono così di un nuovo margine di manovra per assegnare i loro crediti in funzione degli obiettivi che sono stati loro assegnati, tenendo conto ovviamente delle specificità del terreno.

Si forma così un vera “catena di responsabilità” e un “dialogo di gestione” ricco, che vengono instaurati in seno all'amministrazione, affinché ogni Programma venga pilotato dalla idea della performance da realizzare e affinché la gestione sia sempre più deconcentrata.

Con la LOLF, i crediti sono ormai totalizzati in seno ai Programmi e la loro ripartizione per “Azioni” e per natura è modificabile in fase di gestione. Questa flessibilità di gestione deve permettere al Responsabile di Programma di ottimizzare l'allocatione dei mezzi sempre in ordine al per raggiungimento dei suoi obiettivi dichiarati e approvati.

In Francia, nei programmi pubblici “le spese per il personale sono la sola eccezione alla fungibilità”, e ciò – è detto - in ragione del loro effetto molto a lungo termine sulle finanze pubbliche. Rispetto agli altri crediti di personale non sono oggetto di flessibilità per i responsabili delle gestioni dei programmi perché essi sono limitati in massa salariale e in effettivi. Questo può creare contraddittorie difficoltà nella gestione delle performance, dato soprattutto l'incidenza che il costo del personale ha ovunque sull'intero ammontare della spesa pubblica.

Comunque l'impegno dei responsabili di programma su degli obiettivi è la contropartita naturale della loro più grande autonomia di gestione che la LOLF concede. La LOLF infatti riposa su un equilibrio fra libertà e responsabilità del dirigente. Il dirigente deve raggiungere i suoi obiettivi nel quadro del fondo budgetario che gli è stato assegnato. Tre criteri sono utilizzati per valutare la performance dei programmi che in generale gli attori della riforma hanno decretato di vedere sotto tre punti di vista diversi:

1. l'efficacia socio-economica;
2. la qualità del servizio reso;
3. l'efficienza della gestione.

(Si veda su questi tre punti di vista il paragrafo qui sotto n.3.

Ogni anno i Ministri e i Responsabili dei Programmi presentano le loro strategie e i loro obiettivi – come detto - in un *Progetto annuale di performance* (PAP) che fa parte dei documenti per Missione annessi al Progetto di legge finanziaria (PLF).

Il PAP indica in particolare gli indicatori di performance e i bersagli di risultato. L'avvicinamento in uno stesso documento degli elementi finanziari (in particolare la “giustificazione al primo euro” dei crediti) e della misura della performance è quello che si spera permetterà alla lunga di spendere meglio e di avere politiche più efficaci.

3. Il passo più importante per la programmazione: i “Progetti annuali di performance” (PAP).

3.1. Strategie, obiettivi, e indicatori nella elaborazione dei programmi

La organizzazione della programmazione secondo Missioni, Programmi e Azioni, che si è disegnata, implica una sorta di “tecnologia” della programmazione stessa, della quale tuttavia ancora non si avverte una soddisfacente presenza nell’esperienza francese della LOLF.

E” soprattutto nella preparazione dei “Progetti annuali di performance” (*Projets annuels de performance - PAP*) che si sentono le lacune più evidenti, malgrado l’esistenza di numerosi documenti di indirizzo e “guide” alla formulazione dei progetti stessi (ne faremo cenno più avanti). (**Doc. n.10** della lista in appendice) E” la parte d”altronde alla quale è connesso il risultato che ritengo più importante della riforma operativa, che riguarda appunto la modernizzazione delle operazioni, la loro semplificazione a beneficio degli utenti, e i “risparmi” reali in risorse fisiche e di conseguenza monetarie che possono derivare nella spesa pubblica e nel rapporto spesa/risultato.

La maggiore “pubblicità” della spesa, servirà a migliorare le condizioni politiche generali delle decisioni sulla spesa, ma senza una corrispondenza con i rapporti di efficienza e di produttività reali, la maggiore conoscenza delle variabili della spesa espresse in moneta, danno solo l’*illusione* di possedere strumenti migliori di decisione, ma in realtà con l’illusione potrebbero anche scaturire decisioni errate e fuorvianti, perché non fondate sugli effetti reali delle stesse.

Ecco perché è molto necessario approfondire nei processi di programmazione l’analisi dei *costi reali delle spese*, e dei *reali benefici da ottenerci*, attraverso indicatori ugualmente sensibili e appropriati per gli obiettivi a cascata che si vogliono conseguire in concreto.

Definizione delle strategie e delle priorità, identificazione accurata degli obiettivi nella loro molteplicità funzionale, e utilizzazione di indicatori di conseguimento appropriati a tali obiettivi, sono le *pre-condizioni per una programmazione efficace*, di cui solo dopo si può giudicarne le implicazioni budgetarie¹⁹.

Cercheremo di trarre su questo punto il massimo di *know how* che riusciremo a trarre dalla documentazione ufficiale francese.

3.2. La impostazione strategica e la questione della pluriannualità

Strategia, obiettivi e indicatori di performance comunque figurano indubbiamente nei PAP di ogni Programma che accompagnano gli annessi per Missione al PLF. Nel quadro del PLF, i Responsabili di programma si impegnano così davanti al Parlamento su degli obiettivi “cifrati” per l’anno che segue; e nei RAP rendono conto dei risultati ottenuti e spiegano gli scarti in rapporto alle previsioni.

Il responsabile di un Programma, in accordo con il suo Ministro, dovrebbe definire la strategia del suo programma, e ciò non può essere fatto che in una prospettiva pluriennale.

Ora, su questo punto, si afferma nei documenti francesi, la LOLF “incoraggia una gestione pluriennale”. E’ una dichiarazione che rimane nell’insieme della esperienza alquanto indeterminata. Da un lato infatti si testimonia che *“al di là degli strumenti un largo consenso si è sviluppato sul fatto che la pluriannualità fosse indispensabile alla valutazione e al pilotaggio degli impegni dello Stato nel tempo e all’apprezzamento della sostenibilità budgetaria”*. Sembra una considerazione abbastanza banale, ma ciò spiega anche perché un principio peraltro elementare in materia di teoria e pratica della programmazione strategica, fosse e sia ancora così inspiegabilmente disatteso nelle pratiche delle gestioni dei Bilanci in quasi tutto il mondo, e perfino nella LOLF, che – a differenza della GPRA americana – non prevedeva alcuna formale elaborazione di un documento di programmazione pluriennale, per i programmi da predisporre annualmente.

Si afferma ora da parte dei gestori della LOLF che *“una programmazione pluriennale portata su tutte le spese dello Stato e che determinasse dei plafonds di crediti su molti anni, permetterebbe ai gestori dei programmi dello Stato di disporre di una visibilità sui loro mezzi disponibili in modo da iscrivere le loro decisioni in un quadro coerente con gli obiettivi finanziari a medio termine del Governo.”* Sembrano considerazioni assai sagge. Se la pluriannualità sembra così essere un parametro essenziale rispetto ad una gestione “virtuosa” delle finanze pubbliche, la sua efficacia riposa nondimeno nella sua declinazione; in effetti è necessario che l’insieme dei gestori iscrivano effettivamente le loro decisioni in un quadro pluriennale. E sarebbe anche importante di precisare la responsabilità del gestore rispetto al decisore politico, anche all’origine delle decisioni che hanno un impatto budgetario.

Questo aspetto non è stato tuttavia ancora approfondito abbastanza in Francia. Sembra che tutti i partecipanti ai recenti incontri degli operatori si sia trovato in accordo sulla necessità di impegnare delle riforme strutturanti di lungo periodo per recuperare in proposito dei margini di manovra.

Qualche rimedio sembra emergere. Si dice: i Ministeri dispongono, oltre ai loro Crediti di pagamento (CP), di Autorizzazione di impegno (AI) “di portata pluriennale” Inoltre si dice che *“dei rapporti di credito possono essere negoziati allo scopo di evitare i consumi eccessivi di credito alla fine dell’anno”*; e che *“una contabilità degli impegni infine facilita una lettura pluriennale della gestione dei programmi”*. Ma, come si vede, sono *escamotages* che conferiscono una pluriannualità di ripiego, in caso di necessità.

Infatti nella LOLF ancora non si è arrivati a basare tutto su *una vera strategia di lungo periodo della programmazione* (come nella GPRA) in cui ai Piani strategici si impone una prospettiva temporale “*non inferiore ai cinque anni*”!

Perché questo? La risposta è che la LOLF – e questo è, almeno per il momento, il suo grande limite - non parte dalla introduzione di una programmazione strategica di tutte le attività pubbliche (e quindi da una *ri-programmazione* rispetto agli attuali flussi e modalità di spesa). Ma parte, essenzialmente, come modo nuovo di formulare le leggi finanziarie di ogni anno, come il suo stesso titolo dice: una “legge organica per la gestione delle leggi finanziarie”(che sono annuali). Il suo punto di partenza, che è anche il suo punto di debolezza, è la *procedura di bilancio*, la quale, ovunque, per forza di cose, è legata all’annualità, al breve periodo dell’esercizio fiscale.(Sto ripetendo sotto altri aspetti la stessa osservazione che ho sviluppato nel **par 2.3.** di questa seconda parte).

Il giuoco importante, invece, nel processo di modernizzazione si fa sul terreno dei *singoli Programmi*, e della loro *ri-programmazione*. E, pertanto, sul modo di elaborare i PAP.

Di ciò si ha scarsissima traccia nella documentazione esistente.

In generale, le procedure sono importanti, ma bisogna sapere quali sono i *sostantivi contenuti* che finiscono nelle procedure.

Il sospetto che questa convinzione, quella di *ripartire dalla riprogrammazione* non è una visione del tutto acquisita in sede di gestione LOLF, viene dalla notizia che durante l’elaborazione del PLF del 2008, alla fine del 2007 è stata lanciata l’idea di una *Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP)*. (si veda **Doc. N.18 della lista in appendice**). Si tratta di una idea addizionale che in principio sembra rappresentare appunto l’espressione di una esigenza di andare più a fondo nella ristrutturazione dei singoli programmi. E’ una esigenza nuova; ma che dimostra, per converso, che fino ad oggi in seno al dibattito e alla preparazione della messa a regime della LOLF non si aveva una chiara percezione di ... questa esigenza. (che è invece alla base di una corretta visione di programmazione strategica)

Ma, se è così, perché introdurre allora una idea nuova con nuovi strumenti e nuovi nomi? Basterebbe piegare la formazione dei PAP (stile corrente, peraltro appena iniziato) alla *ri-programmazione* . Si tratta di introdurre – come fece la legge americana GPRA - *a monte dei PAP*, un Piano strategico (di “revisione”) pluriennale di ogni Programma, (ovviamente aggiornato a scadenze fissate).

Insomma basterebbe adottare per ogni Programma, con semplicità e con chiarezza, un processo completo e autentico di *programmazione strategica*. Senza cercare di adattare consuetudini e metodi abituali con nuove modalità, ciò che crea un guazzabuglio non chiaro di concetti, di strumenti, di applicazioni, e di procedure inutili.

La Revisione generale annunciata (RGPP) dovrebbe essere “incorporata” a priori nella elaborazione di ogni Programma. Altrimenti rischia di rimanere un *blablaba* di “seminari” o “tavole rotonde”, utili solo alla visibilità e pubblicità inutile e costosa di qualche papavero politico (in tempi di *turnovers* di governi), e lontani da un autentico *souci* per il miglioramento operativo dell’amministrazione.

In ogni modo, con gli aggiustamenti progressivi che si sono fatti in sede di implementazione della legge originaria, è emersa chiaramente la necessità di andare *sempre più esplicitamente verso la programmazione strategica*, sia pure negli abiti un po' stretti di una "legge per le leggi finanziarie", cioè di una legge per la gestione del Bilancio, che non potrà mai ottenere gli effetti reali di conoscenza, efficacia, risparmio che oggi sono necessari per riformare effettivamente le azioni dello Stato e dei suoi programmi.

Per il momento comunque – allo stato attuale dell'arte – rimane acquisito in Francia che la strategia è quella che viene presentata "in modo sintetico ad introduzione del PAP"²⁰, e che "*la strategia è strutturata intorno a orientamenti ben identificati e concretizzati attraverso obiettivi*".

Rimane da vedere:

- *quali*;
 - *quanti*;
 - fino a qual punto ri-progettati e valutati nella loro sostenibilità;
 - come fattibili rispetto alle risorse a disposizione;
 - e coerenti con gli operatori e gli *stakeholders*,
- saranno i futuri Programmi espressi nei PAP.

3.3. I PAP («*Projets annuels de programme*»)

Allo stato attuale dell'arte – e secondo le procedure riformate con il 2006, la strategia e gli obiettivi di ciascun programma sono proposti dai Ministri competenti e dai Responsabili dei programmi; e sono presentati nei PAP allegati per ciascun Programma al PLF.

Ciascun Responsabile di programma vi rende esplicita la strategia del suo programma e l'allocazione dei mezzi necessari alla sua messa in opera. Presentata in modo sintetico a introduzione del PAP, la strategia è strutturata intorno ad orientamenti ben identificati e concretizzati con gli obiettivi.

A partire dalla legge finanziaria del 2006, i PAP dovrebbero tracciare dunque per ciascun programma, le strategie, gli obiettivi, gli indicatori, e i bersagli di risultato, di cui l'attesa sarà confrontata e misurata poi ai risultati nei Rapporti annuali di performance (RAP), annessi al progetto di legge di regolamento (LR).(di cui si dirà più sotto).

I PAP non rappresentano solo gli obiettivi e gli indicatori dei programmi: essi permettono anche grazie alle informazioni sulla giustificazione dei crediti "al primo euro", e all'analisi dei costi, una migliore comprensione della spesa. Essi offrono, o per lo meno, dovrebbero offrire le proposte del PLF *al dettaglio, per ogni programma*.

Ebbene non si ha in proposito documenti sufficienti per asserire che questo avvenga. I fascicoli "*bleu*" dei PAP (dal colore della copertina) che vengono presentati in Parlamento sono raccolti *per missione*, e non *per programma*. Probabilmente presso i singoli Ministeri, o meglio presso i singoli "Responsabili dei programmi" questi PAP più argomentati e più quantificati di quanto non appaia dai *bleu*, ci saranno. Ma è solo da una visione di quelle quantificazioni che

si può giudicare se l'intero sistema è capace di assicurare una coerente metodologia di programmazione e controllo dell'attuazione dei programmi.

Tuttavia già di per se, più all'ingrosso, i PAP rispondono alla preoccupazione di sostituire ad una *cultura dei mezzi* (di cui la Direzione del Bilancio usa l'espressione: “*un buon bilancio è un bilancio che progredisce*”) una autentica *cultura del risultato*, (“*un buon bilancio è quello che massimizza il rapporto risultati ottenuti rispetto ai fondi impiegati*”) a tutti i livelli della gestione pubblica. e all'esigenza democratica di render conto ai cittadini e ai contribuenti dell'impiego del denaro pubblico.

3.4. Tre tipologie di obiettivi strategici

Quanto agli obiettivi, essi figurano nei PAP e traducono le “priorità strategiche dell'azione pubblica”.

Inoltre, ogni obiettivo è misurato da un indicatore di risultato per il quale sono indicate le *realizzazioni passate*, una *previsione per l'anno seguente* e un *valore-bersaglio per una scadenza da 1 a 5 anni*. E questo già si avvicina ad una specie di programmazione.

Quanto agli obiettivi, nel sistema LOLF, essi sono ordinati in *tre categorie* che vengono fatte corrispondere a *tre punti di vista*. Come si è già detto, il punto di vista del *cittadino* è espresso da un obiettivo di “*efficacia socio.economica*”; il punto di vista dell'*utente* è espresso dagli obiettivi di “*qualità del servizio*”; e il punto di vista del *contribuente* è espresso dagli obiettivi di “*efficienza della gestione*”.

a. Gli obiettivi di efficacia socio-economica

Gli obiettivi di efficacia socio-economica enunciano il beneficio atteso dell'azione dello Stato per il cittadino e la collettività in termini di modificazione della realtà economica, sociale, ambientale, culturale, sanitaria, etc. nella quale egli vive, risultanti principalmente da questa azione.

[Come esempio: nel Programma “Polizia nazionale e gendarmeria nazionale” si tratta di seguire l'aumento del tasso di “risoluzione” dei delitti e crimini, come obiettivo per ridurre la delinquenza].

b. Gli obiettivi di qualità dei servizi

Questi obiettivi hanno lo scopo il miglioramento della qualità del servizio reso all'utente.

[Come esempio: un obiettivo del programma “Accesso e ritorno al lavoro” è di migliorare l'efficacia della messa in relazione delle offerte con le domande di lavoro, tenendo conto della varietà dei bisogni].

c. Gli obiettivi di efficienza delle gestioni

Gli obiettivi di efficienza delle gestioni sono espressi dai guadagni di produttività attesi nella utilizzazione dei mezzi impiegati. Essi quindi mettono in relazione l'attività dei servizi (output) con le risorse consumate (input).

[Come esempio: nel programma "Condotta e pilotaggio della politica della giustizia e organismi connessi", un obiettivo sarà quello di ottimizzare la gestione dei grandi progetti informatici valutando la percentuale di superamento del costo contrattuale per i progetti di un ammontare superiore a 3 milioni di euro].

E' probabile che sia da perseguire un miglioramento equilibrato della performance dai tre punti di vista sopra indicati. E che quindi tutte e tre le categorie di performance siano rappresentate come obiettivi scelti. Non servirebbe a niente di avere delle politiche ottimamente gestite, ma senza efficacia o senza impatto reale, o di avere politiche che hanno effetti positivi, ma a costi smisurati. Ecco perché per i realizzatori della LOLF sembra che sarebbe conveniente per ciascun programma di fissare *simultaneamente* obiettivi di efficacia socio-economica, di qualità del servizio e di efficienza della gestione.

Comunque viene indicato anche che gli obiettivi di ogni programma debbano essere *limitati di numero*: cinque obiettivi per Programma, in media. E ciò affinché l'azione pubblica sia leggibile e nello stesso tempo non si disperdano troppo gli sforzi e i mezzi.

Per garantire che l'azione pubblica sia la più operativa, e per mobilitare tutti gli operatori intorno all'avanzamento delle performance, gli obiettivi nazionali vengono spesso declinati, e adattati all'occorrenza, in ciascun servizio dello Stato.

Riguardo a fenomeni quali tassi di disoccupazione, rischi industriali, delinquenza, inserimento dei giovani, etc., vi è una grande differenza di condizioni, nel territorio. La declinazione degli obiettivi di performance dei programmi nel Bilancio operativo di programma (BOP) è considerata qualcosa che permette di adattare le politiche pubbliche ai bisogni specifici dei territori. (tenuto conto della natura fortemente centralizzata e statale della pubblica amministrazione francese). (Ne risulta lo schema del **Riquadro 7**.)

La declinazione degli obiettivi permette – secondo i gestori della LOLF – “di porre l'avanzamento della performance nel cuore delle missioni quotidiane degli operatori”.

Infatti gli obiettivi dei PAP sono declinati in obiettivi operativi, a loro volta declinati fino al lavoro quotidiano dei servizi – o degli operatori statali – incaricati di attuare il programma.

Tali obiettivi e le azioni condotte per conseguirli, sono misurati a mezzo di indicatori concreti e verificabili, gli indicatori di performance (1276 nel progetto di bilancio per il 2008). Ciascun dirigente pubblico dovrà al suo livello di responsabilità, rendere conto dei suoi risultati.

3.5. Gli indicatori di programma o di risultato

L'indicatore di risultato, nella sua rappresentazione in cifre, deve misurare nel modo più obiettivo possibile, la realizzazione dell'obiettivo.

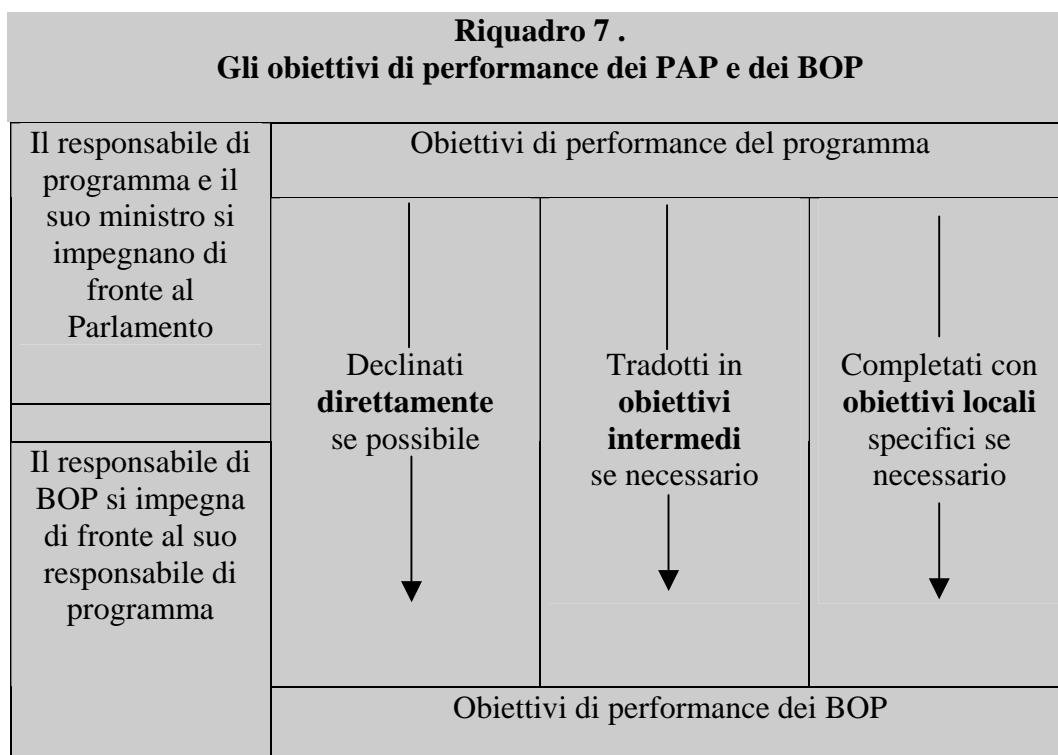
L'indicatore deve essere pertinente (cioè coerente con l'obiettivo) utile, solido, e verificabile. Non altrimenti che per gli obiettivi, gli indicatori è bene che siano in numero limitato (in media, per i realizzatori della LOLF, non dovrebbero superare il numero di due indicatori per obiettivo).

Per ogni indicatore devono essere indicati (nei PAP) un valore per l'anno del PLF; e un bersaglio a medio termine (da uno a cinque anni).

[Nel **Riquadro 7**. viene riprodotto un esempio semplice fatto in un documento della Direzione del Bilancio francese].

Ciascun dirigente pubblico deve pertanto, al suo livello di responsabilità, rendere conto dei suoi risultati.

I documenti dei gestori della LOLF dichiarano che “*gli indicatori di performance sono migliorati da un anno all'altro tenendo conto delle osservazioni dei parlamentari e dei risultati degli esercizi anteriori*”. Questa evoluzione si iscrive nell'avanzamento progressivo di miglioramento dei documenti budgetari.



Così, viene sostenuto che la presa in conto delle osservazioni del Parlamento ha condotto nell'anno passato (2007) i ministeri francesi a:

- “Ri-centrare” gli obiettivi e gli indicatori sulle principali poste di ogni programma per rendere più leggibili i PAP;”
- “Migliorare ancora la leggibilità degli obiettivi e degli indicatori”;
- “Riequilibrare i differenti assi della performance (le tre categorie di obiettivi di cui si è detto) con un programma di aumento del numero degli indicatori di qualità e di efficienza”;

- “Presentare nel PAP di ciascun Programma una strategia di performance che articola gli obiettivi, identifica delle priorità reali e dà un senso all’avanzamento della performance”,
- Impegnarsi su dei bersagli di risultati che costituiscano un miglioramento della performance di ciascun programma”.

(Ad ogni modo la “Guida alla lettura” dei PAP annessi al PLF 2007, e che noi esamineremo in dettaglio più sotto nel **paragrafo 3.6** renderà assai più completa la descrizione di che cosa sono, ma soprattutto di quali informazioni dovrebbero essere dotati e quindi fonte, i PAP di ciascun Programma).

Gli indicatori di performance proposti per il PLF 2008 hanno ugualmente beneficiato del “ritorno di esperienza” dei primi RAP allegati ai progetti di legge di regolamento (LR) dell’anno 2006 che sono stati votati dal Parlamento nell’estate del 2007.

I RAP rendono conto, per ciascun programma, degli scarti fra la realizzazione e la previsione, come degli scarti rispetto all’anno precedente. Così, le informazioni dei primi RAP presentati in estate 2007 hanno permesso ai ministeri di selezionare gli obiettivi e indicatori più pertinenti per l’elaborazione dei PAP 2008, e di proporre – occorrendo – delle nuove misure per migliorare la performance dei loro programmi ed azioni.

3.6. Il contenuto dei PAP: quantificazioni significative

Vediamo ora di mettere un occhio all’interno dei PAP, per vedere meglio come e se essi assolvono ai compiti che sono loro assegnati sulla carta, e se favoriscono davvero una maggiore “leggibilità” dei Programmi (cui sono ricorrentemente consacrati). Lo faremo esaminando il testo di una “Guida di lettura” dei documenti budgetari per missioni che viene annualmente annessa ai PLF dopo il 2006²¹.

La Guida dice:

Questo annesso sviluppa l’insieme dei mezzi raggruppati in seno ad una missione e assegnati ad una politica pubblica. Esso comprende i PAP che gli sono associati.

Questo annesso per missione ricapitola i crediti (compresi i fondi di concorso attesi) e le occupazioni richieste per il 2008 dettagliandoli per *categoria*, azione, titolo e categoria.

Ogni Programma – continua la Guida - costitutivo della missione è *in seguito dettagliato*. Le parti relative ai programmi comprendono i seguenti elementi:

1. La *presentazione strategica del progetto*.
2. Il *dettaglio dei crediti*, secondo la nomenclatura per destinazione (programmi e azioni) e per natura (titolo e categoria).
3. La *presentazione delle spese delle spese fiscali connesse al programma*, e le loro cifre (*chiffre*)

Riquadro 8.

Esempio di obiettivo e di indicatore di performance tratto da un programma di politica forestale

Obiettivo: *Accrescere la raccolta di legname e migliorare la competitività economica del settore forestale*

L'obiettivo è di valorizzare nel modo migliore le risorse forestali disponibili nel contesto di domanda crescente, sia per il legname da segare, che per il legname destinato alla combustione, nel quadro di una gestione sostenibile. Questo presuppone di utilizzare pienamente il potenziale di produzione biologica delle foreste francesi [...]

Indicatore: *Percentuale di legname raccolto in rapporto all'accrescimento biologico annuo*

(dal punto di vista del cittadino)

	<i>Unità</i>	2005 esecuzione	2006 esecuzione	2007 previsione PAP	2007 previsione attualizzata	2008- previsione	2010 traguardo
Percentuale di legname raccolto in rapporto all'accrescimento biologico annuale	<i>Per cento</i>	57,1	58,9	59,5	60,7	62,6	66,3

Precisazioni metodologiche:

L'indicatore rappresenta, in percentuale, il volume di legname raccolto in Francia metropolitana in rapporto al volume suscettibile di essere raccolto senza che vi sia attentato al "capitale" forestale. La base del calcolo consiste in un avvicinamento fra le cifre dell'inchiesta annuale di settore "sfruttamento forestale", da dove si deducono i dati statistici dell'Inventario nazionale che indicano la produzione biologica. (...)

Fonte dei dati: SCEES, IFN e sintesi DGFAR, attraverso MINEFI

La Guida precisa nel modo seguente questa “ricapitolazione”:

La prima parte del *bleu* budgetario comprende la ricapitolazione dei crediti e delle occupazioni relativi ai differenti programmi della missione *che costituisce l'unità di voto* da parte del Parlamento.

Una prima Tavola “*Ricapitolazione dei crediti e delle occupazioni*” indica il nome del Programma, il ministro al quale sarà affidata la responsabilità al momento del decreto di ripartizione, e i mezzi richiesti per il 2008 in crediti e occupazione.

Una seconda Tavola presenta una “*Ricapitolazione dei crediti per programma e per azione, in autorizzazioni di impegno e in crediti di pagamento*”.. Questa ricapitolazione permette di avere un dettaglio finale *per destinazione* dei mezzi della missione e dei programmi.

Una terza Tavola analoga ricapitola i crediti per programma e titolo. Vi figura ugualmente una stima dei fondi di concorso attesi per l'anno. E permette un dettaglio *per natura* dei mezzi.

D'altra parte – continua questa parte della Guida – la LOLF prevede due missioni che raggruppano delle “dotazioni”:

- la *Missione “Poteri pubblici”* che comprende le dotazioni di cui i crediti sono imputati sul titolo 1 (dotazioni dei poteri pubblici); e
- la *Missione “Provvedimenti”* che comprende la dotazione per spese accidentali, destinate a fronteggiare delle calamità e per spese imprevedibili, e la dotazione per misure generali in materia di remunerazione la cui ripartizione per programma non può essere determinata con precisione nel momento del voto dei crediti.

Infine, i Bilanci annessi e i conti speciali, che costituiscono per sé delle Missioni, sono oggetto di fascicoli specifici che seguono le stesse regole della presentazione delle Missioni di Bilancio generale.

Qui si impone già un primo commento. Tutto quanto è detto, corrisponde bene ad un dettaglio “*chiffré*” (più o meno approfondito) di come si distribuisce un certo ammontare di spesa fatta o preventivata (nel caso dei PAP, preventivata) per sviluppare certe attività e servizi. Qui si avrà una “leggibilità” *per somme* di quanto costano nel loro complesso le varie politiche dello Stato, e si saprà che una Missione e/o un Programma assorbirà per esempio, 10 volte quello che assorbe un'altra Missione e/o Programma, e che la nazione per ottenere certi livelli di prestazioni generali (“indicatori economici e sociali”) è finita a spendere quel dato ammontare di somme (in euro).

Ebbene, queste sono tutte informazioni interessanti e che migliorano effettivamente la conoscenza dei politici e anche del pubblico sul costo relativo dei servizi pubblici di cui si parla, il cui ordine di grandezza è sempre bene avere presente. Sono informazioni interessanti anche per fare confronti internazionali (che è l'occupazione statistica preferita delle grandi organizzazioni internazionali)²² e dei commenti giornalistici che si fanno su di essi, su questo o quel costo relativo di questo o quel servizio pubblico.

Ma siamo sicuri che è solo su questo tipo di informazioni “più dettagliate” che si può fare assegnamento per delle scelte e decisioni politiche più illuminate? Che si possano fondare su esse le scelte “prioritarie” sulle quali si orienta spesso il dibattito politico, e si possano così fondare le “direttive” di cui gli esperti di procedure politiche riempiono la definizione dei rapporti fra poteri deliberativi e poteri “esecutivi”, e via discorrendo? E” che su questo tipo di conoscenze, il Parlamento possa migliorare la sua partecipazione deliberativa, come partecipa al trade-off decisionale (come i sacrosanti principi della democrazia e della sovranità popolare richiedono)?

Ho l'impressione che se tutto si limitasse a questo, la “maggiore leggibilità” dei bilanci non risponderebbe a quella crescente richiesta implicita che si fa alla contabilità pubblica di esprimere meglio *che cosa ci si fa* del denaro pubblico e *se è speso bene o male*. Certamente, una risposta quantitativa semplice (*chiffre*) di quale destinazione nominativa ha la spesa pubblica, è un modo di rispondere a *che cosa ci si fa* del denaro pubblico. E diciamo la verità, già sarebbe una buona conoscenza utile non dico per i politici ma anche per molti operatori pubblici, che ignorano del tutto la “struttura” della spesa pubblica!

Ma la richiesta incessante che da molti decenni in tutti i paesi più avanzati viene fatta in materia di spesa pubblica e di politiche di bilancio pubblico è quella di conoscere di più la *performance* della spesa pubblica, di conoscere e far conoscere al pubblico quale è il rendimento, l'efficacia, nonché l'efficienza della spesa pubblica, e delle azioni che la determinano. Quello che si domanda è di sapere se c'è una “politica” della spesa pubblica sempre più *razionale* e *democraticamente dibattuta* e sempre meno alla mercé dei poteri politici dominanti o delle contingenze, sia politiche che socio-economiche.

Se fosse solo sui primi tre punti dell'*incipit* della Guida sopra riportata, la riforma si ridurrebbe a più modesta cosa: la semplice “declinazione” per Missioni, Programmi e Azioni della spesa. Ciò che indubbiamente risponde a esigenze conoscitive importanti. (che in certo modo da tempo a livello internazionale si era cercato di soddisfare in materia di contabilità pubblica creando un sistema comune di classificazione funzionale chiamato COFOG, già ricordato).

Ma pur facendo presentire nella sua impostazione uno stile autentico “intenzionale” e un veritiera finalizzazione programmatica, all'atto pratico tutto ciò sembra presentarsi come una distribuzione di voci di spesa (titoli e categorie) del vecchio bilancio di fatto, secondo un predisposto incasellamento, senza una analisi *operativa* di ciascuna voce e delle performance che rappresenta. Tutto ciò fa temere una specie di “maquillage” del vecchio modo di presentare il bilancio per dargli una “allure” programmatica, ottenendo così solo una ingannevole e fuorviante valutazione, una pseudo-programmazione.

Infatti sono altre le risposte che si attendono da una veritiera analisi di bilancio come strumento di una analisi delle politiche. E” su un diverso terreno che, nelle intenzioni, si dovrebbe cimentare l'innovazione per appurare la *performance* delle *azioni* prima, e successivamente dei *programmi*, e infine delle *missioni*, per rispondere a quelle attese che si manifestano sempre più largamente sul piano politico riguardo all'analisi dei bilanci.

E” su questo nuovo approccio che – anticipato da molto tempo dalle tecniche di valutazione e di contabilità elaborate sul piano scientifico e metodologico – si stanno cimentando anche alcune amministrazioni di paesi avanzati, e per prima quella federale statunitense con la GPRA del 1993.

Anche la LOLF si è mossa fin dall’inizio sulla spinta di questo ordine di idee e di esigenze. Ma ha prevalso in essa una sorta di orientamento che definirei “budgetario”, che parte da una forma di classificazione statistica- funzionale della spesa, e non si è avvertito in quella riforma l’obiettivo principale di riformare innanzitutto la “*programmazione della spesa*”.

Ritornando all’*incipit* della Guida sul contenuto dei PAP che abbiamo sopra riportato è solo nei temi indicati nel *punto 4* dei contenuti del PAP colà indicati che ci sembra sia la *chiave effettiva* della integrazione fra un approccio meramente “budgetario” e quello “programmatico”. In altri più semplici termini, tra Programmazione e Bilancio. O se si preferisce solo il *punto 4* autorizzerebbe di parlare di un vero “Bilancio di performance”, o “Bilancio di programma”.

Ed è su un ulteriore approfondimento di che cosa dice la Guida su ciascuno delle voci del *punto 4*, che dobbiamo continuare la nostra analisi, per capire a quale livello di avanzamento è l’introduzione innovativa della programmazione strategica in Francia al di là delle sparate ufficiali.

Ma torniamo ad esaminare come la Guida intende lo sviluppo di ciascuno dei 5 punti indicati.

3.6.1. La presentazione strategica del PAP

Secondo la Guida questa parte prima del PAP dovrebbe presentare la “riflessione strategica” che ha presieduto alla scelta degli obiettivi di performance assunti dal Programma.

Questa analisi strategica – dice la Guida (il corsivo è nel testo salvo diversa indicazione) – riposa su una *diagnostica* che prende in conto la finalità della politica pubblica che concerne [il programma] l’ambiente nel quale essa si esercita, le attese dei cittadini, degli utenti e dei contribuenti, le risorse disponibili e i margini dei progressi amministrativi. Nella misura in cui essi chiariscono la comprensione degli obiettivi e non sono ridondanti con la presentazione dei programmi o delle azioni, è possibile richiamare gli obiettivi generali (illustrati attraverso indicatori di impatto lontani) alla cui realizzazione concorrono gli obiettivi di performance, o degli indicatori di contesto.

Vi sono *presentate le riforme e le altre leve (leviers) d’azione*, partendo dalle quali i Responsabili di programma contano di migliorare la performance del programma. Questa presentazione strategica articola gli obiettivi, identifica le priorità ed esprime i risultati attesi. E mette in evidenza la *coerenza globale degli obiettivi*.

Come premessa al modo di riempire da parte del PAP questo contenuto, non potrebbe essere detto meglio. Ed è anche importante e opportuna la precisazione perché mostra la consapevolezza che in questo genere di analisi vi è la naturale tendenza ad allargarsi, a dire sempre le stesse cose in modo diverso, e non passare

mai ad una valutazione concreta e calcolata dei costi guadagnati e dei benefici ottenuti delle azioni e dei programmi che li postulano.

3.6.2. *La presentazione dei crediti del PAP*

In questa sezione, la Guida tende a smentire la raccomandazione della non ridondanza da lei stessa fatta all'inizio. Infatti ripete informa ordinata e sequenziale (e quindi utile) quello che già sappiamo che il testo originale della LOLF prescrive per la presentazione dei crediti. Per es. il rispetto della fungibilità asimmetrica (evitare di abbondare di spese di personale da parte degli altri crediti del programma); quello della copertura delle spese obbligatorie; e quello della sostenibilità budgetaria.

La Guida indica che ci sia una prima pagina che presenta il dettaglio dei crediti richiesti per il 2008 in autorizzazione di impegno e in crediti di pagamento; e una seconda pagina, per confronto con gli stessi crediti votati nella LF iniziale per il 2007. E aggiunge una cosa importante:

Quando il livello di precisione dell'informazione lo esige, alcuni programmi, come per es. il programma "Accesso e ritorno all'occupazione" della Missione "Lavoro e occupazione", possono essere oggetto di una presentazione di crediti fino al livello inferiore all'azione ("sotto-azioni").

3.6.3. *La presentazione delle spese fiscali connesse al Programma*

La presentazione dei crediti è completata (in applicazione all'art.51-5 della LOLF) dalle cifre relative alle *spese fiscali*, collegate al Programma. Questa presentazione deve permettere alla rappresentazione nazionale di valutare *l'insieme delle risorse* che concorrono ad uno stesso scopo, sia che si tratti di crediti di bilancio o di spese fiscali. Le spese fiscali restano d'altronde presentate nel bleu budgetario come "*Valutazione delle vie e dei mezzi*".

Anche le spese fiscali relative alle imposte locali vengono censite dal momento che il loro costo è sopportato dal Bilancio generale. Esse sono presentate in Tavole distinte.

Per responsabilizzare i ministeri, e favorire la leggibilità dei documenti budgetari e il controllo dei dispositivi fiscali derogatori, è stato fissato il principio di una imputazione di ciascuna spesa fiscale in un solo programma. La lista di queste spese fiscali figura in una prima Tavola "*Spese fiscali il cui oggetto principale contribuisce al programma*". Eccezionalmente in qualche caso in cui la spesa fiscale concorre in modo manifesto a più politiche pubbliche che corrispondono a programmi distinti, è stata applicata ad una imputazione a titolo secondario e indicativo. Queste spese fiscali figurano in una seconda Tavola "*Spese fiscali che contribuiscono al programma senza che sia il loro oggetto principale*".

3.7. Presentazione del programma e delle azioni del PAP (propriamente detto).

Come si è visto, finora la presentazione dei Programmi nella Guida riguarda regole su cui attenersi relative essenzialmente agli aspetti di contabilità il più disaggregata possibile all'interno di Missioni, Programmi e Azioni. E' sotto il punto 4 della Guida che sono raccolti gli aspetti che penetrano *gli aspetti veri e propri della performance*. Vediamoli:

3.7.1. La presentazione del Programma e delle sue azioni

Tale presentazione, secondo la Guida dovrebbe seguire le seguenti indicazioni:

Una prima Tavola deve ricordare *l'ammontare per azione dei crediti richiesti* nel PLF, in autorizzazioni di impegno e in crediti di pagamento. Un Grafico deve indicare la ripartizione dei crediti(in autorizzazione di impegno) fra le azioni. Esso permette in modo sintetico di mettere in evidenza le principali *poste (enjeux)* del programma.

Il contenuto del Programma deve poi fare oggetto di una presentazione di una o due pagine, che è successivamente, dettagliata per azioni.

Queste presentazioni, complementari alla presentazione e giustificazione dei crediti permette di indicare *le finalità generali del programma, il contesto nel quale esso si iscrive, gli attori incaricati del suo pilotaggio, le sue modalità di gestione, i suoi operatori, la politica regolamentare e fiscale che gli è legata, e la sua strutturazione in azioni*.

Questi temi sono sviluppati – avverte qui la Guida – al livello della presentazione delle azioni.

3.7.2. Gli obiettivi e gli indicatori di performance del PAP

Qui la Guida ancora una volta ripete che gli obiettivi sono di tre tipi:

Obiettivi di efficacia socio-economica: enunciano il beneficio atteso dall'azione dello Stato per il *cittadino* (es.: “ridurre la delinquenza generale” per il Programma “Polizia nazionale”)

Obiettivi di qualità del servizio: enunciano la qualità attesa del servizio reso all'utente per un ammontare dato di mezzi (es.: “rendere decisioni di qualità in tempi ragionevoli” per il Programma “Giustizia giudiziaria”)

Obiettivi di efficienza della gestione: enunciano l'ottimizzazione dei mezzi impiegati (punto di vista del contribuente) mettendo in rapporto i prodotti ottenuti con le risorse mobilitate (es.: “Ottimizzare la gestione dei grandi progetti informatici” per il Programma “Condotta e pilotaggio della politica della Giustizia e degli organi annessi”).

[*Aggiunge la Guida*]. Siano indicati dei valori per gli indicatori di performance per gli esercizi precedenti (realizzazioni 2005 e/o 2006). Il valore annunciato nel PAP 2007 per l'anno 2007 è ricordato e completato con un valore attualizzato. Infine i valori traguardi o bersaglio (*cibles*) vengano identificati da una colonna colorata, che fissa i *traguardi di risultato* per il 2008 (e oltre, se del caso).

Infine delle *precisazioni metodologiche* devono indicare la fonte dei dati, la precisione, il perimetro, l'evoluzione dell'indicatore così come le modalità di misura della performance; e fornire tutte le spiegazioni necessarie alla buona comprensione delle cifre.

3.7.3. La giustificazione “au premier euro” dei crediti e delle occupazioni (nel PAP)

I crediti e gli effettivi dei programmi - seguendo le istruzioni della Guida - sono presentati e giustificati “al primo euro”.

La giustificazione al primo Euro è uno strumento di esplicitazione dei crediti sottoposti al voto del Parlamento. E' un elemento essenziale della sua buona informazione per valutare la sincerità del PLF.

La giustificazione dei crediti sviluppa il contenuto fisico e finanziario del Programma e spiega le determinanti della spesa (numero di utenti, volume di attività, superficie degli immobili, determinati della massa salariale, costi unitari di dispositivi d'intervento, misure di riforma, etc.).

Questa parte dei *bleus* budgetari riveste una importanza particolare perché si sostituisce, per le spese di personale, alle tradizionali Tavole degli impieghi e, per i crediti, alla lista delle misure, che figuravano prima nei *bleus*. *La giustificazione al primo Euro stabilisce un impiego previsionale dei crediti.*

La giustificazione può farsi sia al livello di programma che al livello delle singole azioni.

a. La giustificazione a livello di programma

Le spese di personale (titolo 2): una prima Tavola indica gli impieghi del programma espressi in “equivalente di tempo pieno lavorato” (ETPT *equivalents temps plein travaillé*). E *ripartiti per categoria di impiego come anche per la massa salariale corrispondente*. Questa prima Tavola permette di leggere le variazioni di impieghi da un anno all'altro.

Si distingue gli effettivi fisici che corrispondono agli agenti remunerati, qualsiasi sia la loro quota di lavoro e gli ETPT (“equivalente di tempo pieno lavorato”) corrispondente agli effettivi fisici ponderati per la quota di lavoro degli agenti. A titolo di esempio, un agente titolare di cui la quota di lavoro è dell'80% su tutto l'anno, corrisponde a 0,8x3/12 ETPT. *L'autorizzazione del Parlamento è data in ETPT.*

Questa Tavola è completata da una presentazione degli effetti di struttura sugli impieghi del programma. Essa descrive la struttura degli impieghi del programma e dettaglia le ipotesi di uscita (andata in riposo, fine dei contratti, etc.) e le ipotesi di entrata (reclutamento di titolari o di contrattisti, etc.) e gli altri effetti come “slittamento vecchiaia-tecnicità (GVT: *glissement vieillesse-technicité*).

Vengono anche dettagliati gli elementi salariali che servono a “calibrare” la massa salariale, e insieme l'impatto della variazione del punto funzione pubblica sulla massa salariale del programma. E sono indicate anche le principali misure categoriali (di tipo indennitario, statutario, etc.) e i costi associati.

Viene mostrata la ripartizione degli effettivi e il loro legame con l'attività dei servizi, che giustifica le ETPT assegnate alle azioni.

Infine, sono precisati i contributi e le quotizzazioni dei datori di lavoro come le prestazioni e le azioni sociali (prestazioni sociali non familiari, azione sociale con i crediti relativi e il numero dei beneficiari, le quotazioni per il fondo nazionale di aiuto all'abitazione (FNLA).

Peraltro, la giustificazione degli ETPT è declinata al livello delle Azioni.

Una rubrica per l'*Osservazione permanente (suivi) dei grandi progetti* (riorganizzazione di servizi, informatica, iniziative immobiliari, etc.) permette di indicare, ove del caso, la loro incidenza di Bilancio. Alcuni programmi presentano una analisi multicriteri del loro progetto informaticopiù pesante, fornendo così una informazione più completa della sola redditività economica.

Una rubrica, ove del caso, indica i *crediti contrattualizzati*, menzionando le previsioni in AE e in CP che si prevede consacrare alle operazioni contrattualizzate. Elementi simili appaiono nella parte operatori, quando i crediti contrattualizzati sono portati da operatori principali del programma.

Dei costi sintetici trasversali figurano su dei programmi in cui si può rapportare in tutto o in parte un costo del programma a elementi fisici o finanziari comuni (numero di beneficiari, quantità di prodotti, etc.) Questa rubrica permette di dare degli ordini di grandezza indicativi come il costo per studente, il costo di un controllo, il costo di fornitura di un titolo, il costo di una decisione di giustizia, etc. o anche il costo burocratico di un posto di lavoro.

b. La giustificazione per azione

Al di fuori del titolo 2 (spese di personale) I crediti sono giustificati per azione e per titolo e, più spesso, fino al livello della categoria. L'ammontare dei crediti, in autorizzazione di impegno e in crediti di pagamento, previsti per l'azione, al di fuori del titolo 2, è ricordato in una Tavola. I crediti sono poi giustificati per natura.

Le spese di funzionamento distinguono in particolare il funzionamento corrente, le spese per gli immobili, le spese per l'informatica e le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico. Per ciascuna di queste nature di credito, sono state elaborate delle modalità di giustificazione: i crediti di funzionamento corrente sono rapportati agli ETPT di riferimento; i crediti immobiliari alle superfici; etc.

Le spese di investimento distinguono specialmente le attrezzature, gli immobili, l'informatica o anche l'equipaggiamento militare. Le principali operazioni di investimento devono essere identificate e seguite per progetto, o categoria di progetto (scadenze finanziarie e di realizzazione) e giustificate secondo diverse modalità (es.: tasso di rinnovo di un parco veicoli; natura, finalità e guadagni attesi da un progetto immobiliare, etc.).

Le spese di intervento sono presentate per dispositivo applicando, il più delle volte, un costo unitario medio rapportato ad un volume di interventi e presentando l'oggetto dell'intervento ed anche i suoi beneficiari. In certi casi la giustificazione può consistere in una esplicitazione del contenuto della sovvenzione o della sua evoluzione o ancora della dottrina di impiego di tali crediti di trasferimento, se la loro destinazione non è decretata (es.: sui fondi che finanziano i progetti).

Una rubrica "Principali misure dell'anno" permette di mettere in luce, in seno alla giustificazione al primo euro per titolo, certe misure particolari o di precisare l'impiego di certi nuovi mezzi.

La somma delle unità di giustificazione deve così permettere di ricostituire “al primo euro” l’insieme dei crediti richiesti per l’azione, titolo per titolo.

3.7.4. *Gli operatori del programma nel PAP*

La Guida continua a dare istruzione su quanto dovrebbe essere contenuto dai PAP in materia di *operatori del programma*.

Sono presentati gli elementi di informazione relativi agli operatori di programma, cioè agli organismi che beneficiano di sovvenzioni per oneri di servizio pubblico (titolo 3 categoria 32). Gli operatori principali, cioè coloro che danno un contributo significativo alla performance del programma o che ricevono una parte importante dei crediti del programma sono oggetto di una presentazione dettagliata.

Questa parte debutta con *una ricapitolazione dei crediti destinati agli operatori dello Stato*. Come per le altre ricapitolazioni di crediti sono ricordati i crediti votati dalla LFI 2007 e l’esecuzione dei crediti dell’anno 2006.

Poi è presentato *il consolidamento indicativo degli impieghi degli operatori e dello Stato*. Si distinguono: gli impieghi remunerati dal programma (inclusi nel plafond di impieghi del ministero) e gli impieghi remunerati dagli operatori (fuori del plafond di impieghi del ministero). I primi sono obbligatoriamente espressi in ETPT (giacché sono tratti dal plafond ministeriale che è espresso in ETPT). I secondi sono, nella misura del possibile, espressi in ETPT (in difetto di ciò, sono espressi in ETPT o in effettivi fisici).

Questa parte comporta infine la presentazione dettagliata di ciascun operatore principale.

Per prima cosa, sono sviluppate le *missioni dell’operatore e i suoi legami con il programma* (modalità della tutela, convenzione di obiettivi, contributo alla performance del programma...). In seguito vengono censiti *i credit, in autorizzazione di impegno* e *i crediti di pagamento*, che esso riceve dal o dai programmi del bilancio dello Stato nel PLF 2008. Sono egualmente ricordati i crediti ricevuti nel Quadro della LFI 2007 e l’esecuzione dei crediti dell’anno 2006.

Il “*bilancio previsivo dell’operatore*” per l’anno in corso, cioè il 2007, viene presentato in entrate e in spese partendo dai documenti finanziari degli operatori. La Tavola delle risorse distingue le sovvenzioni dello Stato, le altre sovvenzioni e dotazioni, le risorse fiscali e le risorse proprie. La zona di commento permette di dettagliare l’origine dei finanziamenti. E’ opportuno sottolineare che l’ammontare portato nella Tavola, relativo ai finanziamenti dello Stato può talvolta differire leggermente dall’ammontare della sovvenzione dello Stato nella Tavola relativa al Bilancio previsivo dell’operatore, a causa in particolare di scagioni (*decalages*) contabili nella registrazione della sovvenzione. Le *spese* dell’operatore sono oggetto di una presentazione matriciale, per natura di spese (personale, funzionamento, investimento) e per destinazione (azioni di programma di raccordo e eventualmente, assi specifici all’attività e alla gestione dell’operatore). Per gli operatori che ridistribuiscono delle sovvenzioni contabilizzate in entrate e in spese in conto terzi nella contabilità degli organismi, tali spese di trasferimento sono oggetto di sviluppi appropriati nella zona di commento.

Infine una ricapitolazione degli impieghi presenti nell’operatore, distingue gli impieghi remunerati dall’operatore e gli altri impieghi (questi ultimi scomposti in impieghi remunerati da o dai programmisti raccordo e impieghi remunerati da altre collettività o organismi).

3.7.5. Il costo dei programmi e delle azioni nel PAP

L'ultima parte dei PAP – secondo la Guida – è dedicata a fornire le informazioni relative ai costi dei programmi e delle azioni.

L'analisi dei costi delle politiche pubbliche consiste nell'apportare una informazione complementare sulle risorse effettivamente mobilitate da programma per conseguire i suoi obiettivi

Essa suppone la constatazione di una esecuzione budgetaria e quindi ha figurato per la prima volta nei RAP presentati al Parlamento in annesso al Progetto di LR per il 2006.

[Si veda in proposito il prossimo capitolo destinato alla valutazione ex post dei programmi].

Per il PLF 2008, *l'esercizio previsivo porta sulla ripartizione dei crediti delle funzioni di sostegno e del personale polivalente finanziato su crediti budgetari e fondi di concorso*. Così i crediti dei programmi e le azioni di sostegno sono integralmente ripartiti per programma e azione di politica pubblica.

A questo scopo, uno schema di “riversamento”(deversement) indica i legami esistenti fra le azioni del programma e altri programmi per formare una migliore leggibilità sulla destinazione effettiva dei crediti delle funzioni di sostegno e dei servizi polivalenti.

Una Tavola di sintesi integrante i crediti ventilati in seno al programma e fra i programmi, insieme a commenti, permetteranno una presentazione completa dei crediti di pagamento che concorrono alla attuazione delle politiche pubbliche.

Nel PAP 2008 le modificazioni apportate alla *maquette* “Missione-Programmi-Azioni” hanno condotto a rivedere i dati della LF iniziale del 2007 allo scopo di assicurare una buona informazione al Parlamento. Così l'analisi dei costi 2007 è rimaneggiata sulla base delle ventilazioni interne e esterne della maquette 2008.

3.8 Il caso delle politiche trasversali

Come politica “trasversale” viene indicata, (nei documenti di attuazione della LOLF), una politica pubblica, esplicitata in una Missione, (essenzialmente interministeriale²³), finanziata al livello significativo dallo Stato, identificata dal Primo Ministro, e la cui finalità concerne più programmi che fanno capo a differenti Ministeri e non appartenenti ad una stessa Missione.

La politica/missione “trasversale” è basata su un “*Documento di politica trasversale*” (DPT) attraverso cui si dovrebbe migliorare il coordinamento, da parte di un Ministro capofila, di azioni statali che fanno capo a più ministeri e a più programmi che concorrono ad una politica interministeriale, e di favorire l'ottenimento di risultati socio-economici comuni.

E' un articolo (n.128) della legge finanziaria di rettifica del 2005 che i DPT vengono presentati nella forma di allegato generale al PLF dell'anno. Tali

documenti, per ogni politica in questione, sviluppano la strategia messa in opera, i crediti, gli obiettivi e gli indicatori che vi concorrono. Essi comportano ugualmente una presentazione dettagliata dello sforzo finanziario consacrato dallo Stato a queste politiche, e i dispositivi messi a disposizione per l'anno seguente, l'anno in corso e l'anno precedente.

Gli obiettivi iscritti nel DPT devono obbligatoriamente figurare nei PAP dei Programmi coinvolti.

Trattandosi di politiche trasversali territorializzate (Oltremare, Città) gli indicatori del DPT sono adattati in modo da fornire dati relativi al solo territorio considerato.

Quando si tratta di obiettivi trasversali, cioè di obiettivi il cui conseguimento richiede l'azione combinata di più programmi, essi sono presentati nel programma o in uno dei programmi del capofila del DPT.

Nei DPT associati al PLF 2008 sono presenti i seguenti elementi:

- “una presentazione della politica trasversale, la lista dei programmi che vi contribuiscono, e la presentazione della maniera in cui questi partecipano, attraverso i differenti dispositivi, a detta politica trasversale e alla sua applicazione;”
- “una presentazione strategica che espone la strategica globale di miglioramento delle performance dalla politica trasversale, seguita dalla presentazione per asse strategico degli obiettivi ed indicatori di performance selezionati e dei valori associati;”
- “una Tavola di corrispondenza degli obiettivi che permetta in caso di bisogno di riferirsi ai differenti PAP per ottenere dei complementi di informazione (allegato 1 alla Guida in oggetto);”
- una presentazione dettagliata dello sforzo finanziario consacrato dallo Stato alla politica trasversale per l'anno a seguire (PLF 2008), l'anno in corso (LFI 2007), e l'anno precedente (esecuzione 2006) (allegato 2 alla Guida in oggetto).

3.9. Dalla Guida alla realtà dei PAP

La Guida alla preparazione ed elaborazione dei PAP, su cui abbiamo fondato la nostra conoscenza del sistema di programmazione previsto ed inserito dalla LOLF, si basa – appunto – su quanto scritto sulla ...”Guida”, e non su una diretta presa visione dei documenti del PAP relativi a ciascun Programma (né nel loro insieme, né in una scelta selezionata dei migliori fra essi) o relativi a ciascuna Missione (giacché almeno nella pratica parlamentare sembra che i PAP di Programma sono sintetizzati e discussi – su presentazione del Ministro competente – solo come PAP di Missione.

L'informazione sullo stato dei PAP di Programma (teoricamente aggregati nei PAP di Missione) è ancora molto difficile, direi quasi inaccessibile. La rete Internet su questo punto non ci aiuta, e qualche tentativo di arrivare a livello ministeriale a ottenere una documentazione più valida in proposito è fallito.²⁴

Un complesso di ragioni, e soprattutto il tenore dei documenti cui abbiamo avuto accesso (e già sottoposti qui ad un primo commento), ci inducono a pensare che è ancora troppo presto, in Francia, perché vi siano dei PAP costruiti in pieno rispetto dei criteri di una programmazione strategica, secondo i canoni metodologici teoricamente elaborati. D'altra parte il Bilancio del 2007 è il primo bilancio preventivo nel quale avrebbe potuto avere accoglienza un processo di programmazione della spesa elaborato in ragione dei criteri della LOLF, ed è ragionevole che nelle amministrazioni operative si faccia un lungo tirocinio alla registrazione e valutazione dei dati, per renderli consoni ai suddetti criteri canonici della programmazione strategica. Negli Stati Uniti – e a livello federale – solo nel 2004 (cioè solo dopo 11 anni) si è riusciti a creare uno stretto nesso fra la programmazione strategica (introdotta con la legge del 1993) e la elaborazione del Bilancio federale.

Qui però è doveroso osservare che per ottenere dei risultati in questa direzione – Programmazione e Bilancio unificati (che rappresenta uno dei più importanti passi in avanti della pianificazione “integrata” e “strategica”) – ci vuole molta sperimentazione, come detto, ma anche molta chiarezza di idee e di contenuti. E se per i livelli di sperimentazione, in Francia si può essere soddisfatti; forse per la chiarezza di idee circa il modo di presentare i PAP e i loro contenuti, si può esserlo un po' meno. Ed è sperabile che i tempi vengano accelerati in entrambe le direzioni.

4. La valutazione dei risultati

4.1. Il “Rapporto annuale di performance” (RAP) e la “Legge di regolamento” (LR).

Secondo la LOLF (art.54) il “Rapporto annuale di performance” (*Rapport annuel de performance – RAP*) mette in evidenza gli scarti fra le realizzazioni attese ex ante (PAP) delle Leggi di finanza dell'anno in questione, con le realizzazioni constatate nell'ultima *Loi de reglement (LR)*²⁵.

La Legge di regolamento (LR) per il 2005 presentato nel 2006 è stato l'ultimo a essere stabilito nelle condizioni fissate dall'Ordinanza organica del 1959. Il progetto di LR presentato nel 2007 per i conti del 2006 è invece il primo ad essere presentato secondo modalità della LOLF. La introduzione della nuova costituzione finanziaria del Bilancio ha condotto a rivalorizzare la LR, chiamandola a divenire il “*momento della verità di bilancio*”, facendo il confronto dei dati previsionali attesi della legge finanziaria iniziale (LFI) e i risultati raggiunti in sede di LR.

La LR permette inoltre di dibattere sui conti patrimoniali dello Stato, a differenza degli altri esercizi contabili di bilancio. La LOLF ha introdotto una riforma superiore dei conti stabiliti ormai secondo un nuovo referenziale contabile (che i suoi riformatori affermano che si ispira molto alla pratica delle imprese). La LR infatti permette inoltre nel nuovo sistema – e questo è un elemento innovativo importante - di avere anche una migliore *contabilità e valutazione del patrimonio*

reale dello Stato e dei conti ad esso connessi. Ciò consolida indubbiamente la qualità dei conti pubblici.

Molte innovazioni di grande importanza si sono così introdotte attraverso la LOLF, in particolare l'arricchimento considerevole della manovra contabile della LR, la presentazione, per la prima volta, di un RAP per ogni programma; e, infine, l'instaurazione del principio della "concatenazione virtuosa" che permette di legare la discussione della LR relativa al penultimo esercizio con il PLF dell'esercizio che verrà.

La LR per la contabilità relativa al 2006 è la prima, si è detto, che si è votata in regime di modalità LOLF. Allegato al suo Progetto vi è - per ciascuno dei Programmi di spesa dell'intera attività pubblica - il RAP (il primo è stato relativo al 2006, primo anno di applicazione della LOLF).

Che cosa è in effetti il RAP?

Il RAP documenta (o almeno dovrebbe documentare) per ciascun programma, l'*esecuzione degli impegni presi nei Progetti annuali di performance (PAP)* che hanno accompagnato la Legge finanziaria del 2006, sia in termini di esecuzione dei crediti che in termini di rendiconto in materia di performance, di attività degli operatori dello Stato e di analisi dei costi e dei carichi. Essi esprimono in particolare le performance realmente ottenute, confrontate agli obiettivi che figuravano nei PAP allegati al PLF dello stesso esercizio.

In ciò, i RAP devono essere concepiti come i *pendents* simmetrici dei PAP. Essi infatti devono essere presentati secondo una struttura identica, allo scopo di facilitare i confronti, facendo apparire per ciascun soggetto o voce gli scarti fra previsione progettata ed esecuzione.

I RAP prendono pertanto un posto nuovo nella discussione e nel controllo del bilancio. La legge di regolamento (LR) deve ormai dare luogo ad un dibattito documentato sull'efficacia reale della spesa pubblica, perché permette di confrontare i dati previsionali della legge finanziaria iniziale e i risultati conseguiti.

Arricchita con i RAP, la LR diventa pertanto uno strumento di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche.

Il RAP del 2006 quindi fornisce una base critica per giudicare *ex post*, il PAP del 2007 nella sua natura *ex ante*, ma anche per correggere gli errori possibili del PAP (sempre *ex ante*) relativo alla spesa del 2008.

Come detto, i RAP sono i nuovi allegati del Progetto di LR.

Essi presentano i risultati delle amministrazioni rispetto agli impegni presi nei PAP che figurano nella Legge finanziaria iniziale. Essi permettono in particolare di valutare, *ex post*, la prestazione realmente realizzata in rapporto all'obiettivo iniziale del PAP.

Con i RAP allegati alla LR i parlamentari sono dunque in condizioni di confrontare gli scarti tra la previsione di bilancio e la sua esecuzione effettiva, da una parte, tra gli obiettivi di performance e i risultati dall'altra parte. Questa comparazione diventa un elemento essenziale per la costruzione realistica del bilancio dell'anno seguente, ormai fondato sui risultati tangibili delle amministrazioni e non più su mere previsioni, anche se molto elaborate e suffragate da una nuova e originale progettazione. Prima, era la legge finanziaria

dell'anno precedente che serviva da vago e inefficace riferimento. Oggi il realismo di una valutazione *ex post* è buona premessa per un altrettanto efficace realismo di una valutazione *ex ante* successiva.

Così la LR diventa oggi uno strumento di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche messe in opera dallo Stato. Essa permette di identificare i margini di progresso e impegna l'amministrazione in una dinamica positiva di miglioramenti.

La LR viene considerata quindi uno strumento utile anche per il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche messe in opera dallo Stato, perché permette di identificare i margini di progresso e impegna l'amministrazione in una dinamica che i gestori della LOLF definiscono appunto "virtuosa".

La LOLF come già accennato, parla ugualmente del principio del "concatenazione virtuosa" ("*chaînage vertueux*") (art.41), quando obbliga al deposito della LR prima del 1° giugno dell'anno seguente a quello alla quale si applica, e al suo esame in prima lettura prima del voto del progetto di legge finanziaria dell'anno seguente. Così, i parlamentari possono controllare l'esecuzione dell'anno *n* prima di prendere in considerazione i crediti e gli obiettivi proposti per l'anno *n+2*.

Si tratta dunque di legare la discussione della LR e del PLF, allo scopo di permettere ai parlamentari di tirare le conseguenze dei risultati osservati per la discussione delle missioni/programmi per l'anno futuro, al fine di creare un vero "ciclo della performance".

In verità, più che la LR, è il RAP (che la LOLF ora impone sia presentato in allegato alla LR), che determina di fatto la possibilità di quelle comparazioni sostantive ricche di conseguenze valutative e programmatiche utili.

In definitiva il RAP comprende:

- un bilancio strategico firmato dal responsabile del programma;
- un richiamo alla presentazione del programma;
- per ogni obiettivo, i risultati attesi e ottenuti in base agli indicatori; e una analisi dei risultati;
- la giustificazione fino al primo euro, per ogni titolo, dei movimenti dei crediti e delle spese constatate;
- una presentazione delle realizzazioni effettive dei principali operatori dello Stato e degli impieghi effettivamente remunerati; (fra tali operatori vi sono anche quelle entità esterne ai servizi statali, di statuto giuridico pubblico o privato, cui è stata affidata la missione di contribuire);
- la presentazione dei costi completi del programma e delle sue azioni *in toto* o in parte; presentazione che sia significativa a una politica pubblica tradotta, in termini di bilancio, in un programma o in una azione di programma. A questo titolo, l'operatore partecipa alla realizzazione degli obiettivi del programma.

4.2. Giustificazione per azione degli elementi della spesa per natura.

Le schede introdotte nei PAP e i RAP al livello di ogni azione, presentano, per titolo (eccetto il titolo 2) e categoria,

- i crediti (AE e CP) di cui l'apertura è proposta dal PLF e,
- i crediti (AE e CP) effettivamente consumati (nel quadro del Progetto di legge del regolamento).

I fondi di concorsi e attribuzioni di prodotti sono integrati nella JPE, soprattutto quando il loro ammontare rappresenta una parte significativa dei crediti. La JPE dei fondi di concorsi e attribuzioni di prodotti non deve limitarsi alla sola fornitura della lista delle loro aperture. L'informazione deve essere data nei PAP, poi nei RAP, sulle operazioni considerate e quelle che sono state effettivamente realizzate grazie a questo modo di finanziamento. Le conseguenze tratte sull'attività degli eventuali scarti fra previsioni di fondi di concorsi e attribuzioni di prodotti e i rientri reali devono essere menzionate.

Poiché la legge di finanza iniziale (LFI), differisce - in base agli emendamenti adottati al momento del dibattito parlamentare - dagli ammontari indicati nei PAP, è indispensabile, in via preliminare ricordare nei RAP la spiegazione degli scarti tra la LFI e gli ammontari del PLF indicati nella JPE del PAP.

Oltre tutto, delle spiegazioni devono essere date, nei RAP, sugli scarti tra gli ammontari delle autorizzazioni di impegno e dei crediti di pagamento iscritti nei PAP e gli ammontari di crediti effettivamente consumati che concernono:

- spese di funzionamento (per esempio, economie legate agli audit di modernizzazione, incidenza dei contratti pluriennali e /o di obiettivi, impatto della politica immobiliare);
- spese di investimento (scarti di costo e di calendario);
- e spese d'intervento (messa in opera di nuovi dispositivi e/o abbandono di dispositivi esistenti, ricostituzione di dispositivi esistenti, effetti-volume, effetti-prezzi, ricongiungimento dei fondi di concorsi e attribuzioni di prodotti).

In generale, ogni scarto significativo fra la previsione budgetaria e l'esecuzione constatata dovrà fare l'oggetto di una spiegazione chiara e sintetica nel RAP.

In particolare, le commissioni delle finanze delle due Assemblee hanno sottolineato la necessità di rintracciare e spiegare l'esecuzione delle poste e dispositivi menzionati nelle illustrazioni sommaire degli emendamenti di origine parlamentare votati nel quadro del PLF. Ciò deve permettere alla rappresentanza nazionale di verificare che l'intenzione espressa dal legislatore è stata ben rispettata o, nel caso in cui il management ha deciso di differenziarsi dalla volontà espressa dal Parlamento quanto alla ripartizione dei crediti in seno alle azioni, di far comprenderne i motivi.

4.3. La valutazione congiunta formale fra RAP e PAP

Per gli amanti dei processi formali, questo processo (chiamato appunto di “concatenazione virtuosa”) è quello di obbligare i parlamentari e, attraverso loro, gli ambienti interessati e i cittadini, di congiungere la valutazione *ex ante* dei crediti e degli obiettivi proposti per l’anno *n*, con la valutazione *ex post* dell’esecuzione dell’anno *n-2*.

Ripetiamo che per ottenere questa analisi e valutazione congiunta, è molto importante che PAP e RAP siano costruiti con gli stessi criteri, con gli stessi obiettivi, e con gli stessi indicatori (che finora è stata la cosa più difficile a realizzarsi in tutti i processi di programmazione strategica conosciuti).

D’altra parte questo principio, - che è alla base “logica” di ogni processo di programmazione - ciò nonostante è la cosa più difficile a far penetrare nella testa, nella coscienza e nella pratica degli operatori della programmazione!

Infatti nella pratica dei processi di valutazione, si continua a approfondire da un lato metodi di valutazione *ex post* “auto-referenziati”, senza preventiva determinazione (*ex ante*) di criteri, obiettivi e soprattutto indicatori. E dall’altro a praticare metodi di valutazione *ex ante*, senza adeguato confronto di analisi dei livelli operativi *ex post* dei processi in essere, comunque da migliorare o da riformare.

Questa dissociazione, che è fortemente praticata nella programmazione volgare, è uno dei fattori più importanti di crisi in tutti i processi di programmazione strategica propriamente intesa e propriamente applicata.

4.5. RAP 2006 e PAP 2008: la prima “concatenazione virtuosa”.

Questa concatenazione virtuosa è stata certamente percepita nell’ambito del processo di elaborazione e formazione del Bilancio riformato dalla LOLF, ma si è sperimentata in Francia per la prima volta fra il RAP del 2006 e il PAP del 2008, (che si è cercato di esprimere nello schema cronologico operativo espresso nella **Riquadro n. 9**).

Difatti il RAP del 2006, per la prima volta allegato alla LR del 2006, è stato presentato in Parlamento nell’estate del 2007, in tempo per influenzare la discussione e le decisioni circa il PLF e i PAP ad esso allegati per il 2008.

Il principio di “concatenazione virtuosa” sancito nell’art. 41 della LOLF è stato quindi applicabile solo a partire dalla seconda metà del 2007 e valido per il PLF per il 2008.

Se questa prima esperienza di congiunzione, abbia dato esito positivo, se è stata fattore di miglioramento del processo decisionale (come da supposizione teorica e da applicazione normativa) è tema scottante da discutere e di cui si hanno scarsi segnali di discussione (all’analisi o comunque allo stato attuale delle conoscenze di chi scrive).

Il meccanismo messo in opera dovrebbe permettere comunque – se non proprio una presa di coscienza negli operatori parlamentari e nella opinione

pubblica della operatività cui potrebbe dare sviluppo, - almeno dovrebbe permettere almeno ad alcuni “attori” del processo ed in particolare ai Responsabili dei programmi e ai loro collaboratori, di trarre delle conseguenze nell’elaborazione dei nuovi programmi annuali (PAP) dei risultati osservati per l’anno passato per orientare la formulazione dei risultati da attendersi per l’anno a venire, creando così un vero “ciclo della performance”.

L’esame dei RAP dovrebbe permettere infatti ad ogni responsabile di programma di alimentare la propria riflessione per l’elaborazione dei futuri PAP annessi al PLF di fine anno, e di proporre – in caso contrario – se gli obiettivi sono conseguiti solo in parte, delle misure correttive, una revisione delle leve d’azione, il miglioramento e la semplificazione di certi indicatori etc.

Il tutto, naturalmente, dipenderà dalla qualità dei responsabili, dalle capacità dei collaboratori, dal tipo di assistenza tecnica che saranno capaci di utilizzare (se esistente), o da formare (se ancora non esistente), etc.

In questo dunque è la sfida del nuovo processo “virtuoso”, il quale comunque se animato da buone ed oneste intenzioni, e se non sabotato da una voluta confusione di linguaggi, dovrebbe dare i suoi buoni frutti, sempre più percepibili nei prossimi anni. Ed è una sfida che si giuoca, in sintesi, sulla qualità degli “attori della performance” come da tempo si è cominciato a definirli nei documenti ufficiali francesi.

Chi sono gli attori della performance? E” quello che vedremo nella prossima Sez. 5.

4.6. La contabilità generale, gli aspetti patrimoniali e la “certificazione” dei conti

La LOLF, che come abbiamo più volte affermato, è sostanzialmente una legge “finanziaria” e/o di contabilità, ha riordinato la contabilità finanziaria francese (anche con qualche novità interessante nel campo stesso della tradizionale contabilità finanziaria), che interessa i cultori tradizionali dei controlli di legittimità, e un po’ meno, magari, i cultori dei controlli di efficienza e del risultato.

Secondo i suoi gestori, la LOLF afferma, infatti, la complementarità di una contabilità generale (definita *compatibilité en droits constatés*, “contabilità di diritti constatati”), fortemente “arricchita”, con una contabilità budgetaria (contabilità di cassa) adattata alla nuova gestione pubblica, e con – infine – una *contabilité d’analisi dei costi sui mezzi assegnati* alla realizzazione delle azioni, in seno ai programmi.

Fortemente arricchita, la contabilità generale (detta “in diritti constatati”) produce nella LOLF una visione patrimoniale dello Stato alquanto originale. Si ottiene di sapere non solo ciò che lo Stato abbia nelle sue casse ad un istante “t”, ma di valutare quali sono le sue ricchezze, i suoi debiti, e gli impegni che può essere portato ad onorare, per meglio percepire la situazione a medio e lungo termine delle finanze pubbliche. La contabilità generale descrive in tal modo ciò che lo Stato controlla (terreni, immobili, strade, titoli di credito, stocks, strutture

informatiche, materiali militari, etc.) e ciò che può essere condotto a pagare in futuro come oneri da pagare, accantonamenti o ancora impegni fuori bilancio (per esempio liquidazioni e pensionamento di funzionari).

Gli oneri e i prodotti sono contabilizzati nel momento del servizio reso e fanno oggetto di una attribuzione all'esercizio, ciò che completa la contabilità budgetaria che registra le transazioni solo al momento degli incassi e degli esborsi.

Questa contabilità permette di valutare il costo "pieno" dei servizi e fornisce una informazione più completa e trasparente ai gestori e al Parlamento dei costi e dei mezzi nel pilotaggio della finanza pubblica.

Infine la LOLF ha ulteriormente perfezionato i procedimenti tradizionali di certificazione del Bilancio e dei conti.

In Francia, questa missione è operata dalla Corte dei Conti

Per certificazione, è noto, si intende una missione di controllo (*audit*) esterno dei conti, e consiste nell'esprimere una opinione formalizzata sulla conformità dei conti al referenziale contabile che è a loro applicabile. Questa opinione – è affermato – non si limita alla *regolarità* o *legittimità* dei conti, e conduce a pronunciarsi anche sulla loro "sincerità" ciò che la distingue dalla loro "veridicità". E ciò dovrebbe fornire al parlamento e ai ministeri la assicurazione supplementare di disporre di una contabilità generale *affidabile*. Nella LOLF, la certificazione è di quattro tipi:

1. la certificazione *senza riserva*; quando non esiste alcun disaccordo o i disaccordi rilevati non sono significativi al termine di verifiche effettuate;
2. la certificazione *con riserve*; quando il certificatore ha identificato dei limiti o dei disaccordi. Ma questi non sono sufficienti ad impedire di emettere un'opinione o a mettere in causa la regolarità, la sincerità e la fedeltà dei conti.
3. l'*impossibilità di certificazione*, quando il certificatore indica limiti e disaccordi sufficientemente importanti per emettere un'opinione
4. il *rifiuto di certificazione*. In questo caso, i limiti e i disaccordi sono tali che intaccano la sincerità, la regolarità e l'immagine fedele dei conti dello Stato.²⁶

E' pienamente comprensibile tuttavia, che per quanto innovata e perfezionata la certificazione sarà come la qualificano i criteri e i parametri dominanti di valutazione cui si ispirano i certificatori. E, ancora di più, qualsiasi siano quei criteri, la effettiva certificazione sarà influenzata dalla capacità professionale dei certificatori di capire e di valutare la natura dei risultati reali di efficienza.

Riquadro 9.
Cronologia indicativa delle interconnessioni pluriennali nella nuova procedura budgetaria instaurata con il 2006

2005		2006			2007		2008		2009	
Esercizio 2006	Giu.	Ott.	Dic.		Giu.					
	+++++++	+++++	+++++	*****	+++++++	+++++				
	DOB06	PLF06	LFI	Esecuzione	LR06					
Esercizio 2007				Giu.	Ott.	Dic.		Giu.		
				+++++	+++++	+++++	*****	+++++	+++++	
				DOB07	PLF07	LFI07	Esecuzione	LR07		
Esercizio 2008					Giu.	Ott.	Dic.		Giu.	
					+++++	+++++	+++++	*****	+++++	+++++
					DOB08	PLF08	LFI08	Esecuzione	LR08	

+++++++ : Governo

***** : Parlamento

Legenda:

DOB: Dibattito di Orientamento di Bilancio Dibattito nel corso del quale il Governo presenta al Parlamento i principali orientamenti delle finanze pubbliche in vista del voto sul Progetto di legge finanziaria (PLF) dell'anno successivo	PLF: Progetto di Legge Finanziaria Testo presentato dal Governo che prevede per ogni anno civile l'insieme delle risorse e dei carichi dello Stato	LFI: Legge Finanziaria Iniziale Legge votata dal Parlamento che prevede e autorizza per ogni anno civile l'insieme delle risorse e dei carichi dello Stato	LR: Legge del Regolamento Legge che decreta l'ammontare definitivo delle spese e insieme certifica il risultato di Bilancio che ne deriva, quando l'esercizio si è concluso. Secondo un principio di "concatenazione virtuosa" la discussione del PLF dell'anno inizia dopo il voto in prima lettura del Progetto di LR dell'anno n-1
--	---	---	--

In realtà, molti formalismi ereditati dal passato, e sviluppatisi nella storia dei controlli (audit) del passato, saranno di fatto superati dalle valutazioni di efficienza e di efficacia, dai rapporti descritti fra PAP e RAP, e da procedure di valutazione di merito che subentreranno nella gestione contabile legale dei fondi. E, soprattutto, dalla crescita di competenza, capacità dirigenziali, e capacità esecutive di tutto l'apparato della PA.

4.7. La normalizzazione delle procedure di valutazione: il calendario annuale

Dalla prima esperienza che sta emergendo nel triennio in corso 2006-2008 (che si è descritta precedentemente) si sta configurando uno standard di calendario annuale attraverso cui realizzare, sempre più efficacemente la relazione tra programmazione ex ante e valutazione ex post. Tale calendario è espresso dalla **Riquadro 10**.

La riforma della procedura trae le conseguenze della presentazione e della “giustificazione al primo euro” dei crediti per centrare di più un dialogo budgetario sulle riforme strutturali.. Essa integra anche le nuove modalità di presentazione e di voto del Bilancio per missioni, programmi e azioni, e per obiettivi ed indicatori di performance che gli sono associati.

Già si prevede che la procedura di elaborazione del PLF 2009 verrà modificata allo scopo di tener conto della *Revisione generale delle politiche pubbliche*, (RGPP), cui abbiamo fatto cenno, da una parte, e dalla messa in orbita di un Bilancio pluriennale per il periodo 2009-2011, di cui – finalmente – si incomincia a parlare.

La procedura annuale di elaborazione e valutazione della programmazione strategica dunque conterà in Francia di sei:

Gennaio: all'occorrenza, al termine di un Seminario governativo che fissi la strategia budgetaria dell'insieme delle finanze pubbliche, il Primo Ministro invia ad ogni Ministro una “lettera di inquadramento”, che determini gli orientamenti budgetari dell'anno seguente.

Febbraio-Aprile: il Ministro preposto al Bilancio studia con ciascun Ministro le riforme strutturali da considerare in seno alle loro amministrazioni. In parallelo, la Direzione del Bilancio esamina, con conferenze, le domande di crediti e di effettivi dei ministeri in base all' “inquadramento budgetario d'insieme”

Marzo-Aprile: si sviluppano Conferenze di performance e riunioni fra i servizi dei Ministeri e il direttore del Bilancio per definire obiettivi e indicatori di performance delle politiche pubbliche che figurano nei documenti budgetari.

Maggio-Giugno: Si prepara un Rapporto sull'evoluzione dell'economia nazionale e delle finanze pubbliche (con un rapporto preliminare della Corte dei Conti sull'evoluzione della legge finanziaria). Si sviluppa un dibattito di orientamento budgetario (DOB) in Parlamento.

Luglio-agosto-settembre: Con un seminario governativo, vengono fissati dal Primo Ministro l'ammontare di crediti per ciascuna Missione e gli effettivi di personale per ciascun Ministero. Entro il 10 Luglio la scadenza per i questionari parlamentari. Quindi si procede da parte di riunioni ministeriali alla ripartizione e finlizzazione dei documenti budgetary con una ripartizione dettagliata dei crediti e degli effettivi per

programma e azione, titolo e categoria. Il Ministro incaricato del Bilancio sorveglia sulla sincerità la sostenibilità delle scelte operate dai dirigenti e amministratori. E si sviluppano lavori sulla performance. Con definizione dei traguardi e degli indicatori di performance da proporre.

Ottobre-Novembre-Dicembre: ai primi di ottobre, deposito in Parlamento del Progetto di legge finanziaria (PLF) con tutti i suoi allegati dei PAP e RAP e PAP trasversali, corredato inoltre da un Rapporto economico, sociale e finanziario del Governo. Voto finale del PLF alla fine dell'anno.

4.8. Conclusioni: il bisogno di concentrarsi sul processo di programmazione delle performance.

Nelle **Sezioni 3 e 4** abbiamo riferito del modo in cui la LOLF ha portato avanti la performance preventiva (ex ante) della programmazione (mediante i PAP) e la valutazione ex post (mediante i RAP). Questo riferimento lo abbiamo fatto soprattutto cercando di mettere in luce il “*processo*” con il quale tale programmazione viene ad incidere sulle decisioni – prevalentemente “*annuali*” – del Bilancio. D'altra parte è in termini di politica (e, se vogliamo, di programmazione) del Bilancio, che la riforma della LOLF è stata fatta. E, problemi di programmazione delle attività per loro natura “*pluriennali*” se si stanno affrontando (anche tardivamente) in Francia, vengono affrontati parlando in termini di prospettiva “*pluriennale*” di Bilancio, formalmente limitato finora al triennio.


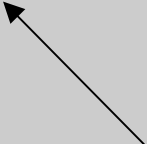
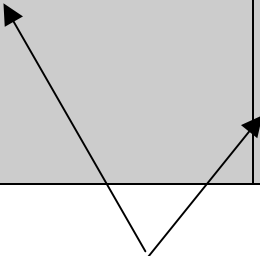
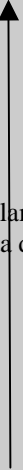
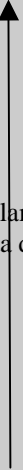

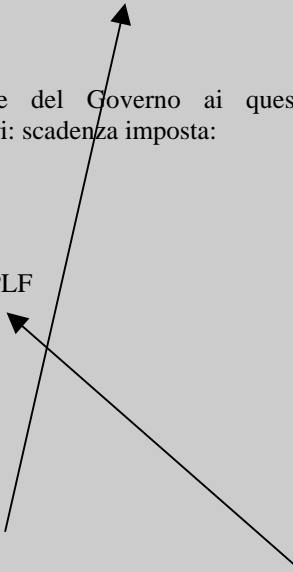
Ma l'attesa di un miglioramento del sistema di programmazione è giusto concentrarla sulle *tecniche delle operazioni di incremento e valutazione della produttività della attività pubbliche, tels quels*, in quanto tali, indipendentemente dal loro riflesso sul modo in cui viene migliorata la loro *lettura nel Bilancio*.

Perché è in quel miglioramento che risiede il beneficio che ricavano un po' tutti, il cittadino, l'utente, ed anche l'operatore intelligente – che mira a svolgere un servizio al meglio, ad impiegare in forma professionalmente soddisfacente il suo tempo, da cui può ricavare (in alcune non categoriche circostanze) anche un miglioramento del suo reddito, se si ottengono sostanziali risparmi nel costo sociale complessivo del servizio.

Una documentazione di tali tecniche e dei risultati ottenuti nella loro applicazione è a disposizione molto indirettamente: dalle guide e dai manuali messi a disposizione dai gestori della LOLF, e dai programmi stessi che vengono presentati annualmente (dal 2006) relativi a ciascun Programma (I più importanti di questi manuali sono elencati nella Lista di documenti specifici riportata in Appendice a questa Parte seconda).

Questo punto è tuttavia fra i più oscuri sui contenuti e i risultati effettivi dell'applicazione della LOLF. Per lo meno è il punto su cui si dispongono minori informazioni scritte e documentate su quanto succede effettivamente in materia di *misurazione delle attività e della efficienza ed efficacia delle gestioni in seno a ciascun “programma”*.

Riquadro 10. Calendario indicativo della nuova procedura budgetaria instaurata in Francia con il 2006

Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	
		Lavori preliminari		Arbitrati politici		Finalizzazione del Bilancio			Il dibattito budgetario			
<p>Lettera-quadro inviata dal Primo Ministro ai ministri seguito di un Seminario governativo dedicato alla strategia budgetaria. Essa precisa gli orientamenti e le norme di spesa per l'anno iniziato</p> 		<p>1. Conferenze di economia strutturali Incontri del Ministro incaricato del Bilancio con l'insieme dei Ministri per un esame congiunto delle prospettive budgetarie, dei progetti di riforma e delle economie che sono loro associate.</p> <p>2. Riunioni di budgetizzazione Riunioni fra i servizi dei Ministri e la Direzione del Bilancio sulla base delle domande dei primi e delle proposte dei secondi.</p> <p>3. Conferenze di performance Riunioni fra i Servizi dei Ministeri e il direttore del Bilancio per definire obiettivi e indicatori di performance delle politiche pubbliche che figurano nei documenti budgetari.</p> 		<p>Al Seminario governativo del 31 Luglio 2007, il Primo Ministro ha fissato per ciascuna Missione l'ammontare di crediti e per ogni Ministero gli effettivi.</p> <p>Il dibattito d'orientamento budgetario (DOB): Assemblea Nazionale e Senato: fine Giugno</p> <p>Rapporto sull'evoluzione dell'economia nazionale e delle finanze pubbliche Rapporto preliminare della Corte dei Conti sull'evoluzione della legge finanziaria</p> 		<p>Riunioni di ripartizione e finalizzazione dei documenti budgetari. Ripartizione dettagliata dei crediti e degli effettivi per programma e azione, titolo e categoria. Il Ministro incarico del Bilancio sorveglia sulla sincerità e la sostenibilità delle scelte operate dai dirigenti e amministratori Lavori sulla performance Obiettivi e indicatori di performance: definizione dei bersagli</p> 		<p>I questionari parlamentari: scadenza imposta dalla LOLF: 10 Luglio</p> 		<p>Il 1 martedì di ottobre al più tardi, deposito del PLF all'Ufficio dell'Assemblea Nazionale con gli Allegati dei PAP: il Rapporto sui prelevamenti obbligatori il Rapporto economico, sociale e finanziario i "gialli" budgetari; i documenti di politica budgetaria trasversale (DPT)</p> <p>Le risposte del Governo ai questionari parlamentari: scadenza imposta: 10 Ottobre</p> <p>*Voto del PLF</p>  		

***** ++++++ ++++++ ++++++ ++++++ ++++++ ++++++ ++++++ ++++++ ++++++ ++++++ ++++++ ++++++

Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre
---------	----------	-------	--------	--------	--------	--------	--------	-----------	---------	----------	----------

++++++: Governo

*****: Parlamento

5. Gli “attori” istituzionali della LOLF

5.1. Un elevato ritmo di mutamenti nelle strutture istituzionali e organizzative

Negli otto anni di tentativi di applicazione della LOLF, la struttura burocratica del Governo francese è mutata un rilevante numero di volte e così le relative responsabilità ministeriali. La caratteristica “storica” della gestione è stata tuttavia sempre quella di concentrare in un *Ministero dell’economia e delle finanze*, sia pure in stretta coordinazione con il Primo Ministro, tutte le funzioni finanziarie dello Stato e la gestione della politica economica.

Ciò è avvenuto anche quando, più recentemente, con l’avvento della Presidenza Sarkozy, il Ministero dell’Economia e delle finanze si è scorporato in due Ministeri differenti: in:

- un Ministero dell’Economia, dell’Industria e dell’Occupazione; e
- un Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica

Infatti quest’ultimo Ministero è divenuto ormai responsabile dell’insieme del settore pubblico, del Bilancio, della Contabilità pubblica (finanze e spesa), e della Funzione pubblica (personale, formazione e sicurezza sociale). Il suo obiettivo è quello di “*creare le condizioni favorevoli all’elaborazione di una strategia efficace e sostenibile di governo delle finanze pubbliche e progredire verso una visione globale e un risanamento durevole*”

La ristrutturazione del vecchio Ministero dell’Economia, delle Finanze e dell’Industria (MINEFI) avvenuta in maggio 2007, ha avuto inevitabilmente delle ripercussioni sulla struttura dei Programmi facenti capo a quel Ministero che, avendo la funzione di coordinatore della spesa, era fortemente presente (come abbiamo visto) nella identificazione dei programmi stessi, con la designazione di numerosi *Responsabili di programma*. Per misurare la natura e l’ammontare di queste ripercussioni occorrerebbe disporre degli organigrammi nuovi (se prodotti e/o pubblicati) corrispondenti ai vecchi da noi riprodotti (**Riquadri 5 e 6**) allegati al nuovo PLF del 2008.

Ma il ritmo delle trasformazioni è così celere anche in questo settore da rendere molto aleatoria ogni analisi così impostata. Una cosa è certa: l’impostazione dei Programmi, così come finora avvenuta, sembra restare molto legata alle strutture contabili della spesa, piuttosto che a valori e visioni programmatiche, e solo con molto tempo essa potrà riformarsi nel senso più coerente con le intenzioni programmatiche che vengono spesso dichiarate a vuoto.

Ma anche molti altri ruoli tradizionali di Enti e istituzioni pubbliche sono stati modificati dall’applicazione della LOLF, quali la Corte dei Conti, il Consiglio costituzionale, il Consiglio di Stato e lo stesso Parlamento, del quale – si afferma – la LOLF ha rafforzato il ruolo nel dibattito pubblico sulle finanze dello Stato e accresciuto il potere di controllo sull’efficacia della spesa pubblica.

Menzioneremo qui rapidamente le funzioni del nuovo Ministero del Bilancio e delle singole sue Direzioni generali, e di altri nuovi attori presso i Ministeri implicati dalla gestione LOLF.

5.2. La “Direzione del Bilancio”

La “Direzione del Bilancio” (*Direction du Budget, DB*), facente capo al suddetto nuovo Ministero ha occupato da sempre un ruolo centrale nel funzionamento dello Stato, giacché tutte le politiche pubbliche si appoggiano in una maniera o l'altra su un intervento finanziario pubblico. E questo ruolo non solo gli è rimasto, ma la DB è diventata il motore principale responsabile di tutta la “riforma” della LOLF.

Ma si riconosce che due sfide principali recentemente hanno portato a modificare in profondità i suoi modi di azione e la sua organizzazione: la costruzione della nuova “costituzione budgetaria”, cioè la LOLF, e la necessità di “risanare” le finanze pubbliche. Così è sempre la DB che assicura dal 1 gennaio 2006, il pilotaggio della attuazione della LOLF. Questa particolare nuova responsabilità l'ha condotta a ridefinire la sua posizione verso i ministeri, ad adattare i suoi strumenti a assumere le innovazioni legate alla nuova costituzione finanziaria, e ad aprirsi alle nuove funzioni, come la negoziazione degli obiettivi e il monitoraggio degli indicatori di prestazione in collegamento con i suoi partners degli altri ministeri.

La DP è composta da 240 agenti di cui più di due terzi dirigenti di categoria A ripartiti in 8 “sotto-direzioni”.

Sono state definite così le sue 7 Missioni:

1. proporre una strategia globale delle finanze pubbliche iscritte nel lungo periodo;
2. elaborare una programmazione documentata per mettere in opera questa strategia;
3. sorvegliare che la budgetizzazione annuale sia coerente con la programmazione e risponda ad una logica di miglioramento della performance;
4. assicurarsi che la gestione rispetti gli obiettivi fissati intermini di sostenibilità finanziaria e di performance
5. partecipare alla elaborazione del bilancio comunitario e alla sua “quadratura” annuale;
6. definire e vitalizzare i principi e gli strumenti budgetari e garantire la loro buona applicazione;
7. assicurare la tutela giuridica e finanziaria degli organismi pubblici.

E” la stessa DB che dichiara:

Con i Ministeri, che dispongono ormai una più grande responsabilità in materia budgetaria, [la DB] ha instaurato un dialogo più ricco e delle relazioni più cooperative, al fine di dar loro un appoggio in materia di programmazione budgetaria: gestione della performance, elaborazione del PAP e dei RAP, giustificazione al primo euro, sviluppo della contabilità d’analisi dei costi, regole di budgetizzazione, monitoraggio delle spese del personale, etc.”

Nel contesto delle sue nuove funzioni, nel 2006, in relazione all'entrata in vigore del nuovo sistema LOLF, si è creato un "*Collegio dei direttori finanziari dello Stato*" che sono i responsabili finanziari dei Ministeri e di altri enti. Questa istanza di tipo interministeriale riunisce ogni mese sotto il coordinamento della DB l'insieme dei direttori incaricati degli affari budgetari e finanziari e le altre Direzioni del nuovo Ministero impegnate nella gestione della LOLF.

Anche con il Parlamento, rinnovando il lavoro parlamentare sui progetti di Bilancio con un calendario di lavoro più ambizioso, la LOLF ha instaurato delle relazioni più strette tra i due rami del Parlamento e la DB. Si è visto che si succedono quattro dibattiti ormai ogni anno. I due primi in primavera e ad inizio estate: per la legge di regolamento e la presentazione dei RAP e poi il dibattito di orientamento budgetario, ormai fuso con con il dibattito di orientamento sulle finanze sociali. Gli altri due in autunno relativi al Progetto di legge finanziaria e, con la Direzione della Sicurezza sociale, il Progetto di legge di finanziamento della Sicurezza sociale. Per rispondere meglio alle attese del Parlamento, la DB gli fornisce ormai dei documenti budgetari più ricchi e più leggibili, al fine di permettergli di conoscere meglio le determinanti della spesa e di valutare i risultati dell'azione pubblica.

5.3. Le altre Direzioni del Ministero del Bilancio, etc.: la DGCP e la DGME.

Oltre alla DB, che è nel cuore dell'operazione innovativa della LOLF e del Bilancio per missioni e programmi, e attore dei ruoli essenziali nell'applicazione della riforma, anche le altre Direzioni generali del Ministero, che ricoprono le funzioni tradizionali di raccolta delle risorse fiscali e finanziarie dello Stato e di esecuzione e di esecuzione dei pagamenti e della gestione del personale, hanno un ruolo da non trascurare.

La prima è la "Direzione Generale della Contabilità Pubblica" (*Direction Générale de la Comptabilité Publique* – DGCP). Essa costituisce la rete del Tesoro pubblico²⁷. La DGCP è la struttura che partecipa alla raccolta di tutte le entrate fiscali dello Stato (imposte di Stato, imposte locali, tasse specifiche) delle entrate non fiscali e provvede alla esecuzione delle spese pubbliche. Naturalmente è la DGCP che conduce in maniera attiva la modernizzazione delle procedure, sia per le entrate (per es. i mezzi di pagamento de-materializzati) sia per le spese (per es. controlli gerarchizzati e partenariali, etc.). Essa assicura anche la produzione dell'informazione budgetaria e contabile, in quanto è l'operatore dei flussi contabili e finanziari pubblici. E inoltre offre a tutti gli organi dello Stato delle consulenze finanziarie, assicura la gestione dei Fondi degli organismi sottoposti all'obbligo di deposito nel Tesoro pubblico, ed è anche il gestore di una strategia immobiliare dello Stato, nel quadro delle missioni demaniali.

In collegamento sia alla DB che alla DGCP, si è istituito in ogni ministero (decreto del novembre 2005) un Responsabile unico per una visione globale del processo di spesa ministeriale: si chiama "Servizio di controllo budgetario e contabile", impersonato in un Controllore (CBCM). Questi controllori sono quelli

che riuniti presso la DB costituiscono un Collegio e Comitato di pilotaggio dei CBCM di cui si è detto nel par. precedente.

Un'altra struttura importante del nuovo Ministero è la "Direzione Generale della Modernizzazione dello Stato" (*Direction Generale de Modernisation de l'Etat* – DGME). La DGME ha una vocazione interministeriale concernente le azioni mirate a migliorare le prestazioni delle amministrazioni, attraverso la revisione dei modi di funzionamento e di gestione, le semplificazioni amministrative e la qualità dei servizi, come anche l'utilizzazione di nuove tecnologie.

Oltre alle sue funzioni di stimolo e di coordinamento di ogni forma di innovazione, la DGME svolge la sua funzione attraverso l'uso e la diffusione di strumenti e di metodi conoscitivi e in genere con attività avente un carattere di addestramento e aggiornamento formativo dei dirigenti.

Essa ha promosso una "**Scuola della LOLF**", organizza esperienze condivise fra diversi settori di programmi diversi, e mira a stabilire un visione di managerialità pubblica nuova, fondata su giovani leve. Promuove incontri in cui nuovi managers pubblici, investiti di nuove responsabilità nel quadro della LOLF, definiscono i propri programmi, le proprie strategie, gli obiettivi e gli indicatori di performance delle politiche pubbliche di cui hanno l'incarico; nello spirito dello scambio di informazioni con effetto formativo generale non indifferente.

La DGME si dichiara finalizzata "*a mettere in opera dei grandi orientamenti di modernizzazione dello Stato al servizio degli utenti e dei contribuenti*".

Per gli utenti, "*si tratta di rendere comprensibile l'azione dello Stato e di semplificare la vita quotidiana dei francesi*". Ciò passa in particolare attraverso "*il governo dei flussi e degli stocks di norme*", attraverso "*la riduzione della complessità delle procedure*", e attraverso lo sviluppo della amministrazione elettronica mediante "*la dematerializzazione dei passi amministrativi*".

Per i contribuenti, si tratta di "rivedere" il modo di funzionamento dei servizi dello Stato, promuovere la messa in opera di un pilotaggio delle politiche pubbliche e migliorare la gestione delle funzioni di sostegno – acquisti, immobili, etc. - e sviluppare l'amministrazione elettronica fra servizi pubblici, in particolare l'elaborazione di "*referenziali d'inter-operabilità*", come vengono chiamati dalla DGME. Ciò passa attraverso degli "*audits di modernizzazione*" lanciati periodicamente dalla stessa DGME, che sono considerati lo strumento chiave per questa opera di influenza sulle attività correnti di gestione dei programmi.

In questo la DGME interpreta la sua opera al servizio dei diversi ministeri per coordinare le loro azioni di riforma, aiutarli e incitarli nella loro modernizzazione.

Naturalmente la capacità di influenzare dei cambiamenti nella gestione dei programmi, dipende dalla qualità dei suggerimenti provenienti dal lavoro della DGME. Tuttavia sembra molto opportuno che questo tipo di cambiamenti vengano meglio garantiti se studiati e operati all'interno stesso del processo di programmazione (e/o riprogrammazione) dei singoli programmi stessi. Tutto ciò che si fa per suggerire metodi e guide di lavoro, in qualsiasi parte della amministrazione venga fatto, è un beneficio per la realizzazione della "modernizzazione", di cui spesso se ne fa un abuso di parole, ma che prende senso quando esce dalle dichiarazioni di principio ed entra nella operatività corrente.

La DGME è organizzata in tre servizi²⁸:

1. il servizio della qualità e della semplificazione
2. il servizio della modernizzazione della gestione pubblica
3. il servizio dello sviluppo dell'amministrazione elettronica.

Forse il risultato più concreto ed evidente la DGME lo potrà ottenere sviluppando un'opera intensa di assistenza tecnica e di formazione dei dirigenti nella applicazione dei principi e metodi della LOLF e, soprattutto, della programmazione strategica.²⁹

5.4. Il Comitato interministeriale di verifica (audit) dei programmi (CIAP)

Il “*Comité interministeriel d’audit des programmes*” (CIAP) è un altro organo di grande importanza per la verifica della affidabilità dei programmi in Francia. È un organismo che raccoglie l’*expertise* di differenti ispettorati generali ministeriali, ed che ha come missione di dare al Governo una garanzia sulla pertinenza e la affidabilità delle informazioni che sono contenute nei progetti di leggi finanziarie e che sono alla base dei PAP e dei RAP. Esso fu creato insieme alla legge LOLF nel 2001.

Secondo una disposizione importante della LOLF (articoli 51 e 54) le informazioni essenziali da verificare, per la tenuta di significato di tutto il processo di programmazione messo in piedi, sono le seguenti:

1. la ripartizione dei crediti di ciascun programma in *azioni*: queste infatti rappresentano la *parte concreta, realistica*, di ciascun programma di spesa. Le azioni sono la garanzia della efficacia e della efficienza dei programmi;
2. la strategia della performance perseguita da un programma, che traduce le priorità date alla politica che il programma stesso incarna, e che è espressa in obiettivi di prestazione, a proposito dei quali il *Responsabile del programma*, in contromisura della fungibilità asimmetrica dei crediti di cui beneficia, si impegna a dei risultati da conseguire (traguardi) misurati da indicatori;
3. la “giustificazione” dei crediti “al primo euro”;
4. Il costo completo di ogni azione del programma, cioè il costo totale per lo Stato, tenendo conto dei carichi contabili, delle spese di gestione, delle spese fiscali e dei fondi di sostegno.

Per il carattere interministeriale della sua composizione e il carattere dei verificatori cui dà mandato, ed anche per l'applicazione di una guida e di metodi comuni a tutte le verifiche effettuate, qualsiasi sia il campo delle missioni e dei ministeri coinvolti, il CIAP è in grado di apprezzare la qualità di queste informazioni in maniera omogenea su tutti i programmi sottoposti a verifica.

Il CIAP funziona secondo modalità che danno l'impressione di essere molto complesse e poco redditizie. Per giudicare meglio occorrerebbe seguire e conoscere meglio i documenti del CIAP.³⁰

Ciò che viene ufficialmente proplatato è che il CIAP raccoglie dei membri dei “corpi di ispezione” o di controllo addetti presso ogni Ministro che abbia almeno la responsabilità di una Missione del Bilancio dello Stato, in ragione di un

membro per Ministero³¹. E' presieduto da un membro dell'Ispettorato generale delle Finanze, che è stato un servizio molto noto e celebrato dell'amministrazione francese.

Il CIAP avrebbe recensito per ciascuna delle quattro serie di informazioni che figurano nei PAP e nei RAP, i *criteri di qualità* che devono essere riuniti per produrre al Parlamento dei dati pertinenti e adeguati. Questi criteri sono raccolti sotto forma di *Guide di audit* diffuse in tutti i Ministeri. Così quando un audit di programma è realizzato, il ministero coinvolto conosce esattamente in anticipo l'estensione del lavoro che sarà condotto dal CIAP.

Ogni anno il CIAP fa la lista dei programmi che faranno oggetto di un audit. E anche la lista è diffusa. Ogni audit di programma è realizzato da un'equipe di tre auditori (*auditeurs*) che i corpi di ispezione dei ministeri mettono a disposizione del CIAP, e ogni auditore deve provenire da un corpo di ispezione differente. I lavori di ogni equipe si concludono con un Rapporto che presenta le osservazioni (*constats*) registrate rispetto alle questioni che stanno nella Guida, e – partendo da queste osservazioni – formula delle raccomandazioni al Ministero in questione per migliorare la qualità dell'informazione che esso produce in appoggio al Programma che è stato sottoposto a audit (*audité*).

Le procedure di audit si basano sono di carattere "contraddittorio": il Ministero è invitato a reagire al contenuto del Rapporto di audit.

Poi i quindici membri che formano il CIAP a loro volta emettono un parere, sulla base: da una parte del Rapporto di audit, e dall'altra della risposta apportata dal Ministero. Condotti dai corpi di ispezione dei ministeri, i lavori del CIAP sono destinati a questi ultimi e *non* vengono pubblicati ad iniziativa del CIAP. Solo il Parlamento e la Corte dei conti ricevono dal CIAP i rapporti di audit in virtù del diritto di comunicazione di cui dispongono.

Il CIAP peraltro pubblica un rapporto annuale di attività nel quale presenta i principali insegnamenti che trae globalmente da ogni campagna di audits e insieme le sue proposte sui mezzi da mettere in opera per migliorare la qualità dell'informazione trasmessa in appoggio ai progetti di legge finanziaria (PLF).

In una nota ufficiale è detto che al giugno 2006 il CIAP avrebbe sottoposto ad audit un terzo dei programmi del Bilancio dello Stato, sapendo che la parte "*costo completo delle azioni?*" che figura nei PAP 2006 è stata sottoposta ad *audit* per la totalità dei programmi. Per il suo quarto ciclo annuale di *audit*, lanciato nel settembre 2006, il CIAP avrebbe dovuto sottoporre ad audit 28 programmi sulla base della documentazione preparata per il PLF 2007.

Successivamente, il CIAP doveva procedere all'*audit* delle informazioni che devono essere presentate nei RAP (le cui prime versioni, secondo la LOLF) dovrebbero giungere in appoggio alla Legge di regolamento LR per il 2006. Qui si potrà valutare la validità dei risultati delle performance prodotte e l'obiettività dei commenti che li hanno accompagnati per giustificare gli scarti rispetto ai traguardi fissati nei PAP.

Sembra che l'audit delle informazioni dei RAP si effettuerà sulla base di una guida metodologica specifica, che il CIAP sta elaborando e che non è stata ancora pubblicata. E la stessa cosa avverrà per l'esame dei nuovi PAP.

L'audit dei programmi (sia come giudizio ex ante – sui RAP -, sia come giudizio ex post – sui RAP -) sembra essere uno degli strumenti più efficaci per indurre tutti i *Responsabili dei programmi* a impostare gli stessi programmi e a fornire le adeguate informazioni (ex ante e ex post) sugli stessi. Occorre naturalmente vedere la qualità delle Guide e delle raccomandazioni del CIAP, dei suoi metodi e dei suoi Rapporti.

L'approfondimento di questo lavoro condiziona in futuro sia l'esito della esperienza francese di riforma gestionale delle attività pubbliche, che l'esito di ogni valutazione che volessimo fare su di essa. Chi vivrà vedrà. Ma certo il seguirne le vicende sarebbe un beneficio sicuro per coloro che vivono e operano in situazioni (di altri paesi) che ancora non hanno nessuno dei caratteri innovativi che almeno la situazione francese presenta.

5.5. I Responsabili dei programmi e dei BOP (*Budget operationnel de programme*).

La gestione in stile LOLF presuppone – dichiara un documento ufficiale francese – l'applicazione del principio “libertà/responsabilità” lungo tutta la catena gerarchica; quindi ciò ha ridefinito i ruoli di tutti i differenti “attori” della LOLF stessa.

I programmi approvati dalle leggi finanziarie sono sotto la responsabilità dei Ministri del Governo cui sono stati anche affidati i crediti relativi. Per l'attuazione dei programmi, i Ministri designano dei “Responsabili di programma” (*Reponsables de programme*) che sono sotto la loro autorità.

Questa è forse l'innovazione istituzionale più sintomatica a seguito della LOLF. Tutti i programmi hanno alla loro testa un *Responsabile* chiaramente definito.

(Nella maggior parte dei casi, si tratta di un Direttore di amministrazione centrale o di “segretari generali” di ministero)³².

Da un certo punto di vista, i poteri e le funzioni del Responsabile di programma non sono molto dissimili da quelli tradizionalmente nella mani di un “Direttore generale” di una branca importante della amministrazione. Ma con la sottolineatura funzionale dei Programmi, avvenuta con la LOLF, si è avuto come effetto anche il bisogno di sottolineare molto la “responsabilità” in una forte personalità del programma, anche rispetto allo stesso Ministro che lo designa.

Naturalmente, sotto l'autorità del Ministro che lo riguarda, il Responsabile del programma ha l'incarico “*dell'elaborazione e della messa in opera di un programma*” e del suo PAP. Egli rende conto della sua gestione e dei risultati ottenuti al Ministro che lo concerne.

Il Responsabile di programma ha tre missioni principali:

1. L'elaborazione della strategia e del bilancio del programma e l'organizzazione del “dialogo di gestione”.
2. Il pilotaggio del programma
3. Il rendiconto e la responsabilità

Quanto alla prima missione, il responsabile di programma:

- elabora la strategia del suo programma, fissa gli obiettivi e i risultati attesi, assicura la programmazione dell'attività e procede alla ripartizione dei crediti e degli impieghi che gli sono stati assegnati;
- si impegna sui risultati del suo programma: orienta le scelte di attività e le scelte budgetarie allo scopo di conseguire i risultati mirati, lavorando con il direttore degli affari finanziari e con il direttore incaricato alle risorse umane;
- deve procedere ad una programmazione sincera e sostenibile dei mezzi che gli sono assegnati

Quanto alla seconda missione, il responsabile di programma:

- declina il suo programma in “bilanci operativi di programma” (BOP), collocati sotto l'autorità di un responsabile chiaramente identificato in materia budgetaria e in materia di performance. Organizza e conduce il dialogo di gestione necessario alla elaborazione del suo budget e del suo PAP. Determina il livello pertinente di deconcentrazione del programma, ripartendo i mezzi fra ciascuna delle entità operative incaricate di mettere in opera in parte o tutto il programma e approva i budget operativi di programma (BOP); pilota i servizi e gli operatori incaricati di eseguire la politica;
- declina gli obiettivi strategici in obiettivi operativi adatti alle competenze di ciascuno dei servizi: assicura così un passo di performance a tutti i livelli di esecuzione del programma;

ed è incaricato della messa in opera del programma e del PAP. E' condotto a gestire i crediti e gli impieghi del suo programma in conformità degli obiettivi presentati e ai risultati ricercati e in modo compatibile, nella durata, con gli obiettivi di controllo della spesa pubblica

Quanto alla terza missione, il responsabile di programma:

- assicura ed incoraggia la trasparenza, attraverso una informazione e una spiegazione sui costi, sugli obiettivi, e sui risultati del programma;
- è garante dell'esecuzione del programma conformemente agli obiettivi fissati dal ministro e nel quadro organizzativo definito;
- mette in opera un controllo di gestione e un audit interno, in caso di necessità, con il sostegno delle funzioni trasversali del ministero. Prepara, per quanto lo concerne, i RAP.

Il Responsabile del programma pertanto svolge un ruolo-cerniera fra la responsabilità politica e la responsabilità di gestione. Nondimeno – si dichiara – vi è una ripartizione semplice fra: da un lato il Ministro che sarebbe responsabile del contenuto delle politiche, dall'altro il Responsabile di programma che sarebbe responsabile della loro esecuzione.

Ciò è – come sempre – molto chiaro in teoria, è meno chiaro come applicarlo. Vecchie abitudini operative, molteplicità dei ruoli (e delle responsabilità connesse), e nuove disposizioni normative (sulla carta) si intrecciano così

intimamente, ove bene ove male, da creare una variabilità notevole di situazioni, non sempre chiare.

D'altra parte le scelte di gestione del Responsabile di programma si devono necessariamente integrare in una organizzazione ministeriale complessa con "leve" che egli non governa sempre del tutto (budget, risorse umane, etc.). Ecco perché le riflessioni sulle missioni del Responsabile di programma e sui suoi nuovi rapporti con gli altri attori ministeriali è attualmente in corso in seno alla DB e vi sono associati i direttori degli affari finanziari.

Inoltre un "Forum dei responsabili di programma" è organizzato proprio dalla DGME, che favorisce parallelamente un dibattito sia interministeriale che ministeriale su queste delicate questioni.

5.6. I Responsabili dei BOP

Uno dei punti su cui – nel vortice delle successive misure di attuazione della LOLF sotto diversi Governi dal 2001 al 2008 – non si sia ancora raggiunta una necessaria chiarezza, è quello dei rapporti fra il Responsabile dei programmi e il responsabile dei "Bilanci Operativi di Programma" (*Budget Operationnel de Programme*. BOP).

Infatti ad un certo momento dell'iter operativo della LOLF, apparve la nozione di Bilancio Operativo di Programma"(BOP), di cui si sono ampiamente descritte le funzioni e le caratteristiche. Al BOP fu preposto così un suo proprio "Responsabile" di cui si fa ancora fatica a stabilire i legami funzionali e gerarchici con il Responsabile dei programmi.

Si dice nella documentazione ufficiale, che

il Responsabile di un BOP è uno degli elementi della catena di responsabilità che – dal Responsabile di programma al Responsabile dell'unità operativa - assicura la gestione del Programma". Il BOP – si dice ancora – "è posizionato al livello amministrativo più pertinente per il programma considerato: in amministrazione centrale, a livello interregionale, regionale o dipartimentale".

Per la parte del Programma che gli è attribuita dal Responsabile del programma (un perimetro di attività, o una giurisdizione geografica) elabora un Progetto di BOP" , con l'insieme dei servizi che gli sono connessi, partendo dagli orientamenti generali definiti dal Responsabile di programma. Egli propone una programmazione delle operazioni o delle attività alla esecuzione delle quali sono associati degli obiettivi, degli indicatori, dei traguardi di risultato e il bilancio revisionale corrispondente.

Il Responsabile del BOP, dopo aver messo in coerenza delle proposte emananti dai servizi, esamina il progetto globale garantendo l'adeguamento degli obiettivi e della programmazione definita per il BOP con il quadro generale indicato e prescritto dal Responsabile del programma. I BOP che sono riferiti a territori di competenza dei prefetti, sono sottoposti per parere al prefetto.

Il Responsabile del BOP si impegna di fronte al suo Responsabile di programma: gestisce liberamente un pacchetto di crediti totalizzati e si impegna sugli obiettivi operativi da conseguire. Egli ripartisce i mezzi di cui dispone fra le differenti unità operative che mettono in opera le attività definite dal BOP.

Insomma, sotto molti profili il BOP e il suo responsabile vengono concretamente presentati come un sotto-ordinamento del Programma. Come d'altra parte è del tutto comprensibile, direi ovvio, nel senso che ogni programma è "classicamente" e gerarchicamente composto, articolato e sotto-ordinato da una serie di sotto-categorie e di elementi di programma, comunemente definite "Azioni", che ne costituiscono le sue unità compositive e la sua configurazione in una "struttura di programma".

Ciascuno degli elementi o livelli della struttura di programma delle attività non può non avere il suo corrispondente "bilancio operativo". E quindi sarebbe naturale avere per ogni elemento o livello di un Programma un suo BOP, che deve trovare coerenza e quadratura in un BOP superiore.

Stando così le cose non si capisce bene perché il BOP lo si colloca sotto un Programma generale, e non si abbia un BOP anche del programma generale. O perché non si chiamino BOP anche i bilanci operativi che inevitabilmente vengono elaborati ad ogni livello di unità operativa dei programmi.

5.7. I Direttori degli affari finanziari (DAF)

Un'altra funzione importante viene svolta nel sistema francese della LOLF da una figura non nuova ma ugualmente ritenuta essenziale, che è quella del "direttore degli affari finanziari" (*Directeur des affaires financières*, DAF).

I DAF preparano, insieme ai Responsabili di programma le decisioni e gli arbitraggi nel campo budgetario.

Essi definiscono un quadro per le dottrine ministeriali di gestione e per le decisioni di uso delle risorse (per esempio: politiche di acquisto, politiche degli immobili). Pilotano l'analisi dei costi in seno ai ministeri, coordinano e consolidano i rendiconti di esecuzione dei Responsabili di programma e organizzano il controllo interno e l'audit. Essi esercitano delle funzioni di consiglio, di expertise e di assistenza. Sono gli interlocutori pertinenti delle autorità incaricate del controllo finanziario e del dipartimento contabile ministeriale.

Ma un ruolo innovativo i DAF lo svolgono soprattutto in quanto come categoria e funzione costituiscono un Collegio dei DAF che si riunisce ogni mese intorno al Direttore del Bilancio (DB). Questa istanza inter-ministeriale è al servizio di un approccio più collegiale alle finanze pubbliche e alla performance delle politiche pubbliche. Essa offre dei punti di incontro regolari per accompagnare una procedura budgetaria più collegiale, e - viene anche affermato - permette di informare i ministeri sulla situazione macro.economica per renderla oggetto di mutua cooperazione (per esempio in materia di performance).

L'ambizione di questo luogo di incontro e di scambio è:

- fare emergere una nuova relazione fra il ministero del bilancio e i ministeri di gestione fondata maggiormente sulla fiducia e più rispettosa delle nuove libertà e responsabilità promosse dalla LOLF;
- favorire un approccio collegiale alle questioni delle finanze pubbliche (sostenibilità budgetaria, performance e attuazione della LOLF) al servizio degli obiettivi del Governo.

Nello stesso tempo questo Collegio assicura un lavoro di coordinamento e di animazione per la messa in opera della LOLF. A questo titolo partecipano al Collegio dei DAF anche le altre Direzioni generali interessate (la DGCP e la DGME) nonché l'AIFE e il CIAP.

5.8. L'Agenzia per l'informatica finanziaria dello Stato (AIFE)

Anche in Francia si è creato un organo per coordinare l'informatizzazione della Pubblica amministrazione: l'*Agence pour l'Informatique Financière de l'Etat* (AIFE).. Esso è stato creato agli inizi del 2005 con particolare accento sugli aspetti "finanziari" e nell'ambito del MINEFI, (sostituito oggi dal Ministero del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica).

L'AIFE è incaricata di tre missioni:

1. di coordinare i lavori di adattamento delle applicazioni informatiche esistenti alle principali disposizioni della LOLF, per il cosiddetto *Palier LOLF* (la base nuova su cui la LOLF si muove). In questo caso il *Palier LOLF* è una soluzione transitoria che ha permesso di garantire l'entrata in vigore della LOLF al 1 Gennaio 2006, con degli adattamenti minimi dei sistemi di informazione esistenti relativi alla esecuzione delle leggi finanziarie e alla contabilità. La gestione e il mantenimento di questi sistemi attengono:
 - a. sia a differenti servizi del Ministero del bilancio etc.: applicazioni di utilizzazione interministeriale (AIFE; DGCP con l'applicazione NDL di esecuzione della spesa dei servizi deconcentrati; l'Agenzia contabile centrale deltesor con le applicazioni di centralizzazione contabile e di contabilità di Stat);
 - b. sia a ciascun dei ministeri (applicazioni ministeriali di gestione specifica a ciascun ministero).
2. di concepire e mantenere l'applicazione dell' esecuzione della spesa centrale "*Accord*", iniziativa utilizzata congiuntamente dai calcolatori principali, i dipartimenti di controllo budgetario e i contabili assegnatari della spesa centrale. Fra i sistemi del *Palier*, *Accord* è il solo di cui la gestione è conferita direttamente all'AIFE.
3. Costruire "*Chorus*", applicazione comune a tutti i gestori e contabili dello Stato, che gestisce la spesa, le entrate non fiscali e la contabilità di Stato che rimpiazzerà le applicazioni interministeriali del *Palier* e integrerà tutti gli attori della gestione finanziaria dello Stato. L'applicazione sarà basata su un "progiciel" di gestione integrata (PGI) e si pensa che dovrebbe permettere di mettere in opera tutte le ambizioni della LOLF specialmente in termini di contabilità.³³

5.8. La Corte dei Conti

La LOLF – affermano i gestori della stessa – avrebbe "*allargato il ruolo della Corte dei Conti, rafforzando i suoi legami con il Parlamento, specie per quanto*

riguarda il controllo e la valutazione, e affidandogli una missione del tutto nuova, quella della certificazione dei conti dello Stato. La Corte dei conti è da tempo [(e non solo in Francia, ma per es. anche in Italia) il giudice dei conti dello Stato e della buona esecuzione della spesa pubblica. Organizzata in più “camere” che si ripartiscono i differenti campi dell’azione pubblica, essa controlla la regolarità e l’efficacia della spesa. A questo fine, essa determina il programma dei suoi controlli in maniera indipendente dal Governo e dal Parlamento”].³⁴

La Corte contribuisce al controllo, da parte del Parlamento, del rispetto dell’autorizzazione budgetaria votata dalle due Assemblee. Per questo gli trasmette:

- a. Un rapporto preliminare relativo ai risultati di esecuzione dell’annata anteriore all’occasione del dibattito di orientamento budgetario;
- b. Un rapporto relativo ai risultati dell’esercizio anteriore e alla gestione del bilancio congiunto al deposito di Legge di regolamento;
- c. Un rapporto destinato a illuminare il Parlamento quando il Governo opera dei movimenti di credito che devono essere ratificati dalla più prossima legge finanziaria (decreti d’anticipo).

Dal 2002, la Corte ha l’obbligo di rispondere alle richieste di assistenza formulate dal Presidente e Relatore generale delle Commissioni delle finanze di ciascuna assemblea. E d’altronde ha anche l’obbligo di realizzare su loro richiesta ogni inchiesta sulla gestione dei servizi e di fornire le sue conclusioni entro un tempo di otto mesi.

La Corte è incaricata di *certificare* la regolarità, la sincerità e la fedeltà dei conti dello Stato come anche di quegli organismi nazionali del regime generale e dei conti combinati per settori, e della copertura del regime generale della Sicurezza sociale. Questa missione gli è stata affidata dalla LOLF nel 2001 per quanto concerne lo Stato, e dalla legge organica relativa alle leggi di finanziamento della sicurezza sociale (LOLFSS) nel 2005. La prima certificazione è fatta sui conti dell’anno 2006.³⁵

Con la riforma lanciata dopo le elezioni francesi del 2007 (e la nuova Presidenza Sarkozy), denominata “*Revisione generale delle politiche pubbliche (RGPP)*” si sono istituite due nuove istanze, fra gli “attori” della LOLF, un “*Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP)*”, e un “*Comité de suivi*” della stessa. Ma di questi due attori si dirà qui di seguito in stretta relazione alla descrizione della **RGPP** stessa e del suo modo di funzionare.

6. Aria di mutamento di rotta verso la programmazione socio-economica

Con il nuovo governo Sarkozy, si è prodotto un assai insolito mutamento di rotta nel campo della applicazione della LOLF

Non sembra che tale mutamento vada in direzione contraria all’applicazione della stessa. Essa è stata già varata nel 2001 da una iniziativa parlamentare

bipartisan e portata avanti fedelmente e con costanza – ma anche con una certa lentezza- da entrambi i Governi, socialista e UDR, che si sono succeduti.

Tuttavia, sia ha come l'impressione che l'attuazione della LOLF vada nella direzione di un suo evidente rafforzamento sul suo lato debole, quello della *programmazione*, e un suo più blando impegno sul suo lato, già forte e privilegiato, della *contabilità di stato*. Cercherò di essere più chiaro.

Probabilmente è stata l'entrata in vigore effettiva della LOLF nel 2006 che ha accelerato la presa di coscienza, fra osservatori e addetti ai lavori, del poco significato che aveva preso la classificazione per *missioni* e *programmi* (lanciata - con grande *battage* politico – come la “nuova architettura dello Stato”) se si riduceva ad una mera *statistica per destinazione* (o funzionale) della struttura delle spese; e se il suo principale scopo dovesse essere una “*migliore lettura ex post del bilancio*”.

Lettura che facilmente si sarebbe manifestata anche come una “fuorviante lettura” dello stesso bilancio ex post, se non si fosse accompagnata ad operazioni di miglioramento della efficacia e della efficienza dei singoli programmi.

6.1. La “Revisione generale delle politiche pubbliche”(RGPP)

Tutto è iniziato con la vittoria dell'UDR e di Sarkozy nelle elezioni del 2007.

Una *revisione generale delle politiche pubbliche* fu annunciata da Sarkozy durante la sua campagna, e aveva tutto il carattere generale delle cose che si dicono in campagna elettorale. A vittoria avvenuta essa fu lanciata dal nuovo Presidente fin dal Luglio 2007.

Questa revisione – [afferma il primo dossier con il quale veniva lanciata il 10 luglio 2007 dal nuovo Ministro del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica, Eric Woerth³⁶] – ha per ambizione di rimettere a zero l'insieme delle Missioni dello Stato, senza tabù e apriorismi, per adeguare le amministrazioni ai bisogni dei cittadini. La revisione mira a identificare le riforme che permettono di ridurre le spese dello Stato, migliorando nello stesso tempo l'efficacia delle politiche pubbliche. Le economie che potranno ottenersi grazie alle riorganizzazioni e alla diminuzione degli effettivi permetteranno di finanziare il rafforzamento di alcune politiche e le grandi priorità del Governo.

Come si procederà? La RGPP consiste nel passare al setaccio le spese dello Stato partendo da un “questionamento” semplice basato su *sette* questioni della griglia di analisi della RGPP:

1. Che cosa stiamo facendo?
2. Quali sono i bisogni e le attese collettive?
3. Dobbiamo continuare ad andare in questo modo?
4. Chi deve fare che cosa?
5. Chi deve pagare?
6. Come fare meglio e meno caro?
7. Quale deve essere lo scenario della trasformazione ?

Per rispondere a simili questioni, una dozzina di *equipes de audit*, composte di auditori degli ispettorati generali interministeriali e ministeriali e del settore privato, saranno incaricate di lavorare in partenariato con i ministeri per identificare le leve di riforme adeguate. Sarà così passato in rivista l'insieme dell'apparato produttivo dello Stato ma anche, per la prima volta, sei grandi politiche d'intervento per le quali lo Stato interviene a fianco di altri partners (famiglia, salute e assicurazione malattie, sviluppo delle imprese, città e abitazione, occupazione e formazione professionale, politiche di solidarietà).

Per altro verso, quattro cantieri interministeriali, concernenti la gestione delle risorse umane dello Stato, le relazioni fra lo Stato e le collettività locali, la riforma dell'amministrazione territoriale e la semplificazione di procedure interne faranno l'oggetto di lavori distinti.

Come saranno decise e messe in opera le riforme? Le proposte di riforme elaborate dalle *equipes de audit* saranno esaminate dal *Comité de suivi* (Comitato di monitoraggio) della RGPP, prima che le grandi decisioni di riforma siano assunte e poi decise dal Consiglio della modernizzazione delle politiche pubbliche, riunito intorno al Presidente della Repubblica. Ogni ministro sarà in seguito incaricato di mettere in opera queste riforme nel suo Ministero. [Così è scritto nel dossier del Ministero del Bilancio etc. sulla RGPP³⁷, al lancio della stessa, il 10 Luglio 2007]³⁸

Insomma sin dall'inizio della RGPP si è avvertito con chiarezza che si volesse cambiare in profondità l'organizzazione amministrativa francese e il contenuto dell'azione pubblica, con la volontà di rispondere ad una triplice esigenza:

- disporre di una organizzazione amministrativa e di strumenti di azione degli attori pubblici più semplici e più efficaci;
- valorizzare il lavoro dei funzionari;
- diminuire il livello delle spese pubbliche,

Nel suo tenore generale il lancio della RGPP potrebbe essere considerato la usuale manifestazione di “rinnovamento” e di “riforma” che sopravviene spesso ad ogni cambio di governo. In genere, queste dichiarazioni dovrebbero essere valutate poi alla prova dei fatti, in base a come riescono effettivamente a rappresentare dei cambiamenti nel senso delle dichiarazioni stesse.

Ma fin dall'inizio, per chi ha seguito tutti i passi della riforma della LOLF, già per se stessa alquanto innovatrice e radicale (praticamente dal 2001 al 2007), si avverte nella RGPP un tenore sensibilmente nuovo, in due direzioni:

1. nel voler ridiscutere *daccapo* tutti gli *obiettivi* (qui dette “politiche”) su cui si è formata la struttura del bilancio e delle attività pubbliche in corso.
2. nel trasferire fortemente il *metodo della riforma* da un approccio di nuova contabilità di bilancio (la ventilazione del bilancio per Missioni e programmi, quasi un *affaire* di bilancio) verso un qualcosa di prioritario, una ri-definizione dei metodi con i quali misurare l'efficacia e l'efficienza dei singoli programmi, privilegiando un approccio *programmatico* ad un approccio di *mera contabilità*.

Questa mia sensazione non è suffragata da fatti evidenti. Inoltre non si può negare che tendenze confuse e vaghe verso una direzione simile fossero presenti nei passi lenti (ma permanentemente riformistici nel senso suddetto) fatti anche

dai governi precedenti, e soprattutto dalle amministrazioni (quest'ultime in Francia abbastanza stabili e alquanto al riparo dallo *spoil system*).

La volontà di ridiscutere daccapo tutti gli obiettivi delle azioni dello Stato è stata sempre espressa nei documenti di lancio della RGPP fin dal primo Seminario di lancio il 10 luglio 2007. In questo “seminario di lancio”, un discorso del nuovo Primo Ministro, Fillon, ha parlato della RGPP come di uno “*choc politique*”.³⁹ E il nuovo Ministro del Bilancio aggiungeva, nello stesso Seminario:

Se c'è un campo in cui la *rottura* voluta dal Presidente della Repubblica e dai francesi si impone è quello della modernizzazione dello Stato. Rottura e non solamente riforma. Perché di riforme – ne sapete bene – se ne sono avute e la RGPP non giunge su un territorio vergine. Numerosi progressi si sono fatti, non è l'ex segretario di Stato alla riforma dello Stato che lo smentirà....Voi stessi siete portatori del cambiamento, giorno dopo giorno, nei vostri ministeri, nei vostri servizi. Vi state acclimatando poco a poco alla *cultura della performance*, con la messa in opera della LOLF, con i primi indicatori, con i primi contratti di performance, con i primi passi sulla qualità dei servizi. E allora – si domanda il nuovo Ministro – perché un nuovo dispositivo quando si sono già avute le strategie ministeriali di riforma e gli audits di modernizzazione? La risposta è semplice...:perché dobbiamo andare più lontano. Dobbiamo andare più a fondo. Dobbiamo andare più in fretta....

Questa nuova tappa non è una ennesima tappa, deve essere la tappa decisiva.

Quella che permetterà di uscire dall'accatastamento (*empilement*) permanente di spese e di politiche pubbliche di cui non si fa mai un riesame.

Quella che metterà un termine al “riflesso” che consiste nel considerare che basti aumentare i mezzi pubblici perché l'utente abbia un servizio migliore.

Quella che farà dell'efficacia la parola d'ordine e la fierezza dell'azione pubblica.

Quella che permetterà alla Francia di porre fine alla deriva sconsiderata delle sue finanze pubbliche.

Quella che appropiterà della eccezionale opportunità rappresentata dall'uscita di 70 mila funzionari per pensionamento all'anno nei prossimi anni.

Quella che offrirà a voi che siete i managers non solo il dovere di avere successo, ma anche i mezzi per raggiungerlo.

[E dopo altre generalità:]

Ma questa nuova tappa non avrà successo se non cambiamo radicalmente di metodo. Non si tratta più di portare avanti audits puntuali. Si tratta di ripensare lo Stato. Si tratta di ripensare l'azione pubblica. Si tratta di prendere ogni politica pubblica e di passarla al setaccio, di interrogarsi sui suoi fondamenti, sui suoi obiettivi, sui suoi mezzi. Tutte le spese dello Stato saranno coinvolte, comprese le spese di intervento sulle quali non ci si è ancora rivolti benché rappresentano il 40% del Bilancio. E al di là dello Stato, ci rivolgeremo anche a delle politiche più trasversali, nelle quali lo Stato interviene a fianco di altri attori, per esempio la casa e la formazione professionale.

Al di là del linguaggio politico, sempre enfatico quando si annuncia un nuovo corso da parte di un nuovo Governo, qui tuttavia si ha l'impressione che ci si sia anche accorti delle insufficienze finora manifestate nell'applicazione della LOLF, come abbiamo noi stessi avvertito e temuto, nelle precedenti illustrazioni delle riforme rappresentate dal sistema LOLF. Anche qui si sente il bisogno di rivedere daccapo i fondamenti finalistici e prioritari dei programmi pubblici in essere, che

noi chiamiamo l'*introduzione del nuovo metodo della programmazione strategica* per ogni tipo di programma e di servizio pubblico, con prospettiva inevitabilmente pluriennale, del tipo di quella – assai meno enfatica, ma più pragmatica – introdotta dalla legge federale americana del 1993, e mai veramente recepita (e forse conosciuta) in Francia nella ormai pluriennale preparazione alla applicazione della LOLF.

Inoltre la RGPP apparve subito come animata da una grande volontà di applicare rapidamente i nuovi principi e metodi, con un ritmo di scadenze tale da poter presto soddisfare il quesito se si fosse in presenza del consueto lancio di “novità” fittizie o, invece, di qualche cosa di sostanziale. Per esempio nel dossier citato del luglio 2007 si formulava un calendario molto stretto per la messa in opera della RGPP:

- il 10 luglio 2007: il decollo dei lavori delle équipes di *audit*, attraverso una mobilitazione dei decisori amministrativi;
- luglio-novembre 2007: la prima fase dei lavori delle équipes di *audit*, in partenariato con i ministeri;
- metà-novembre 2007: prima riunione del *Consiglio della modernizzazione delle politiche pubbliche* (CMPP)⁴⁰: esame degli scenari di trasformazione delle politiche pubbliche e primi orientamenti;
- novembre-marzo 2008: seguito dei lavori delle équipes di *audit*;
- maggio 2008: seconda riunione del CMPP: adozione delle principali decisioni di riorganizzazione da mettere in opera nel periodo 2009-2011.

Bisogna dire che il ruolino di marcia è stato puntualmente rispettato. A dicembre 2007, la seconda riunione del CMPP, è stata introdotta da un Rapporto del Ministro Woerth (2007)⁴¹, nel quale si dice, sul lavoro fatto in pochi mesi,:

La RGPP...costituisce una iniziativa radicalmente nuova nel modo di operare la riforma dello Stato e delle politiche pubbliche. Alimentata dai lavori di grandissima qualità delle *équipes d'expertise miste*, composte di membri delle ispezioni e dei gabinetti di consiglio ha dato luogo a delle riunioni ad alto livello ogni settimana all'Eliseo [sede della Presidenza della Repubblica] o al Matignon [sede del Primo Ministro] con il *Comité de suivi* e i Ministri del caso.

Questo metodo di lavoro funziona: in qualche mese, ha permesso di avanzare risolutamente nella modernizzazione delle politiche pubbliche.....

Il CMPP del 12 dicembre 2007 è stata l'occasione di prendere delle prime decisioni e orientamenti, come di precisare un calendario dei lavori successivi. Questo CMPP non è stato che la prima tappa dell'iniziativa, di gran carriera, consistente nel rinnovare le organizzazioni e i modi di intervento delle nostre politiche pubbliche....[v. Rapporto Woerth sulla riunione del 12 dicembre 2007].

In effetti seguono nel Rapporto in oggetto pagine su pagine fitte di “proposte” e conseguenti “decisioni”, risultato delle riunioni delle équipes di ispezione dei Ministeri, insieme ai più alti responsabili politici e amministrativi delle varie istituzioni dello Stato.

Lo stesso dicasi per il successivo *Rapporto* della 2° riunione del CGPP, il 4 Aprile 2008⁴², che afferma:

Questo secondo CMPP segna una tappa essenziale nella condotta della RGPP per tre ragioni:

A differenza del primo Consiglio, che costituiva una prima tappa, tutti i Ministeri sono ormai stati passati in rivista almeno una volta dal *Comité de suivi*. Parecchi Ministeri (la Difesa, lo Sviluppo sostenibile, gli Interni fra altri) hanno già un ruolino di marcia della loro modernizzazione che porta sull'insieme del loro campo di azione. Grazie al lavoro fornito dalle *equipes di expertise miste pubblico-privato* e alla mobilitazione delle amministrazioni, queste decisioni sono fondate su dei lavori precisi, la cui messa in opera dovrà essere concertata con gli agenti e l'insieme dei partners dello Stato.

Questo secondo Consiglio di modernizzazione prolunga d'altra parte l'ambizione di riforma del primo, attraverso una nuova serie di decisioni. Queste riforme, alle quali si aggiungeranno quelle del prossimo Consiglio di modernizzazione, permetteranno di conseguire l'obiettivo di "non-rimpiazzo" di un ritiro per pensionamento su due fra il 2009 e il 2011, migliorando nello stesso tempo la qualità del servizio pubblico. Queste riforme rappresentano circa 7 miliardi di euro di economia all'orizzonte 2011, di cui una parte sarà ridistribuita ai funzionari, in conformità all'impegno del Presidente della Repubblica a ridistribuire la metà delle economie legate alla riduzione degli effettivi.

Quattro mesi dopo il primo Consiglio di modernizzazione, questa nuova tappa offre anche l'occasione di fare il punto sullo stato di avanzamento delle misure decise il 12 dicembre scorso. Questa trasparenza sulla realizzazione costituisce in affetti un elemento fondamentale: l'iniziativa del cambiamento, per essere reale, implica in effetti di dare uguale importanza sia alla preparazione delle decisioni che alla loro applicazione.

Il terzo Consiglio di amministrazione avrà luogo il maggio prossimo. Esso permetterà di completare di nuovo questo esercizio di identificazione delle riforme e di rafforzare lo zoccolo di costruzione del Bilancio pluriennale 2009-2011, al fine di garantire una più grande visibilità dei ministeri sui propri mezzi ed un migliore controllo della spesa pubblica.

Non mancano in questo secondo Rapporto (aprile 2008) anche dichiarazioni precise e incoraggianti sul modo di avere un costante monitoraggio sulla esecuzione delle decisioni prese. Afferma in materia il Rapporto:

C'è anche un dispositivo di monitoraggio. Queste modalità di organizzazione, necessarie e di buon senso, devono garantire il successo di un programma di riforme di così grande ampiezza come la RGPP, e si fondano sulle migliori pratiche di gestione di progetto. Esse sono coordinate dal Ministro del Bilancio, dei conti pubblici e della funzione pubblica, che è incaricato della coerenza interministeriale di questa messa in opera.

Un "Quadro di bordo interministeriale della RGPP", leggero e condiviso, permetterà di rendere conto al CMPP, a scadenze regolari, dell'avanzamento delle riforme e dei risultati ottenuti.

Il CMPP e il Comitato di monitoraggio, sono "perennizzati" fino al raggiungimento dei risultati mirati. I Ministri sono invitati a presentare regolarmente in Comitato di monitoraggio, l'avanzamento della messa in opera delle riforme in seno al loro ministero.

Per ciascuna delle decisioni del CMPP, i Ministri formalizzano un ruolino di marcia nei due mesi successive alla decisione, congiuntamente con le équipes d'audit e

l'equipes di appoggio interministeriale. Questo ruolino di marcia permette in particolare di:

- designare esplicitamente un “capo progetto” per la messa in opera di ciascuna riforma;
- precisare un calendario di messa in opera, ambizioso e realista, per l'ottenimento dei risultati;
- definire degli indicatori di monitoraggio delle riforme (avanzamento e impatto). Per ciascuno di detti indicatori, sono definite delle traiettorie su tre anni e delle realizzazioni misurabili almeno annualmente;
- identificare le condizioni di riuscita, per esempio per quanto concerne le questioni di coerenza interministeriale per la messa in opera di certe riforme.

6.2. L'annuncio di una nuova legge sulla *programmazione delle finanze pubbliche*

Prima di esprimere le molte perplessità che nascono dalla analisi di questi importanti documenti – che hanno tutta l'aria di essere espressione di grande impegno, ma che nello stesso tempo (a parte un più evidente piglio “decisionista” e uno spiccato amore a esibire radicali novità) non sembrano neppure molti dissimili dalla miriade di documenti – sempre propositivi, ma mai appropriatamente monitorati – dei governi precedenti, vorrei sottolineare un'ulteriore iniziativa, proprio nel campo della “programmazione pluriennale”. che sembra, a differenza delle altre, costituire un'autentica novità, o meglio un vero passo in avanti nella evoluzione della LOLF nel suo insieme.

Si tratta dell'annuncio ancora più recente della preparazione di una nuova legge, *di revisione costituzionale*, da discutersi in Parlamento nell'autunno 2008.

La legge sembrerebbe che sarà chiamata “Legge di programmazione delle finanze pubbliche” (*Loi de programmation des finances publiques*). Essa avrebbe avuto già la sua base costituzionale, dopo che il Parlamento riunito in Congresso il 21 Luglio 2008 ha introdotto questa nuova categoria di leggi nell'art.34 della Costituzione.

Su questa base, in autunno 2008 sarebbe discussa una Legge di programmazione delle finanze pubbliche al fine di sottoporre al Parlamento “la traiettoria finanziaria concepita per l'insieme delle amministrazioni pubbliche sul periodo 2009-2012. Una notizia ufficiale del sito del Ministero interessato aggiunge: “*I progetti di legge finanziaria (PLF) e di finanziamento della Sicurezza sociale (PLFSS) per il 2009 saranno dibattuti nelle condizioni abituali dal Parlamento a seguito del voto della legge di programmazione delle finanze pubbliche*”

Questa nuova legge viene presentata ora come “una innovazione costituzionale per assicurare una migliore governabilità delle finanze pubbliche”. Così infatti si esprime la notizia ufficiale di cui sopra:

La Costituzione francese riconosce per la prima volta la *nozione di legge di programmazione delle finanze pubbliche* [corsivo originale nel testo]. Nel testo del suo articolo 34, la nozione di “leggi di programma a carattere economico e sociale” è

stata rimpiazzata da quella, più generale, di “leggi di programmazione” che “determinano gli obiettivi dell’azione dello Stato”.

Un paragrafo specifico dell’articolo 34 crea le leggi di programma delle finanze pubbliche disponendo che: “*Gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche sono definiti da leggi di programmazione. Esse si iscrivono nell’obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche*”

Come è stato precisato dal Ministro Woerth in occasione di un’audizione del 9 Luglio 2008 davanti alla Commissione delle finanze e alla Commissione degli affari sociali dell’Assemblea Nazionale, la scelta di una legge di programmazione pluriennale delle finanze pubbliche iscrivendosi in un obiettivo di equilibrio è “(…) *insieme molto strutturante, molto operativa, molto impegnante, e del tutto complementare con le riforme messe in campo*”.

Scesa in campo al fine di permettere una migliore governabilità delle finanze pubbliche, la *legge di programmazione delle finanze pubbliche* risponde agli obiettivi seguenti:

- *definire una strategia coerente d’insieme e a medio termine, che superi la visione limitata che offrono oggi i dibattiti annuali sul PLF e il PLFSS*
- *declinare così il nostro obiettivo di ritorno all’equilibrio delle finanze pubbliche nel 2012 e solennizzarlo con un voto del Parlamento*

Il Parlamento sarà investito in autunno [2008] di questo progetto, che indicherà la traiettoria 2009-2012 delle finanze di tutte le amministrazioni pubbliche (Stato, Sicurezza sociale e collettività locali) e insieme delle regole di governo che permettano di rispettare questa traiettoria. Essa presenterà anche il *Bilancio pluriennale dello Stato (2009-2012)* dispositivo che è centro della legge di programmazione, che integrerà le riforme decise nel quadro della RGPP. [dal sito del Ministero del Bilancio etc.⁴³; corsivi originali]

Come si vede, almeno sul piano dei testi legislativi, c’è qualcosa di effettivamente *nuovo*. Le varie sottolineature dei testi riportati, significano che si intende andare coscientemente verso una nozione ed una pratica di *programmazione* finanziaria, sentita come un reale cambiamento rispetto all’operazione tradizionale di presentazione dei PLF conforme alla LOLF; (rispetto alla quale tuttavia – sembra – si continua a dichiarare che le “riforme” della RGPP sono “complementari” e non sostitutive.

Entrando però *dentro* queste riforme – attraverso la lettura totale dei Rapporti dei primi CMPP (sopra citati, sia pure parzialmente), analizzando in che cosa consistono tali “riforme”, studiate da équipes di “grandissima qualità”, non si ha l’impressione di uscire dalla prosa tradizionale dei documenti e del personale politico-amministrativo già noti. E questa impressione merita di essere qui ulteriormente argomentata.

E’ una impressione che credo sia alla base di molti equivoci ed anche – sul piano tecnico - alla base della difficile e lenta applicazione della programmazione strategica in Francia (così come in molti altri paesi che tentano di applicarla).

6.3. Perplessità sulla reale consistenza della RGPP

Le perplessità cui mi riferisco sono di due tipi: da un lato sulla reale “novità” delle misure proposte dalla revisione e, dall’altro, se l’impatto non viene a interrompere – o per lo meno frenare – l’avviato meccanismo della LOLF, quando aveva appena iniziato a “riformare”, non già i contenuti delle “politiche” (che è più che giusto che mutino, sostantivamente, ad ogni cambio serio di governo) ma alla maggiore governabilità della “efficacia” di dette politiche.

Per esporre e spiegare questi due tipi di perplessità, ci dovremo avventurare un po’ di più nella struttura delle revisioni delle politiche pubbliche, e aiutarci con qualche esempio preso a caso.

6.3.1. Quali “novità” nella modernizzazione delle politiche pubbliche?

La revisione che è stata richiesta alle “*equipes di grande qualità*” cui ci si è affidati per avere stimoli e indirizzi per la innovazione delle politiche, è stata richiesta secondo uno schema unitario cui ogni rapporto di modernizzazione per ciascuno programma, di ogni Ministero, si è attenuto, proprio per seguire l’indirizzo generale del nuovo Governo (indirizzo apertamente affermato come “nuovo”). Mi riferirò a quello che mi sembra il più completo dei tre rapporti del CMPP, quello del 4 aprile 2008, che (dopo un preambolo in cui si aggiornano gli indirizzi generali e si fa un riassunto dell’attività svolta dall’insieme della RGPP) sono pubblicate le risposte o schede di ciascuna equipe per ciascun programma, per ciascun Ministero⁴⁴.

Tutte queste risposte o schede – che in media non superano le tre pagine ciascuna - seguono come si è detto una identica traccia o schema. Si parte con

- una succinta definizione o ri-definizione della politica di riferimento; e si continua con
- un breve richiamo alle ragioni per le quali “cambiare”,
- una descrizione di quali sono gli orientamenti della riforma; e si conclude con
- una descrizione delle quali sono le prime decisioni adottate

Molte delle schede aggiungono anche pochi riferimenti a

- quali sono i vantaggi attesi
- un calendario per la messa in opera delle decisioni

Questo schema di ciascuna scheda, in se stesso, non sembra presentare speciali caratteristiche innovative. Si tratta di una fra le tante varianti espositive di un qualsiasi documento di programmazione, nella sua parte “narrativa” o descrittiva in prosa. Sono i passi di un *processo* che in ogni tempo e luogo è pressappoco lo stesso.

Le cose cambiano naturalmente se si entra *nel merito* degli *obiettivi* che si formulano, dei *problemi* che si vogliono affrontare, delle *intenzioni di riforma sostantiva*, di questo o quel governo.

Ma anche sotto questo profilo (quello del merito) non sembra che il lavoro delle *equipes* della RGPP e le decisioni dei CMPP siano così lontane e nuove rispetto a ciò che da tempo preoccupa qualsiasi governo, quando si parla ormai comunemente, e da tempo, oggi, di “*performance*”, di “*efficacia*” rispetto all’

“efficienza”, di “governance”, etc. Quel lavoro infatti è stato, ed è tuttora, alla base – almeno in termini “narrativi” – di tutte le iniziative che i governi di qualsiasi colore hanno intrapreso, e di cui si parla da tempo, - quali il GPRA e la “*National Performance Review*” americana; la “*Next Steps Initiative*” e la “*Policy & Spending Review*” britanniche; che sono della stessa importante LOLF francese che dal 2001. Iniziative con le quali si cerca di riformare l’intero modo di gestire l’amministrazione pubblica di molti Paesi, alle quali fanno riferimento tutti gli esempi riformatori che sono stati classificati - in sede di paesi OECD - come “New Public Administration” (NPA). Fin qui dunque c’è poca novità

E poi, a guardar bene, anche nel caso francese della RGPP, nei contenuti delle schede di “politica” di ciascun settore, (salvo i riferimenti alla materia delle politiche di ciascuna scheda che sono diversi: politiche scolastiche, scientifiche, ambientali, di protezione sociale, di sicurezza, di giustizia etc., che anch’esse – settore per settore – non sono poi tanto diverse anche nei confronti internazionali), le misure “nuove” che vengono sbandierate si riducono spesso alla stessa musica: maggiore controllo delle performance,

- maggiore partecipazione dei beneficiari,
 - semplificazioni e deregolamentazioni,
 - ricorso a risorse esterne,
 - informatizzazione,
 - maggiore flessibilità negli impieghi umani,
 - coordinamento e programmazione interministeriale
- e così via.

6.3.2. Un esempio: la RGPP per il sistema educativo

Prenderò a caso un esempio di “nuova” politica: la modernizzazione indicata nella RGPP per il “sistema educativo”⁴⁵.

Quali sono le missioni esercitate?

Il sistema educativo francese dalla scuola primaria alla fine dell’insegnamento secondario mira a trasmettere agli alunni i valori e i saperi fondamentali che sono loro necessari per il seguito dei loro studi e, insieme, per la riuscita della loro vita professionale e personale.

La scuola è al cuore del progetto della Nazione perché essa si dà come ambizione quella di formare tutti coloro domani cittadini incaricati dei destini della Nazione.

L’educazione e la formazione dei bambini costituisce una missione fondamentale dello Stato. Di fatto, questo occupa nell’Educazione nazionale la metà dei suoi funzionari e vi consacra il primo dei suoi budget (58 miliardi di euro).

C’è forse qualche governo francese precedente, qualche studioso della materia, qualche altro governo, di qualsiasi colore, di paese avanzato, che non sottoscriverebbe (o non abbia già sottoscritto) una affermazione così concepita?

Perché (allora) cambiare?

Mentre il budget dell'educazione nazionale è fortemente progredito da quindici anni, studi recenti, nazionali e internazionali, hanno messo in luce la degradazione delle performance del sistema educativo francese:

- il rapporto dell'Alto Consiglio dell'Educazione (HCE) ha rivelato che il 15% degli allievi che escono dalla scuola primaria incontrano delle difficoltà importanti, specialmente nel possesso della lettura, della scrittura e del calcolo;
- 150.000 giovani lasciano ogni anno il sistema educativo senza diploma né qualificazione;
- l'inchiesta del "Programma internazionale di ricerca in lettura scolastica" (PIRLS) sull'apprendimento della lettura a dieci anni, classifica la Francia al 17° rango su ventidue paesi esaminati;
- l'inchiesta del Programma internazionale per il monitoraggio delle acquisizioni degli allievi (PISA) che riguarda la cultura matematica e la comprensione degli scritti a 15 anni, misura l'arretramento della Francia: leggermente al di sopra della media OECD nel 2000 (505 punti contro 498), oggi si colloca al di sotto di quella media (488 contro 492).

L'aumento continuo dei mezzi e degli orari non ha avuto una risposta adeguata. Di fatto la Francia consacra dei mezzi superiori alla media dei paesi dell'OECD alla sua politica educativa. Gli impieghi del tempo sono ugualmente molto più carichi in Francia che negli altri paesi dell'Unione Europea: tra i sette e gli undici anni essi sono al di sopra di 101 ore la media europea, nelle università di 122 e al liceo di 182 ore.

Questi risultati sono preoccupanti e implicano di impegnare delle riforme ampie per invertire la tendenza di questi ultimi anni a ricondurre la Francia verso il modello che essa deve incarnare.

Chi potrebbe obiettare che i motivi adottati per essere scontenti e per "cambiare" non siano più che condivisibili? Credo che qualsiasi paese, e qualsiasi governo, avrebbe buone ragioni – anche con dati di fatto che potrebbero essere diversi da quelli adottati – per stimolare un *cambiamento di metodo*: per rendere più "efficace" la spesa crescente per il sistema educativo. Ma quali sono i nuovi "orientamenti riformatori" che la RGPP suggerisce oggi? Vediamo:

Il rimaneggiamento (*refonte*) del sistema educativo passa per una ri-centratura (*recentrage*) della scuola sugli apprendistaggi (*apprentissages*)⁴⁶ fondamentali. Così il possesso (*maitrise*) della lingua e dei principi essenziali del calcolo e delle matematiche sono le condizioni di acquisizione di tutti gli altri saperi che trasmette la scuola.

La riuscita degli allievi passa ugualmente per una più grande differenziazione dei percorsi che permette d'offrire un sostegno e un accompagnamento personalizzato a coloro che incontrano delle difficoltà.

Il rimaneggiamento del sistema riposa sull'impegno degli insegnanti che sono all'origine della riuscita degli allievi. Il rinnovamento (*renovation*) delle loro condizioni di lavoro e la diversificazione delle loro missioni permetterà l'aumento del loro potere di acquisto.

Sarà sviluppata l'autonomia delle istituzioni affinché queste dispongano di leve più importanti per adattare meglio l'offerta ai bisogni.

E questo è tutto? Anche qui, c'è ben poco da obiettare sulle intenzioni e gli orientamenti. (Se non, che non sembrano “*refondre*” troppo le politiche di qualsiasipolitica della scuola!)

Se mai, queste dichiarazioni farebbero sperare che qualcuno dica di più e con più precisione, e con “nuova” credibilità” e “affidabilità” *come* l'intero sistema educativo (di cui si parla) potrà applicare queste generiche e accettabilissime intenzioni, con quali sequenza di azioni e di interventi, in modo da avere la relativa certezza di raggiungere (e di quanto) quei miglioramenti in quei fenomeni (e molti altri ancora) che hanno sopra motivato le ragioni per “cambiare”. Nei fenomeni che sembrano essere – per comune asserzione anche delle rilevazioni internazionali (altrimenti non verrebbero messi sotto inchiesta) – alla base di ogni preoccupazione, di ogni buona volontà, da parte di qualsiasi immaginabile governo, nel momento in cui dichiara – a parole - le sue belle intenzioni e prende le sue “decisioni” con la intenzione di metterle in pratica e di tradurle in risultati acquisiti.

E qui dunque risiamo daccapo con gli stessi problemi: come migliorare le performance, non in generale, ma di quello che si fa, e di quello che si può fare, rispetto a quello che si è dichiarato di poter fare? In breve come misurare i risultati ottenuti, rispetto a quelli attesi e/o promessi?

Vediamo ancora che cosa ci dice la scheda della revisione del sistema educativo (presa ad esempio), rispetto alle “prime decisioni adottate e le piste di miglioramento fissate (*retenues*)”:

Fra le riforme già intraprese (*engagées*) e che si riconnettono agli obiettivi di revisione della politica dell'insegnamento scolastico, possono citarsi:

- l'ammorbidimento (*assouplissement*) della carta scolastica e l'adozione di criteri chiari ed equi nell'attribuzione delle deroghe, offrono una libertà nuova alle famiglie, favorendo nel contempo una più grande integrazione (*mixité*) sociale in seno alle istituzioni scolastiche
- il rimaneggiamento dell'insegnamento primario, passa attraverso la riorganizzazione dei tempi di insegnamento nella settimana e nell'anno: così la soppressione dei corsi del sabato mattina a cominciare dal rientro del 2008 potrà permettere di offrire delle ore di sostegno personalizzato agli allievi in difficoltà;
- il rimaneggiamento dell'insegnamento primario passa ugualmente attraverso nuovi programmi più chiari e concisi che:
 - siano ri-centrati di più sull'acquisizione delle conoscenze fondamentali;
 - rafforzino il posto dello sport e dell'educazione artistica e culturale in seno alla scuola primaria;
 - come corollario della libertà pedagogica garantita da questi programmi, sarà posto in funzione (a cominciare dall'anno scolastico 2008/2009) un sistema di valutazione al livello degli allievi di CE1 e di CM1 in lettura e scrittura

Nei licei, la “riconquista del mese di giugno” permetterà di rompere con l'interruzione anticipata dei corsi in ragione degli esami di baccalareato. Un dispositivo sperimentato di questo anno sarà generalizzato nel 2009.

Saranno messi a disposizione delle famiglie dei nuovi servizi:

- lo sviluppo di un servizio minimo di accoglienza nelle scuole primarie in caso di sciopero;

- l’accompagnamento educativo (“orfani delle ore 16”) istituito da novembre 2007 in tutti i collegi dell’educazione prioritaria, sarà esteso all’insieme dei collegi e delle scuole volontarie al rientro 2008 prima di essere allargato a tutte le scuole primarie nel 2009.

Per lottare contro le uscite senza qualificazione, il bac [baccalaureato] professionale si preparerà ormai in tre anni dopo la terza e sarà così riavvicinato ai corsi di insegnamento tecnico e generale e permetterà di limitare l’insuccesso nei corsi di scolarità.

Nel quadro della dinamica del Piano speranza periferie portata avanti dal Governo, l’Educazione nazionale:

- sviluppa degli internati di riuscita educativa;
- mette in funzione una banca di stages destinata a mettere in relazione gli allievi dei quartieri sfavoriti con le imprese
- garantisce ai migliori allievi di tutti i licei un accesso alle classi preparatorie alle grandi Scuole.

Questa modernizzazione del sistema educativo sarà prolungata:

- nel prolungamento del libro verde della Commissione Pochard, il Ministero dell’Educazione nazionale intraprende la redazione di un Libro bianco sulla condizione insegnante per riadattare il mestiere di insegnante (reclutamento, formazione, occupazione, remunerazione, carriere) ai tempi presenti;
- una riflessione sul modo di formazione dei maestri, conforme agli orientamenti della lettera di missione del Ministro dell’Educazione nazionale.

E’ evidente, nel caso della revisione in oggetto, lo sforzo di dare corpo con misure, iniziative e interventi concreti all’attuazione degli “orientamenti riformatori” precedentemente elencati. Ma la connessione diretta operativa fra l’orientamento riformatore e l’azione progettata o decisa non è spiegata. Ci si affida ad una sorta di intuitiva relazione fra gli “obiettivi” espressi e i “mezzi” mobilitati o disponibili. Non è per nulla spiegato l’impatto delle azioni ed operazioni decise – e magari anche attuate – sull’obiettivo presentato come orientamento di politica. Insomma v’è una assenza di piano strategico delle azioni messe in opera per raggiungere gli obiettivi.

6.3.3. *La RGPP e l’attuazione della LOLF*

Siamo nella sempre, antica, incapacità di conoscere e misurare i risultati e le azioni portate a termine. Quella incapacità che ha indotto a entrare sempre di più nella “*gestione o programmazione orientata al risultato*” (qualsiasi siano i contenuti degli obiettivi desiderati), che è ovunque e da tempo considerata la vera autentica “modernizzazione” della gestione pubblica. Magari considerata difficile a conseguirla, a tradurla in gestione effettiva della PA, ma sulla natura della quale non c’è più discussione da chiunque ne discuta in modo tecnicamente aggiornato, qualsiasi siano le forze politiche che la gestiscono e i contenuti della gestione (che rappresentano una questione, molto importante, ma laterale alla riforma e alla modernizzazione ricercata).

La LOLF è stato un tentativo di misurare i *risultati* delle politiche pubbliche quando avviate non come discorso ideale e orientativo, ma come “efficacia” realizzativa. Efficacia che non la si può più verificare a posteriori, in termini solo narrativi, facoltativi e interpretativi, ma solo mediante un confronto serrato tra quanto si programma ex ante di realizzare e quanto ex post si è realizzato. Nel sistema LOLF, tutto ciò, sia pure con grande fatica, si era realizzato: vi sono – come sappiamo dalle pagine precedenti - i PAP, come guida alle azioni e alle loro misurazioni di efficacia e risultato attesi, e i RAP come misurano quanto e come le azioni hanno avuto luogo e quali traguardi hanno conseguito.

Il sistema LOLF, è ben lungi dall’essere soddisfacente nel rispondere alle esigenze alle quali è dedicato con precisione. Ma non rispettare i vincoli procedurali e tecnici che esso impone, significa rinunciare alla modernizzazione cui esso era destinato; è come un tornare indietro – sia pure con nuovi obiettivi del tutto legittimi e magari molto innovativi – al regime pre-LOLF in Francia, e a tutti i regimi pre-“New Public Administration” nel mondo.

D’altra parte nei rapporti della RGPP da nessuna parte viene dichiarato il superamento della LOLF e della sua attuazione che è in corso dal 2006. Ma nello stesso tempo, non se ne fa alcun riferimento e menzione da nessuna parte.

Mentre nel modo di presentarsi la RGPP sembra non avere niente a che vedere con la LOLF, e sono manifesti molti punti di contrasto e di incompatibilità, di cui però nessuno parla.

E’ da notare che la maggior parte delle “misure” assunte dai CMPP sono misure del tipo di quelle definite “regolamentari”, cioè mirate a cambiare le procedure e le regole, e senza aggravii particolari di gestione e di competenze operative. Ma la gestione di tali misure implicano comunque costi e spese che non si possono eludere nella rendicontazione dei bilanci

Nella LOLF – come visto – tutte le attività della PA sono articolate per Missioni e Programmi, su cui si è venuta impostando una laboriosa ricostruzione della Contabilità nazionale, (ancora non perfezionata a pieno e che presenta molti problemi e molte incertezze). I Programmi sono divenuti, con un loro Responsabile, delle *entità autonome di gestione* alle quali si riconducono tutte le attività gestionali e le operazioni della PA.

Nei Rapporti della RGPP, i Programmi non hanno più visibilità e riferimento. Le liste delle misure già decise o in corso di decisione presso i CMPP, vengono classificate per “Settori concernenti”, e non per “Programmi”, benché da uno loro *scrolling* i Settori indicati sembrano avere all’incirca le denominazioni stesse dei Programmi.

Questa impressione è confermata dalla seconda parte del secondo Rapporto del CMPP in esame in cui le “*misure prese*” in attuazione della CMPP del 12 dicembre 2007 sono elencate ed indicate, *per Ministero*, e non *per Programma*.

C” è da chiedersi come verranno conciliate queste diverse classificazioni nella presentazione del PLF del prossimo anno?

Ma in una cosa la RGPP sembra comunque abbia fatto fare un passo avanti all’intero sistema LOLF. Grazie al suo deciso orientamento verso la costruzione di un prospettiva pluriennale del Budgeting (*un budget pluriennuel*), che i lavori di

applicazione della LOLF hanno tardato a definire, se non con molta cautela e indecisione.

Ed è in questo senso che, a mio avviso, va interpretata la tendenza ad una nuova *Legge di programmazione del Bilancio* (di cui si è parlato già nel paragrafo 6.2), per inserire nella legislazione finanziaria la legittimità – prima inesistente – di una *programmazione finanziaria pluriennale*. Sarebbe molto opportuno però che la nuova legge venisse intesa (e contenesse direttive in proposito) come introduttrice non solo di una pluriennalità aggregata del Bilancio, ma anche della elaborazione di programmi pluriennali di ciascuna delle unità amministrative dello Stato o, se si preferisce, di ciascuno dei Programmi, in un sistema di programmazione presente in modo diffuso come garanzia di misurazione e valutazione della efficienza del settore pubblico.

Una risposta sulla compatibilità fra il sistema LOLF, faticosamente avviato negli ultimi anni e le risultanze della RGPP, sarà data nel prossimo settembre quando sarà discussa in Parlamento – come già annunciato – sia il testo della nuova Legge sulla programmazione finanziaria, sia il testo del nuovo Progetto di legge finanziaria relativa al 2009. Si vedrà!

6.4. Una considerazione finale (ma ancora provvisoria) sull'esperienza francese

Comunque, in attesa di ciò, lasciamo da parte la RGPP, che è un episodio che - tutto sommato - si colloca al di fuori del problema che principalmente ci occupa: e cioè quali passi in avanti si sono fatti finora, per migliorare il controllo di performance e di efficacia dell'azione pubblica in Francia. E torniamo a giudicare se attualmente – allo stato di avanzamento ancora incerto ed imperfetto della LOLF – si sia conseguito un serio miglioramento del metodo nell'esperienza francese.

La LOLF, come legge di riordinamento di come vengono elaborate e approvate le leggi finanziarie dello Stato annualmente, ha guardato allo Stato prevalentemente come “budget economico-monetario” e non come entità che svolge una serie di funzioni e quindi di attività. Molti ritengono che – per dirla alla francese –*ça revient au même*, cioè che questo si riduce ad essere la stessa cosa. Poiché le attività hanno “obiettivi” e implicano “mezzi”: quindi sottintendono costi e benefici per la comunità, godono di entrate per una destinazione di “spese”, quindi si esprimono in un “bilancio” (*budget*).

Ma la *riduzione a bilancio* della visione, ha delle sue conseguenze non del tutto indifferenti.

La riduzione a bilancio rischia infatti, di far trascurare, appunto, per un verso, l'attenzione sui fattori *sostantivi* da cui nasce il bilancio: cioè le attività. E – per altro verso – di valutare il modo di svolgere tali attività, la loro performance. In un certo senso chi gestisce il Bilancio tende a prendere per *date* le attività così come vengono svolte, assumendo quindi per *dato* anche il loro costo.

Le novità che le “riforme del bilancio” stanno introducendo in tutto il mondo, nella nostra epoca, sono quelle che i bilanci devono essere più “trasparenti”

(OK!), devono informare meglio sui “risultati” che si ottengono con la spesa (ancora di più: OK!) e che devono permettere meglio ai decisori politici di scegliere fra alternative destinazioni di spesa nell’ovvio *trade off* (valore di scambio fra alternative) reso obbligatorio dalla sicura, inevitabile limitazione o scarsità delle risorse disponibili. (massimo OK!). E tutto ciò è verbalmente presente nella applicazione della LOLF.

Ma nella esperienza francese (come in quella di tante altre esperienze in cui si è cercato di attuare quegli indirizzi):

- chi si occupa che le attività svolte siano ben eseguite e che il loro costo sia il minore possibile?
- chi si occupa che esse non siano inutili o che non producano spreco?
- chi si occupa che il loro livello, sia di efficienza (*output per input*) che di efficacia (*risultato ottenuto per risultato atteso*), sia soddisfacente, sia all’altezza: delle prestazioni eccellenti, oppure di certi standard riconosciuti validi e da assumere come misuratori (*benchmarking*), oppure ritenuti minimi, etc.)?

L’iniziativa francese della LOLF (come anche quella britannica, che esamineremo) cercano di raggiungere un miglioramento di queste informazioni. Ma è possibile ottenerle solo *attraverso* la riforma delle classificazioni del bilancio? O attraverso un diretto riesame delle attività, una per una, mirato ad appurare se sono state progettate bene, con costi ottimali ed efficienza massima. E mirato a controllare, con adeguato monitoraggio, se vengono svolte con coerenza con la loro progettazione, in modo da fornire questi risultati, *ex post*, che erano stati promessi dai progetti *ex ante*.

Questi sono i punti delicati cui tutte le “riforme” del Bilancio dovrebbero rispondere (e su cui tutto il nostro più importante commento critico insiste).

Ci domandiamo, infatti: i Ministri, i Responsabili dei “programmi”, - prima ancora del terremoto RGPP⁴⁷ - sono abbastanza informati e consapevoli e quindi responsabili, autonomamente, per produrre *programmi validi*, espliciti, ricchi di informazioni su come si sono costruiti, e su come si gestiscono nel tempo le azioni che ad essi afferiscono?

E ci domandiamo ancora: è sufficiente che questo avvenga *solo* solo sulla base delle richieste dei gestori del Bilancio, con le loro istruzioni ai responsabili dei programmi su come presentare i “conti” dei programmi stessi? E sulla base delle “voci” di una nuova classificazione proposta a priori in base ripartire le spese (sia preventivate che fatte), e da una giustificazione dei mezzi monetari richiesti? (che è quello, in breve, che per il momento avviene in Gran Bretagna e in Francia; e ci si accinge solo ora a fare in Italia).

Non sarebbe meglio invece che fosse lo Stato (il Parlamento, il legislatore) indicasse *direttamente* ai “programmisti pubblici” (Ministeri ed enti pubblici vari a tutti i livelli, compresi gli enti privati non profit che venissero a collaborare con quelli pubblici) – e non per il tramite di una legge finanziaria, *con quali metodi e criteri* dovrebbero “programmare”, “*ab origine*” ciascuno, *le proprie attività*, in modo che ciascuna di esse assicuri in partenza quei requisiti di buona amministrazione modernamente concepita che oggi si richiede universalmente

indispensabile? (che è stata la strada scelta dal Congresso americano con la GPRA).

Certamente, le due vie possono portare agli stessi risultati. E certamente se fossero praticate contemporaneamente l'acquisizione degli stessi risultati sarebbe molto rafforzata!

Ma è per questo che riteniamo che la sola via della presentazione annuale (e forse adesso pluriennale, ma solo triennale) dei programmi ai fini delle autorizzazioni annuali di bilancio, anche se fatta secondo istruzioni precise, impartite da coloro che costruiscono il bilancio secondo schemi prestabiliti, rischia di "apparire" solo rispettosa delle istruzioni impartite ma non garantisce che "dietro" quelle procedure si siano verificati quei metodi e criteri di gestione ritenuti la vera "novità" della scienza amministrativa e politica moderna: *la programmazione strategica*.

Riteniamo cioè che quella sola via *non* è sufficientemente significativa, ed anche impegnativa, per i responsabili dei programmi, di quanto potrebbe essere una legge *mirata a regolare a scala nazionale l'intera programmazione strategica per tutte le attività pubbliche*.

Ecco perché ritengo che sia soprattutto necessaria, non solo in Francia, ma ovunque, una legge che non solo impartisca istruzioni su come si devono presentare i conti della spesa in Parlamento ogni anno, ma che regola – come la "legge del risultato" americana, - come si programmano *tout court* le attività, e come se ne regola il controllo permanente, la rotta, il cambiamento di rotta, la progettazione ex ante e a quale livello di credibilità e di accertata fattibilità, e come se ne devono giudicare ex post i risultati.

Per questo ci vuole una riforma di base, radicale in cui l'intero organismo Stato è coinvolto, con un elevato coordinamento di tutte le sue componenti e con un forte presenza del capo del governo e dei suoi uffici in tutte le fasi di lavoro affidate alle singole amministrazioni di settore.

L'esperienza francese è andata in questa direzione solo in parte. Da un lato ha assicurato il quadro generale. Ha assicurato un unico strumento legislativo LOLF che ha introdotto un metodo comune di presentare programmi e richiedere finanziamenti. Ma con difficoltà ha saputo far partire una autentica *programmazione in seno a ciascun programma*.

I *programmi*, prima di chiamarsi tali, devono avere una natura autentica e credibile. Devono essere articolati secondo regole proprie che ne assicurano la capacità attuativa, realizzativi, ed anche il costante monitoraggio. La programmazione francese che ha avuto avvio teorico con la LOLF e applicazione pratica – dopo molto tirocinio – solo con il 2007 – va in questa direzione?

Questo è possibile che avvenga all'interno di ciascuna amministrazione, ma la documentazione a disposizione del pubblico non è sufficiente per affermarlo, e soprattutto non esiste un indirizzo pubblico esplicito e diretto al massimo livello su tale materia.

Per di più, si è inserita – per ragioni più "politiche" che di piena maturata consapevolezza del tipo di innovazioni tecnico-organizzative da introdurre – anche la RGPP a confondere le idee, a creare dirottamenti di procedure, a riproporre un modo di concepire politiche pubbliche vecchio stile. Perché se da un

lato si ha l'impressione che con la RGPP si siano avviati dei passi sicuri nella nuova direzione con un coinvolgimento dell'intera compagine governativa guidata dal Presidente e dal Primo Ministro, dalla più definita programmazione pluriennale, si ha anche l'impressione di un ritorno ad una gestione degli interventi dello Stato tipo pre-LOLF, senza una strettissima introduzione del controllo di strategico di gestione, rappresentato dalla progettazione ex ante dei PAP e dal monitoraggio ex post dei RAP.

I PAP, che sono il cuore della gestione mirata al risultato del lavoro, sono essenziali, ma non si ha modo ancora di rendere trasparenti i metodi usati e il lavoro di programmazione che esiste *dietro di essi*. Essi sono troppo sintetici ed evitano i dettagli – e a buon diritto, perché come finora impostati solo per una procedura annuale di richiesta finanziaria ce *non* riguarda la programmazione delle attività in se stesse (per loro natura pluriennali), ma solo le decisioni di bilancio annuali. Ma quei dettagli sono quelli che permetterebbero tuttavia di capire se i criteri e i metodi di programmazione strategica, sbandierati, siano stati praticati oppure no.

I sospetti e i rischi di un surrettizio accostamento fra spese in corso, e loro proiezione di risultati sul Progetto annuale futuro senza ri-progettazione, (e con scorciatoia “incrementalista”), non sono né dissipati né scongiurati. I tempi sono stati, e sono, ancora molto stretti, per giudicarlo.

La nuova Legge definita di “programmazione”, annunciata per settembre 2008, potrebbe spostare il peso dei suoi interessi – appunto – sulla efficacia delle attività rispetto ai nominalismi del Bilancio e sulla programmazione strategica rispetto alla contabilità finanziaria pubblica. Saprà essa fare questo passo necessario fondamentale di vera modernizzazione della pubblica amministrazione francese, come ha fatto la GRPA in Usa? Lo spero intensamente, ma ne ho qualche dubbio.

Selezione di documenti di riferimento di base per la esperienza francese

1. Republique Française, *Loi organique n.2001/692 du 1er Août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)* , [pp.23] avec version consolidée au 13 Juillet 2005. [Legge organica n.2001/692 del 1 Agosto 2001 relativa alle leggi finanziarie (LOLF) pp.23; con versione consolidata al 13 Luglio 2005].
2. Ministère de l'Economie, de Finances, et de l'Industrie, MINEFI,
3. Mise en oeuvre de la Loi organique du 2001.
 - a. *Cahier des charges pour l'elaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels* [Documenti di indirizzo per l'elaborazione dei nuovi contenuti dei Bilanci ministeriali] (Circulaire, 18-02-2002, pp.38);
 - b. *Rapport sur la preparation de la mise en oeuvre de la LOLF (en application de la loi de finance* [Rapporto sulla preparazione della messa in opera della LOLF] (Mai 2003 pp.19);
 - c. *Rapport sur la preparation de la mise en oeuvre de la LOLF* [Rapporto sulla preparazione della messa in opera della LOLF] (Juin 2004,pp50).

4. CIAP Comité inter-ministériel d'audit des programmes,
 - a. *Document d'analyse des programmes* [Documenti di analisi dei programmi] (Decembre 2002);
 - b. *Guide d'audit initial des programmes* [Guida al controllo iniziale dei programmi] (Decembre 2003).
5. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), Direction de la Reforme budgetaire, *Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et de rapports annuels de performance annexés au Projets de Loi de Finance (Memento)*, [Gli obiettivi e gli indicatori di prestazione dei progetti e dei rapporti annuali di prestazione da annettersi al PLF] [version du 12-12-2003)].
6. Le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le Secetaire d'Etat au budget et à la reforme budgetaire, la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, la Commission des Finances du Senat, la Cour des Comptes, le Comité interministériel d'audit des programmes. *La demarche de performance: Strategie, Objectifs, Indicateurs. (Guide méthodologique pour l'application de la Loi organique relative aux lois de finances)* [L'avanzamento della performance: Strategia, Obiettivi, Indicatori, (Guida metodologica per l'applicazione della LOLF)].(Juin 2004).
7. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *La nouvelle architecture du budget de l'Etat: l'essentiel, missions et programmes, l'organisation*. [La nuova architettura del Bilancio dello Stato: l'essenziale, missioni e programmi, l'organizzazione].(Pages reunis du site MINEFI)
8. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2005), *Guide pratique de la déclination des programmes. Le budgets opérationnels de programme*, [Guida pratica della declinazione dei programmi – I bilanci operativi di programma]. (Janvier 2005)
9. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. *Guide des dépenses de personnel. Version soumise a contribution des ministeres*. [Guida alle spese di personale. Versione sottoposta al contributo dei ministeri]. (Juin 2005).
10. Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. *Guide pratique. Le pilotage de la masse salariale*. [Guida pratica. Il pilotaggio della massa salariale]. (Juin 2005).
11. Ministère du Budget, de comptes publics et de la fonction publique, *Guide pratique de la LOLF* [Guida pratica della LOLF]. (Edition actualisée, Octobre 2007)Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, *Guide pratique de la LOLF à l'usage des parlementaires* [Guida pratica della LOLF ad uso dei parlamentari] (Septembre 2005).
12. Ministère de l'Economie, des Finances e de L'Industrie, *Report de la Commission Pebereau: «De finances publique au service de notre avenir»* [Rapporto della Commissione Pebereau. «Delle finanze pubbliche al servizio del nostro avvenire»]. (Decembre 2005).
13. Direction du Budget, *Guide du decomppte des Emplois* [Guida al conto del personale dipendente]. (28 septembre 2006).
14. Ministère de l'Economie, des Finances e de L'Industrie, Direction Générale de la comptabilité publique, *La reforme des comptes de l'Etat*, [La riforma dei conti dello Stato]. (Decembre 2006).
15. Ministère du budget et de la réforme de l'Etat, Direction Générale pour la Modernisation de l'Etat. *Analyse des couts des actions et des politiques publiques* [Analisi dei costi delle azioni e delle politiche pubbliche]. (Janvier 2007).

16. Direction du Budget, *Guide de la justification au premier euro des credits du PLF 2008* [Guida alla giustificazione al primo euro dei crediti del PLF2008]. (Juin 2007).
17. A.Lambert et Didier Migaud , *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finance. A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la reforme.* Rapport au Gouvernement. [L'attuazione della LOLF. Alla prova della pratica, infondere una nuova dinamica alla riforma. Rapporto al Governo], (Octobre 2006).
18. Ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, *La Revision générale des politiques publiques (RGPP)*, [La Revisione Generale delle Politiche Pubbliche]. Conseil de la modernisation des politiques publiques (Vendredi, 4 Avril 2008).
19. CIAP Comité inter-ministériel d'audit des programmes, Guide d'audit des programmes, [Guida di valutazione dei programmi], Decembre 2006 .
20. CIAP Comité inter-ministériel d'audit des programmes, Rapport d'activité, [Rapporto di attività]
 - 5° Cycle d'audits (sept. 2007 – juillet 2008) nov. 2008
 - 4° (sept. 2006 - juin 2007) oct. 2007
 - 3° (sept. 2004 – juin 2006) oct. 2006
 - 2° (sept. 2004 – juin 2005) nov. 2005

Note al testo

¹ *Government Performance and Result Act* ("Legge per la Performance e i Risultati della Pubblica Amministrazione"), della quale si è parlato ampiamente nel contributo della stessa rivista.

² La LOLF è stata la conclusione di una proposta di legge dell'Assemblea Nazionale depositata nel giugno 2000 che ha beneficiato dell'accordo politico con il Senato e di un consenso con il Governo. Alain Lambert, senatore, e, allora, Presidente della Commissione delle Finanze del Senato e Didier Migaud, deputato e, allora, Relatore generale della Commissione Finanze dell'Assemblea nazionale sono stati i principali attori di questo lavoro in Parlamento. Il testo delle LOLF fu discusso in Parlamento il 7 febbraio e il 28 giugno 2001 e convalidato dal Consiglio costituzionale il 25 luglio 2001. E infine promulgato il 1 agosto 2001. La sua piena entrata in funzione fu prevista per il 1 gennaio 2006.

³ Del CIAP e del suo ruolo parleremo più diffusamente in seguito.

⁴ Mi sembra opportuno dare una idea della laboriosità della fase di introduzione politica della LOLF in Francia dal 2001 al 2006. Le date chiave della riforma, nella loro successione cronologica sono state:

- 1 agosto 2001: promulgazione della LOLF;
- 17 giugno 2002: creazione di un Ministero delegato al Bilancio e alla Riforma budgetaria;
- 10 marzo 2003: creazione della Direzione della Riforma budgetaria al Ministero incaricato del Bilancio;
- 21 gennaio 2004: presentazione in Parlamento della prima bozza di Bilancio secondo i principi della LOLF con un anno di anticipo sul piano iniziale;
- 22 settembre 2004: presentazione in Parlamento, a titolo indicativo, del Progetto di bilancio 2005 secondo la LOLF;
- 2 giugno 2005: Accorpamento del Ministero della Riforma dello Stato con quello del Bilancio;
- 5 luglio 2005: presentazione in Parlamento del Progetto elaborato per il Bilancio 2006;
- 12 luglio 2005: promulgazione di una legge organica che modifica alcune parti della LOLF;

-
- 30 dicembre 2005: soppressione della Direzione della Riforma budgetaria;
 - 1 gennaio 2006: entrata in vigore del primo Bilancio votato secondo i principi della LOLF.
- ⁵ Per maggiori informazioni su metodi, in se stessi, della programmazione strategica, rinvio al mio, già più volte ricordato, *Compendio di programmazione strategica per le amministrazioni pubbliche* (2004) e al molto più esteso *Manuale*, sullo stesso argomento, in corso di pubblicazione, scritto in collaborazione con il collega Mario D'Eramo.
- ⁶ Precedenti tentativi di introdurre questa visione nell'ambito della gestione e contabilità pubblica sono già avvenuti negli anni '60 (il PPBS in USA e la RCB in Francia) ma le condizioni culturali in seno alla PA reale e in seno alla cultura economica (accademica e e no) erano immature e questi tentativi furono in un primo momento sconfitti. Per questi aspetti si veda anche la mia *Introduzione alla pianificazione strategica* (2005)
- ⁷ Mi sia permesso di estendere questa osservazione a tutti i processi di 'democratizzazione', 'secolarizzazione', che la società moderna ci ha fatto conoscere ma che non sono ancora del tutto maturati e quindi 'implicati' in diverse società contemporanee.
- ⁸ Ma alla soddisfazione di quel bisogno, ha aperto la porta a tanti ulteriori bisogni che esamineremo, ma che non trovano nelle impostazioni ufficiali correnti, adeguate risposte. O almeno trovano risposte solo intenzionali, ma non del tutto tradotte in informazioni adeguate. Si veda più sotto.
- ⁹ Che hanno impiegato ben quattro anni, giacché la nuova articolazione (o 'declinazione', come sembrano preferire i documenti ufficiali francesi) si prescriveva dovesse entrare in funzione il 1° gennaio 2006, quindi si erano dati praticamente quattro ben quattro anni di tempo, e ciò malgrado la scadenza è arrivata con nodi ancora non risolti. Per rispettare questa scadenza, si è dovuto 'tagliar corto' su molte cose (dibattiti e contraddizioni), andare a raggruppamenti di voci molto approssimativi e 'rozzi', legati alle strutture amministrative esistenti e funzionanti, (quando la logica sistemica avrebbe richiesto un ridimensionamento essenziale degli organigrammi in funzione delle scelte programmatiche, nel senso della struttura di programma) e rinunciare a molte delle 'trasparenze' proclamate. E sperabile che sostanziali modificazioni nell'articolazione in Missioni e Programmi, possano avvenire cammin facendo nel corso dei prossimi anni. Le osservazioni all'articolazione ufficializzata nel PLF del 2006 saranno fatte nel **Capitolo 3**, più sotto.
- ¹⁰ Attualmente, nel Progetto di legge finanziaria per il 2007, il Bilancio è articolato in 34 *Missioni*, corrispondenti alle grandi politiche dello Stato, in 132 *Programmi*, che definiscono il quadro di messa in opera delle politiche pubbliche, e in 601 *Azioni* che precisano la destinazione dei fondi (dei crediti).]
- ¹¹ Il concetto e il termine relativo di "performance" – che peraltro è comune in inglese e in francese, e non crea problemi di traduzione in quelle lingue - crea in italiano qualche problema perché i possibili concetti e termini equivalenti – come "prestazione", "esecuzione", etc. non riescono ad esprimere a pieno il contenuto di *performance*. Il problema va risolto convenzionalmente adottando l'uso dell'uno o dell'altro termine o - forse meglio ancora - di adottare anche in italiano il termine 'performance', come è avvenuto per tanti altri termini di adozione e come abbiamo deciso di fare in questo scritto.
- ¹² Non differentemente, d'altra parte, di quanto lo fosse nel precedente modo di preparare le leggi finanziarie del passato....(E' alquanto stucchevole, talora, l'autocompiacimento del linguaggio burocratico, anche quando potrebbe occuparsi di illustrare e descrivere le novità, che sono molte, e non facili ad essere applicate con competenza e capacità!)
- ¹³ Ho preferito di fornire la tabulazione più recente disponibile (2007) di Missioni e Programmi, che in ordine di tempo non è la prima (2006) ma la seconda prodotta dal Governo francese in modalità LOLF.
- ¹⁴ Nel Riquadro sono indicati anche i nomi e i Responsabili di ciascun Programma, la loro funzione in seno all'apparato della PA francese, e il Ministero cui il programma, 'ministeriale' o 'interministeriale' fa da capofila.
- ¹⁵ Le Missioni e i Programmi sono elencati secondo l'ordine (alfabetico) dell'originale francese.
- ¹⁶ Sono da ricordare i tentativi che, dopo molte discussioni di una speciale Commissione intergovernativa in sede OCSE (della quale fra gli anni '60 e '70 anche chi scrive fece parte per un

certo periodo, come esperto del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, lasciando traccia con un rapporto/commento a nome della delegazione italiana, [si veda riferimenti: Archibugi, 1973] che non ebbero seguito allora, ma che furono reiterati successivamente a livello internazionale con la ‘*Classificazione delle funzioni di governo*’ (COFOG, *Classification of Functions of Government*) concordata da Nazioni Unite, IFM, OECD, etc.

¹⁷ Ora le domande di credito devono essere giustificate al primo euro e questa giustificazione è pubblicata nei documenti budgetari.

¹⁸ Naturalmente qui è inevitabile fare riferimento alla diversità di opinioni, individuali o di gruppo, che in sede parlamentare possono emergere anche relativamente al *trade off* da operare e qui evocato. Questo concerne tuttavia un problema di organizzazione democratica del potere decisionale, normalmente regolato da atti costituzionali delle nostre moderne comunità democratiche. Qui possiamo solo esporre il convincimento che una maggiore conoscenza al dettaglio da parte dei decisori politici, membri di un Parlamento, delle condizioni e dei vincoli dei vari *trade off* da operare, non può che facilitare, piuttosto che ostacolare, l’avvicinamento delle posizioni basate su preferenze differenti e la reciproca comprensione fra punti di vista avversi, e quindi migliorare fortemente la qualità delle decisioni politiche stesse, in qualsiasi modo siano regolate dagli atti costituzionali.

¹⁹ Su questo punto richiamo agli schemi consolidati nella letteratura della programmazione strategica considerata come processo logico (Archibugi, *Compendio e Manuale* citati).

²⁰ Ci viene da domandarci dove invece potrebbe essere trattata in modo esauriente, e non ‘sintetico’, visto che è materia di medio e lungo periodo e che non sono previsti formalmente dalla LOLF i *Piani strategici quinquennali*, da rivedersi e aggiornarsi ogni tre anni, su cui si fonda invece la GPRA americana, nel suo passo iniziale.

²¹ Utilizzeremo la seconda di queste Guide, quella annessa al PLF per il 2008, che è stato presentato nel Settembre 2007 essendo la più recente a disposizione e con qualche ulteriore perfezionamento. (Questi documenti annessi, vengono chiamati dal Ministero del Bilancio etc. “*les bleus budgetaires*”, dal colore scelto per le copertine, che si distinguono da quello dei RAP, amaranto, e da quello dei PAP *trasversali*, giallo).

²² Fra paesi – tuttavia - aventi potenzialità economiche analoghe, mancando le quali questi confronti perdono significato, quindi intelligenza statistica, e si perdono in conclusioni molto fuorvianti. Purtroppo i confronti internazionali in materia di indicatori statistici sono fra le cose meno significative che si possono immaginare malgrado il vastissimo uso che se ne fa.

²³ Poiché a prima vista la natura ‘trasversale’ di tale politica pubblica non si riduce che al fatto di coinvolgere più Ministeri (quindi un ordinamento sempre convenzionale e funzionale), si comprende poco l’uso di una parola *ad hoc* ulteriore e diversa rispetto a quella di *interministeriale*. Sarebbe diverso se la politica pubblica concepita e denominata unitariamente venisse articolata presso più Ministeri la cui formazione risponderebbe ad *altre* ragioni funzionali. Comunque questa questione è di interesse marginale.

²⁴ Probabilmente ad una più sistematica ricerca avremmo potuto ottenere qualche documento suppletivo più probante per una valutazione, e quindi i commenti che qui si fanno sono da considerarsi come limitati dalla scarsità di accesso incontrata.

²⁵ La Legge di regolamento (*Loi de reglement*, LR) è uno strumento esistente anche prima della LOLF, che è servito per decenni ad una finale valutazione della correttezza e del rispetto dell’esecuzione del Bilancio di un esercizio, se comparato con le determinazioni della Legge finanziaria iniziale dell’esercizio in questione. La LR è esaminata nel corso dell’anno che segue l’esecuzione del bilancio. Essa rende conto dell’esecuzione di bilancio del Budget *n-1* e permette di assicurare la *sincerità* delle valutazioni della legge finanziaria iniziale e di valutare la qualità di una gestione e di un politica delle finanze pubbliche constatando i risultati e approvando le differenze tra tali risultati e le previsioni. Essa è stata adattata alle procedure e ai contenuti della LOLF. Infatti è stata adattata al rinnovato processo di gestione delle leggi finanziarie da parte della LOLF. Oggi essa viene a svolgere non solo la tradizionale funzione di controllo della legittimità e della veridicità del Bilancio che si è chiuso, rispetto a quello che si era aperto all’inizio dell’esercizio (consuntivo rispetto al preventivo), ma anche la funzione di costituire le basi di

giudizio per il nuovo Bilancio per l'esercizio venturo. E ciò con le modalità che brevemente indicheremo qui di seguito.

²⁶ In maggio 2007, la Corte dei Conti ha certificato il primo esercizio in modalità LOLF cioè quello del 2006. Vi ha allegato 13 riserve. Un documento francese ufficiale ha tenuto a precisare che solo in Canada e in Nuova Zelanda la contabilità pubblica è stata certificata senza riserve. Che in Gran Bretagna è stata certificata con 23 riserve e negli Stati Uniti si ha un rifiuto di certificazione da 9 anni!

²⁷ Una rete di 56.000 collaboratori, ripartiti in 3.550 strutture, di cui 3.175 Tesorerie.

²⁸ La DGME raccoglie oggi (2007) circa 160 funzionari, che provengono da diversi Ministeri, ma anche dal settore privato e dall'estero.

²⁹ Con programmi intensi di approfondimento dei programmi di altri paesi, come quelli oggetto di questa rassegna.

³⁰ Si è presa visione solo di alcuni documenti iniziali del CIAP (vedi quelli raccolti nel **Doc. n.3** nei riferimenti specifici a questa Parte III, interessanti dal punto di vista dei propositi di analisi), ma non dei lavori che negli anni successivi. Un giudizio sull'effettivo risultato di audit dei programmi potrà darsi solo dopo un'ulteriore indagine sul lavoro del CIAP dal 2001 fino ad oggi con studio dei documenti del CIAP di cui ai **documenti n. 19 e 20**

³¹ Esso è composto di 14 membri, che rappresentavano (quando fu composto) rispettivamente i seguenti Ministeri: Interno e gestione del territorio; Difesa; Affari esteri; Occupazione, coesione sociale e abitazione; Economia finanze e industria, Educazione, insegnamento superiore e ricerca; Giustizia; Trasporti, infrastrutture, turismo e mare; Sanità e solidarietà; Agricoltura e pesca; Cultura e comunicazione; Ecologia e sviluppo sostenibile; oltremare; Gioventù, sport e vita associativa.

³² Se ne veda la lista nominativa e le funzioni di origine nella struttura amministrativa indicata nel **Riquadro 5**.

³³ Viene usualmente inclusa fra gli 'attori della LOLF' anche un'altra Agenzia che ha operato nel quadro del vecchio MINEFI e che oggi continua a operare nel quadro del nuovo Ministero del Budget, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica: si tratta dell'*Agence France Tresor* (AFT), che si occupa specificamente di gestire il *debito* e la tesoreria dello Stato. Le funzioni di AFT sono tali che non ritengo che possano riguardare la riforma della spesa pubblica che interessa questa rassegna.

³⁴ La missione di assistenza della Corte dei Conti al Parlamento e al Governo in materia di esecuzione delle leggi finanziarie e delle leggi di finanziamento della Sicurezza sociale è prevista dalla Costituzione (art.47) e ulteriormente formalizzata dalla LOLF (art.58).

³⁵ Altre due fondamentali istituzioni della Repubblica, il Consiglio Costituzionale (*Conseil constitutionnelle*) e il Consiglio di Stato (*Conseil d'Etat*) hanno avuto un ruolo nella LOLF. Il primo come giudice della conformità della LOLF alla Costituzione, in due occasioni: la prima nel 2001 alla sua emanazione, la seconda nel 2005 alla sua revisione. Il Consiglio di Stato, per parte sua, che è nello stesso tempo, giudice supremo amministrativo e consigliere del Governo in materia legislativa e regolamentare, è stato strettamente associato ai lavori sulla LOLF e ha dato un parere, su richiesta del Governo, sui principali aspetti della proposta di legge di origine parlamentare che era destinata a divenire la LOLF nel 2001.

³⁶ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique, *La RGPP (Dossier, 10 Juillet 2007*.

³⁷ Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Dossier sur la RGPP, (juillet 2007).

³⁸ Particolare curioso: in questo primo breve *dossier* sur la RGPP (in tutto 6 pagine), due sono dedicate ad una informazione su una iniziativa (che si giudicò analoga) di "*Revue des Programmes*") presa dal Governo canadese nel 1993 (per il periodo 1994-1998). A parte il fatto che le due pagine sull'iniziativa canadese, non hanno una grande attinenza, con il tipo di intenzioni della nuova RGPP, (che aveva già preso subito sviluppi assai più significativi in Francia stessa), singolare che non si fa menzione della legge federale americana (GRPA) del 1993, la quale innescò – come abbiamo ricordato anche nella Parte prima - una revisione radicale dei programmi di azione di tutte le agenzie federali, in una prospettiva di almeno cinque anni, e che fu ispirata a

‘visioni’ radicali di rinnovamento della programmazione delle attività che assomigliano molto a quelle della stessa RGPP.

³⁹ Con queste parole già per se significative che meritano di essere riportate:

“Di che si tratta? Di niente di meno che di una vera rivoluzione nella riforma dello Stato. Non si tratta più di fare come se non servisse a niente interrogarsi sulla ragion d’essere delle politiche pubbliche.
 Non si tratta più di focalizzarsi sulla questione dei solo mezzi e delle sole strutture.
 Non si tratta più di creare una spesa ogni volta che si vuole rispondere ad un bisogno collettivo.
 Non si tratta più solo di raccogliere delle buone pratiche locali per estenderle altrove.
 Non si tratta più di riflettere al ruolo che potrebbe essere svolto da questo o quell’organismo, sostituendo questa o quella delle sue competenze abbandonate.
 Non si tratta più di partire dalla struttura per pensare alla missione, di fondarsi sulla procedura per distribuire i ruoli.
 Se vi ho riunito qui oggi è perché intendo fare di questo esame critico la chiave di volta della modernizzazione dello Stato.
 La RGPP non è una politica pubblica in più...E’ un cambiamento di dimensione. Un cambiamento di prospettiva. Un passo radicalmente nuovo. Per la prima volta, ci accingiamo ad applicare la logica dei mezzi e a interrogarci sugli scopi di ogni azione pubblica”.

⁴⁰ Questo CMPP è organo piazzato sotto la presidenza del Presidente della Repubblica, e riunisce l’insieme del Governo e i membri del ‘*Comité de suivi* (Comitato di monitoraggio). Costituisce l’istanza di convalida delle decisioni prese dal *Comité de suivi*. Esso fissa gli orientamenti e definisce le tappe della iniziativa. Il Ministro del Bilancio, dei Conti pubblici e della Funzione pubblica ne è il *Rapporteur General* (Relatore generale). Dopo il lancio della RGPP nel luglio 2007, il CMPP si è riunito due volte (il 12 Dicembre 2007 e il 4 Aprile 2008)

⁴¹ E’ il rapporto segnalato come N. 17 nella Lista dei principali documenti di riferimento allegata a questa parte seconda del lavoro.

⁴² E’ il rapporto segnalato come N. 18 nella Lista dei principali documenti di riferimento allegata a questa seconda parte del lavoro.

⁴³ Per saperne di più si clicchi, dentro il sito del Ministero [www.budget.gouv.fr/]

- *la Conference nationale des finances publiques du 28 mai 2008.*
- *Le Debat et le Rapport d’orientation des finances publiques.*
- *Les programmes de stabilité.*
- *La Revision générale des politiques publiques (RGPP).*
- *La Constitution du 4 Octobre 1958 avec le texte au jour de la revision constitutionnelle du 23 juillet 2008* (sito del Conseil Constitutionnel).

⁴⁴ Comunque un primo gruppo di queste schede sono state già pubblicate nel primo Rapporto del CMPP, quello del 12 dicembre 2007 (N.17 della lista in appendice dei Documenti selezionati di base per la Parte seconda.)

⁴⁵ Sempre dal **documento** citato N.18 della Lista in appendice.

⁴⁶ Francesismo intenzionale nella mia traduzione. Spesso in queste traduzioni ho scelto un calco letterale piuttosto che badare al buon italiano, proprio per far emergere spesso l’uso figurato delle parole, rispetto al loro modesto significato concettuale.

⁴⁷ Terremoto che anche se non fosse effimero per i suoi contenuti, ci sembra alquanto banale nel suo significato di cambiamento dei metodi di gestione.