

### 2.3. L'esperienza francese

Ha fatto seguito nelle esperienze classificabili come connesse alla programmazione strategica, quella della Francia, con una legge del 2001 (*Loi organique des lois de finances*, LOLF) che – pur partendo con un eccesso di aderenza alla complessa (e in larga parte farraginosa, come in Italia) legislazione tradizionale sulla materia – ha tuttavia riportato negli ultimissimi anni (2005-2006) il sistema proposto nel quadro delle modalità di programmazione strategica, già sperimentate negli Usa negli anni novanta<sup>26</sup>.

La legge – malgrado si inquadri in un sistema di regole budgetarie e contabili costruite su un sistema ben consolidato (che datava fin dal 1959), contiene degli aspetti così innovativi da costituire anch'essa – come già la legge federale americana del 1993 GPRA – 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 in generale.

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 politiche<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Per una visione più approfondita, per quanto ugualmente sintetica, dell'esperienza francese rinvio al mio studio: *La 'performance' dell'azione pubblica in Francia: evoluzione della gestione della LOLF verso la programmazione strategica dal 2001 ad oggi*. Tale studio è la parte terza degli *Studi critici sull'avanzamento dei metodi di programmazione strategica in alcuni paesi avanzati*, preparati su richiesta e per incarico del FORMEZ. Per un diretto approccio agli ultimi sviluppi dell'esperienza francese, consiglio (nella miriade di documenti ufficiali pubblicati ed in parte anche allegati ai miei *Studi critici, etc.*) una guida metodologica elaborata dal 'Ministero francese dell'economia, delle finanze e dell'industria', e prodotta da quel ministero in cooperazione con la 'Commissione Finanze dell'Assemblea nazionale', la 'Corte dei Conti' e il CIAP (che è un 'Comitato interministeriale di monitoraggio dei programmi') [MINEFI, 2004]. Per altri fonti interessanti si vedano i documenti allegati al mio studio citato.

<sup>27</sup> 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 UDF e, allora, Presidente della Commissione delle Finanze del Senato e Didier Migaud, deputato socialista, e, allora, Relatore generale della Commissione Finanze dell'Assemblea nazionale sono stati i principali attori di questo lavoro in Parlamento.

La legge si appoggia molto sulle strutture tradizionalmente accentrate delle istituzioni francesi: la *Direzione del bilancio*, 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 generale<sup>28</sup>.

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*).

### 2.3.1. I propositi della LOLF

Secondo l'iniziativa, ampiamente 'celebrata' dai documenti politici ufficiali francesi fin dagli inizi, anche la LOLF riforma in profondità il Bilancio per permettere alle leggi finanziarie di divenire "*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.

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 rafforzato, 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*".

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

<sup>28</sup> Del CIAP e del suo ruolo parleremo più diffusamente in seguito.

*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.

È 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 affermano in Francia – già porta i suoi frutti a beneficio dell'utente, del contribuente e del cittadino.

### 2.3.2. La 'nuova Architettura dello Stato'

Dagli autori e gestori della LOLF, essa è rappresentata – enfaticamente – come 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'<sup>29</sup>. Qui lo Stato viene concepito in modo esplicito, e quindi più logico e chiaro, come una 'unità di programmazione'.

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 corrispondono alle grandi politiche dello Stato. Il Parlamento vota il Bilancio *per Missioni*.

Una Missione è creata per iniziativa del Governo e può essere '*ministeriale*', oppure '*inter-ministeriale*' (la logica farebbe preferire 'pluri-ministeriale').

Ciascuna Missione raggruppa dei "Programmi". Il Programma, dal punto di vista del Bilancio, è l'*unità di autorizzazione parlamentare alla spesa*. Esso costituisce un ammontare globale e limitativo di finanziamento (*credit*). Fa capo ad un Ministero e raggruppa un insieme coerente di Azioni. È affidato ad un *Responsabile*, designato dal Ministro competente.

Il Programma è oggetto ogni anno di un *Progetto Annuale di Performance* (PAP), predisposto dai responsabili di ciascun Programma che viene allegato al

---

<sup>29</sup> Per maggiori informazioni su metodi, in se stessi, della programmazione strategica, rinvio al mio *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.

Progetto di Legge Finanziaria (PLF) prima della sua approvazione. Il Parlamento può ovviamente modificare la ripartizione delle spese in sede di discussione del PLF, in seno ad una Missione.

Il *Responsabile di programma* può modificare la ripartizione e la natura dei finanziamenti fra le Azioni (di cui si compone ogni Programma): si applica in tal caso un "principio di fungibilità" (*principe de fongibilité*) 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 finanziamenti (*credits*), annessa al Progetto di legge finanziaria (PLF) di ogni anno, non è che indicativa. A ciascun Programma sono associati, attraverso i PAP degli "obiettivi precisi" e dei "risultati attesi". 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<sup>30</sup>.

Nelle *Figure 2.2 e 2.3*, è riassunta 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 proprio di ciascun livello della struttura. Nella *Figura 2.4* si riportano due esempi all'estremo della semplificazione del rapporto fra programma, uno solo dei suoi obiettivi e i suoi indicatori di risultato.

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 non permetteva di avere una lettura immediata dei mezzi destinati alle differenti politiche e alle finalità perseguite da tali politiche.

Le Missioni possono essere anche interministeriali. I Programmi che sono il supporto della gestione dei crediti e delle performance fanno capo ad un Ministero e hanno alla loro testa un Responsabile di programma.

### 2.3.3. La gestione 'a regime' della LOLF

La messa a punto del nuovo sistema ha preso molto tempo in Francia: 5 anni.

La Direzione del Bilancio (*Direction du Budget*) ha assicurato solo dal 1 gennaio 2006, il pilotaggio della messa in opera della LOLF. 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

---

<sup>30</sup> Nel Progetto di legge finanziaria per il 2007, il Bilancio è stato articolato in 34 *Missioni*, relative 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).

sugli obiettivi e il modo di monitorare gli indicatori di performance, in collegamento con i *partners* degli altri ministeri.

La direzione del Bilancio afferma che i ministeri dispongono grazie alla LOLF di una maggiore responsabilità anche in materia di bilancio, e la Direzione del Bilancio si vanta di aver instaurato con i Ministeri 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.

Inoltre 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<sup>31</sup> – ha la responsabilità della messa in opera dei grandi concetti stabiliti dalla LOLF e della elaborazione e del rispetto dei *referenziali budgetari* (*referentiels budgétaires*). Questi ultimi sono i seguenti:

- 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 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.

La Direzione del Bilancio è ugualmente incaricata di gestire 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 di una rete di *attori del controllo* budgetario e finanziario in amministrazione centrale e nei servizi deconcentrati: cioè controllori di bilancio, contabili ministeriali e controllori finanziari.

Il 2007 è stato un anno di particolare importanza dal punto di vista di quella che in Francia è stata chiamata la “*Nuova Costituzione Finanziaria*”. Infatti con il 2006 si è conseguita la presentazione del 2° Progetto di legge finanziaria “*in modalità LOLF*”, e si è avuto il Rapporto sullo stato di applicazione della LOLF, dei due Parlamentari di settore avverso, Didier Migaud (deputato, socialista) e Alain Lambert (senatore, UDF, ora UMP, ex Ministro delegato al Bilancio nel Governo Raffarin) che si erano dedicati a suo tempo alla preparazione

---

<sup>31</sup> Non differentemente, d'altra parte, di quanto lo fosse nel precedente modo di preparare le leggi finanziarie del passato... È alquanto stucchevole, talora, l'autocompiacimento del linguaggio burocratico, anche quando si occupa di illustrare indubbe novità.

parlamentare della LOLF e che possono a buon diritto considerarsi i 'padri della LOLF'<sup>32</sup>.

Il 2007 inoltre, con la adozione della *Legge del 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), si è avuta la "*chiusura del primo ciclo budgetario in modo LOLF*"

Il 2007, ha visto anche la presentazione dei conti dello Stato 2006 secondo il nuovo referenziale contabile. Tali conti, notevolmente 'arricchiti', sono stati sottoposti per la prima volta alla Corte dei conti, come lo aveva previsto il legislatore (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 nuovo *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".

È per la prima volta nel 2007 – affermano i documenti del Ministero francese – che "*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), ma anche un commento critico.

---

<sup>32</sup> 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 lieve differenza è anche alla base della meno lieve differenza di approccio, che verremo a notare in seguito: quello più ingegneristico e operativo in USA, e più 'budgetario' e contabile in Francia; dal quale ultimo temo una concezione delle performance manipolata e mascherata in sede contabile piuttosto che basata su un cambiamento in termini reali della produttività delle prestazioni e delle attività. È probabile però che una pressione 'dall'alto' riesca comunque a influenzare una effettiva riforma e reingegnerizzazione delle unità di gestione (programmi ed azioni).

Figura 2.1 - La nuova architettura dello Stato: distribuzione delle responsabilità operative

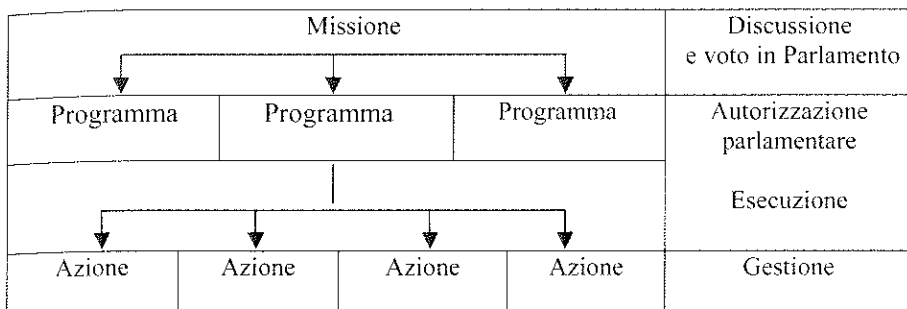


Figura 2.2 - La 'nuova architettura' dello Stato: requisiti sostantivi dei diversi livelli operativi

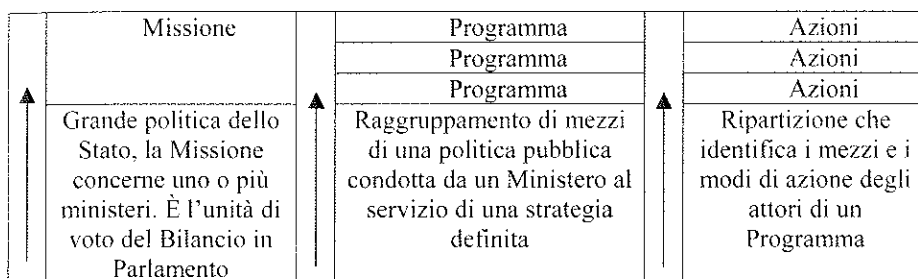


Figura 2.3 - Esempi di declinazione delle Missioni in Programmi, Obiettivi, Indicatori e risultati

Missione	"Insegnamento scolastico"
Programma	"Insegnamento scolastico pubblico di grado primo"
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

#### 2.3.4. La preparazione dei programmi mirati alla performance

Alla testa di ogni programma – si è visto – è designato un *Responsabile*, nominato dal Ministro cui fa capo il Programma. Sembra che nel regime LOLF il Responsabile è dotato, rispetto ai precedenti dirigenti, di una più grande libertà nella gestione dei suoi mezzi per il raggiungimento degli obiettivi sui quali egli si è impegnato davanti al Parlamento. Se questo è vero, ciò rappresenta una grande conquista concernente la funzionalità operativa delle attività.

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. Questo è molto positivo, perché si forma così una vera "catena di responsabilità" e un 'dialogo di gestione' ricco, 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 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'allocazione dei mezzi sempre in ordine al 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.

Comunque l'impegno dei Responsabili di programma sugli obiettivi è la contropartita naturale per una 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.

Ogni anno i Ministri e i Responsabili dei Programmi presentano le loro strategie e i loro obiettivi 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 e della misura della performance è quello che si spera permetterà alla lunga di spendere meglio e di avere politiche più efficaci.



### 2.3.5. Strategie, obiettivi, e indicatori nella elaborazione dei programmi

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

È soprattutto nella preparazione dei *Progetti Annuali di 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). È 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 ottenersi, 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 budgetarie<sup>33</sup>.

Cercheremo di trarre su questo punto il massimo di *know how* che riusciremo a trarre dalla documentazione ufficiale francese<sup>34</sup>.

### 2.3.6. 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

---

<sup>33</sup> Su questo punto richiamo agli schemi consolidati nella letteratura della programmazione strategica considerata come processo logico (Archibugi: *Compendio*, 2004, e *Manuale* in corso, citati).

<sup>34</sup> Si veda il citato Rapporto al FORMEZ. Particolare raccomandazione alla lettura del Rapporto congiunto del Ministro dell'Economia e di altre istituzioni coinvolte nella riforma, (Ministere de l'Economie. *La demarche de performance: Strategie, Objectifs, Indicateurs* (2004).

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 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*". È 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 tra tutti i partecipanti ai recenti incontri degli operatori si sia trovato un 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, solo in caso di necessità.

Ma nella LOLF ancora non si è arrivati a concepire una vera *strategia di lungo periodo della programmazione* (come nella GPRA americana) 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 è la procedura di bilancio, la quale ovunque, per forza di cose, è legata all’annualità, al breve periodo dell’esercizio fiscale.

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

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 tratta di una idea addizionale che finora non era emersa nella gestione politica della LOLF, e che in principio sembra rappresentare appunto l’espressione di una esigenza di andare più a fondo nella ristrutturazione dei singoli programmi. È una esigenza *nuova*; ma che dimostra, per converso, che fino ad oggi non si aveva una chiara percezione di questa esigenza.

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 bla-bla-bla di “*seminari*” o “*tavole rotonde*”. Tuttavia, 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.

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<sup>35</sup>”, e che “*la strategia è strutturata intorno a orientamenti ben identificati e concretizzati attraverso obiettivi*”.

Rimane da vedere quali e quanti saranno i futuri Programmi espressi con i PAP, e fino a qual punto ri-progettati, e valutati nella loro sostenibilità, se saranno fattibili rispetto alle risorse a disposizione, e coerenti con gli obiettivi degli operatori e degli stakeholders,.

### 2.3.7. 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, come si è detto 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 tracciano dunque per ciascun programma, le *strategie*, gli *obiettivi*, gli *indicatori*, e i *bersagli di risultato*, di cui l’attesa sarà misurata poi 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, con l’analisi dei costi, una migliore comprensione della spesa. Essi offrono al dettaglio per ogni programma, le proposte del PLF.

Più globalmente, essi rispondono alla preoccupazione di sostituire ad una *cultura dei mezzi* (“un buon bilancio è un bilancio che cresce”) una autentica *cultura del risultato*, a tutti i livelli della gestione pubblica. (“un buon bilancio è quello che massimizza il rapporto risultati ottenuti rispetto ai fondi impiegati”) e all’esigenza democratica di render conto ai cittadini e ai contribuenti dell’impiego del denaro pubblico.

---

<sup>35</sup> 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, nel suo passo iniziale.

### 2.3.8. *Gli 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.

Gli obiettivi, nel sistema LOLF, 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 indicatore-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].

È 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 nei documenti francesi 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).

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 PLF per il 2008). Ciascun dirigente pubblico dovrà al suo livello di responsabilità, rendere conto dei suoi risultati.

### *2.3.9. 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).

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”.

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.

In sintesi i PAP comportano per ogni programma:

- la presentazione del programma e delle sue azioni
- la presentazione degli obiettivi e degli indicatori di risultato
- la giustificazione dei finanziamenti (*credits*) richiesti
- una presentazione dei principali operatori e delle loro funzioni
- la presentazione dei costi associati.

### *2.3.10. La valutazione dei risultati: il Rapporto Annuale di Performance (RAP) e la Legge di Regolamento (LR)*

Secondo la LOLF (art. 54) il RAP di un programma 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 *Legge di Regolamento* (LR)<sup>36</sup>.

Il progetto di 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 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<sup>37</sup>.

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 (*Rapporto Annuale di Performance*) 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 (relativo al 2006, primo anno di applicazione della LOLF).

Che cosa in effetti è il RAP?

Il RAP documenta (o almeno dovrebbe documentare) per ciascun programma, l'esecuzione degli impegni presi nei Progetti Annuali di Performance (PAP), 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

<sup>36</sup> La Legge di regolamento (*Loi de Règlement*, 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 copstatando 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 sono indicate nel già citato Rapporto per il FORMEZ su *La 'performance' dell'azione pubblica in Francia: stato di avanzamento e stato dell'arte* (2008).

<sup>37</sup> La Legge di regolamento (LR) permette inoltre di dibattere dei 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 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 ad esso connessi. Ciò consolida indubbiamente la qualità dei conti pubblici.



carichi. I RAP esprimono in particolare le performance realmente ottenute, confrontate con gli obiettivi che figuravano nei PAP allegati al PLF dello stesso esercizio.

In ciò, i RAP devono essere concepiti come i *pendents* 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 ed esecuzione.

I RAP prendono pertanto un posto nuovo nella discussione e nel controllo del bilancio. I documenti francesi affermano che 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 virtuosa.

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 'virtuosa'.

La LOLF come già accennato, parla così del principio del "concatenazione virtuosa" ("*chaînage vertueux*"), 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, 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.

*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<sup>38</sup>.*

L'aspetto più importante della complessa innovazione, sul quale si misurerà - ma è ancora troppo presto per farlo - è proprio nel confronto fra i PAP e i RAP, che la procedura permette. Infatti dipenderà dalla qualità del modo in cui si saranno misurate le azioni da fare con gli appropriati misuratori, e la loro connessione operative con gli obiettivi cui sono finalizzate - in un processo di vera reale ingegnerizzazione dei programmi - se avranno senso tali confronti fra target o bersagli. Occorrerà che il rapporto spesa-output, e il rapporto output/outcome siano molto stretti e giustificati nella progettazione, perché i confronti fra PAP e RAP siano effettivamente significativi.

È sulla valutazione congiunta fra PAP e RAP, in altri termini che si gioca il successo e la significatività della LOLF, quanto all'essere strumento di un controllo effettivo della programmazione strategica.

<sup>38</sup> La legge e i documenti inerenti alla sua esecuzione prevedono molte altre disposizioni procedurali interessanti, ma complesse, parte della quali sono analizzate nel mio lavoro informativo più vasto già citato sull'esperienza francese della LOLF.

Ripetiamo che questo processo (chiamato appunto di concatenazione virtuosa) è quello che *congiunge* 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*.

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.

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,

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.

### 2.3.11. Gli 'attori' istituzionali della LOLF

Negli otto anni di tentativi di applicazione della LOLF, la struttura burocratica del Governo francese ha mutato un rimarchevole numero di volte e così le relative responsabilità ministeriali. La caratteristica 'storica' della gestione è stata tuttavia sempre 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.

Ma l'insieme delle funzioni ministeriali sono state fortemente riformate con la gestione della LOLF. E, *in primis*, con la scorporazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (avvenuta nel maggio 2007) in due Ministeri distinti con funzioni e riassetto di branche tradizionali di attività in modo assolutamente nuovo:

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

Infatti quest'ultimo Ministero – come dichiarato ufficialmente – ormai responsabile dell'insieme dei conti pubblici, dello Stato e della sicurezza sociale, è stato istituito '*per 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*'.

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.

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

### 2.3.12. 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 la DB 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<sup>39</sup>.

Sono state definite così le sue sette Missioni:

1. proporre una strategia globale delle finanze pubbliche iscritte nel lungo periodo;
2. elaborare una programmazione documentata e mettere in opera questa strategia;
3. sorvegliare che la budgetizzazione annuale sia coerente con la programmazione e risponda ad una logica di 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.

La DB dichiara che "con i Ministeri, che dispongono ormai una più grande responsabilità in materia budgetaria, essa 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

---

<sup>39</sup> La DP è composta da 240 agenti di cui più di due terzi dirigenti di categoria A ripartiti in 8 sotto-direzioni

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 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<sup>40</sup>.

### 2.3.13. *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 erogazione e di erogazione 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 pubblico<sup>41</sup>. 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.

<sup>40</sup> Più ampi riferimenti sul lavoro della DB nel citato mio lavoro *La 'performance' dell'azione pubblica in Francia etc.*, terza parte della ricerca: *Studi critici sull'avanzamento etc*

<sup>41</sup> Una rete di 56.000 collaboratori, ripartiti in 3.550 strutture, di cui 3.175 Tesorerie.

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 delle 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 è organizzata in tre servizi<sup>42</sup>:

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

#### 2.3.14. 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, e 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;

<sup>42</sup> La DGME raccoglie oggi (2007) circa 160 agenti, che provengono da diversi Ministeri, ma anche dal settore privato e dall'estero. Più ampi riferimenti all'attività della DGME sono nel citato mio lavoro per il FORMEZ: *La 'performance' dell'azione pubblica in Francia. etc.*

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<sup>43</sup> 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<sup>44</sup>.

### 2.3.15. *I Responsabili dei programmi e dei BOP (Budget Operationnel de Programme)*

La gestione in stile LOLF presuppone – dichiara un documento ufficiale francese – 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' (*Responsables 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<sup>45</sup>. (Nella maggior parte dei casi, si tratta di un di un Direttore di amministrazione centrale o di 'segretari generali' di ministero).

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Nella mia ricerca per il FORMEZ, ripetutamente evocata, *La 'performance' dell'azione pubblica in Francia*, etc. vi sono assai più ampi riferimenti al modo di funzionare del CIAP.

<sup>45</sup> 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 concerne, 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

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.

Questo che 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 incorso 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.

Uno dei punti su cui – nel vortice delle successive misure di attuazione della LOLF sotto diversi Governi del 2001 al 2008 – non è stata 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 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 previsionale 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 e 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, 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’. Ed è quindi 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.

### *2.3.16. Una considerazione finale sull’esperienza francese*

La LOLF, come legge di riordinamento di come vengono elaborate e decise le leggi finanziarie dello Stato annualmente, guarda allo Stato prevalentemente come ‘bilancio economico-monetario’ e non come entità che svolge una serie di funzioni e quindi di attività. Ma – per dirla alla francese – *ça revient au même*, questo si riduce alla stessa cosa. Poiché le attività hanno ‘scopi’ e implicano ‘mezzi’: quindi sottintendono destinazione di ‘spese’ e acquisizioni di ‘entrate’, quindi ‘bilancio’ (*budget*).

Ma la riduzione a bilancio della visione, ha delle sue conseguenze non del tutto indifferenti. Rischia per un verso di far trascurare, appunto, l'attenzione sui fattori sostantivi da cui nasce il bilancio: le attività e il modo di svolgerle, e la loro performance. In un certo senso chi gestisce il Bilancio tende a prendere per *date* le attività così come vengono svolte, 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* (scambio di alternative) reso obbligatorio dalla sicura inevitabile limitazione o scarsità delle risorse disponibili. (massimo OK!).

Ma chi si occupa che le attività svolte e il loro costo, siano ben eseguite? Chi si occupa che non siano inutili o producano spreco? Chi si occupa che il loro livello, sia di efficienza (output per input) che di efficacia (risultato ottenuto rispetto a 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.?

Oggi, l'iniziativa francese (come anche quella britannica, e - quella ancora iniziale - italiana che esamineremo) cercano di raggiungere un miglioramento di queste informazioni *via* bilancio. Ma i Ministeri, i responsabili dei 'programmi' si devono responsabilizzare autonomamente per produrre programmi validi, espliciti, ricchi di informazioni su come si sono costruiti e su come si gestiscono nel tempo.

Per questo, la via della presentazione annuale 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, non è sufficientemente significativa ed anche impegnativa per i responsabili dei programmi, di quanto potrebbe essere quella di regolare a scala nazionale l'intera programmazione strategica per tutte le attività. Una legge che non solo impartisce 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 giudicano *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 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 (la LOLF) che ha introdotto un metodo comune di presentare programmi e richiedere finanziamenti. Ma con difficoltà ha saputo far partire una programmazione in seno a ciascun programma. I programmi, prima di averne il

nome, devono avere una natura autentica e credibile. Devono essere articolati secondo regole proprie che ne assicurano la capacità attuativa, realizzativa. La programmazione francese che ha avuto avvio teorico con la LOLF e applicazione pratica – dopo molto tirocinio – solo con 2007 – va in questa direzione? La documentazione a disposizione del pubblico non è sufficiente per dare una risposta adeguata.

I PAP, che sarebbero il cuore del risultato del lavoro, sono essenziali, ma non si ha modo ancora di vedere i metodi usati e il lavoro che esiste dietro di essi. I sospetti e i rischi di un surrettizio accostamento fra spese in corso, e loro proiezione di risultati sul Progetto annuale futuro senza riprogettazione, (con scorciatoia ‘incrementalista’), non sono né dissipati né scongiurati. I tempi sono stati e sono molto stretti. Chi vivrà vedrà.

### Documentazione specifica per il paragrafo 2.3 (Esperienza francese)

Republique Française,

*Loi organique n.2001/692 du 1er Août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)*, (p.23) avec version consolidée au 13 Juillet 2005.

Ministère de l’Economie, de Finances, et de l’Industrie

Ministère de l’Economie, de Finances et de l’Industrie, (MINEFI), *Mise en oeuvre de la Loi organique du 2001.3.*

- a. Cahier des charges pour l’elaboration des nouveaux contenus des budgets ministériels (Circulaire, 18-02-2002, pp38);
- b. Rapport sur la preparation de la mise en oeuvre de la LOLF (en application de la loi de finance (Mai 2003pp,19);
- c. Rapport sur la preparation de la mise en oeuvre de la LOLF (Juin 2004, pp. 50).

Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie (MINEFI), Direction de la Reforme budgétaire, *Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et de rapports annuels de performance annexés au Projets de Loi de Finance (Memento)*, [version du 12-12-2003].

Le Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie, le Secrétaire d’Etat au budget et à la reforme budgétaire, 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)*,(Juin 2004)

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*. (Pages reunis du site web du MINEFI)

Ministère de l’Economie des Finances et de l’Industrie (2005), *Guide pratique de la déclinaison des programmes. Le budgets opérationnels de programme*, (Janvier 2005)