

## Sintesi e conclusioni

La legge n. 243/2012 ha previsto (articolo 21, comma 1) la sperimentazione di un bilancio «a base zero», come modalità di superamento del criterio della spesa storica e di rafforzamento del ruolo programmatico e allocativo del bilancio dello Stato. L'attività di sperimentazione è volta, anche tramite un'attività di simulazione, a evidenziare gli effetti legati alla differente modalità di predisposizione del bilancio, nonché alle conseguenze potenziali sulla sua esecuzione. La sperimentazione, affidata al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è da concludersi entro il mese di giugno 2014 ai fini della presentazione alle Camere di una relazione nella quale siano esaminate le conseguenze che deriverebbero per il sistema di contabilità e finanza pubblica dall'adozione di un bilancio «a base zero».

L'ordine del giorno G/1121/1/3/Tab.6 (testo 2) del 29 ottobre 2013 approvato dalle Camere in sede di discussione del disegno di legge di bilancio 2014 ha impegnato il Governo a intraprendere una specifica attività di simulazione degli effetti derivanti dall'adozione di detto strumento da parte del Ministero degli affari esteri, anche usando delle versioni meno rigide del tradizionale modello di budget "a base zero".

Al fine di attuare il percorso previsto dalla norma e dal successivo ordine del giorno è stato costituito un apposito gruppo di lavoro inter-ministeriale tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri. La sperimentazione ha preso a riferimento lo schema di "*justification au premier euro*" (JPE) o "giustificazione al primo euro": previsto dalla Legge organica delle finanze pubbliche (LOLF) in Francia. Questo approccio, pur non ripercorrendo in interezza il processo di costruzione di un bilancio a base zero, riprende alcuni elementi informativi tipici dello stesso, prevedendo annualmente una riconsiderazione negoziata degli stanziamenti operata dai soggetti responsabili dei programmi che fanno capo ai singoli Ministeri competenti, in base a specifiche priorità e alle esigenze finanziarie previste per l'anno seguente, riadattati poi ai vincoli di bilancio complessivi.

*RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO*

Con la collaborazione del Ministero degli affari esteri, una visione d'insieme dell'intera proposta del corrispondente stato di previsione è stata costruita evidenziando le priorità, gli obiettivi e le attività corrispondenti alla richiesta di risorse finanziarie, approfondendo in particolare l'obiettivo relativo alla *"Promozione della lingua e cultura italiana"*.

Nella seguente Relazione si descrive il processo di formazione di un bilancio a base zero nella sua impostazione teorica, indicando alcuni dei presupposti richiesti per la sua effettiva implementazione. Si analizzano modelli sperimentati in altri Paesi al fine di valutare i possibili risvolti applicativi e di evidenziare i punti di forza e di debolezza di questo modello. La sperimentazione condotta con il Ministero degli affari esteri offre spunti utili per formulare prime valutazioni relative al contesto italiano.

Tra le motivazioni di uno scarso utilizzo dell'approccio "a base zero", oltre all'onerosità e alla complessità del processo, vi sono vincoli e criticità che, in particolare nel caso italiano, riguardano la necessità di assicurare, nella predisposizione del bilancio, strumenti per orientare la programmazione finanziaria e valutare la sostenibilità delle proposte finanziarie nel medio termine. Questi elementi, assieme alla questione dell'efficacia delle attività poste in essere rispetto agli obiettivi, non sono valorizzati in un modello di bilancio a base zero, sebbene rappresentino temi rilevanti per il miglioramento dei servizi pubblici in Italia. La programmazione e realizzazione di interventi in conto capitale, e in particolari di quelli infrastrutturali, già di modesta entità e in riduzione nel nostro Paese negli ultimi anni, richiedono la certezza delle risorse su un arco pluriennale, aspetto difficilmente conciliabile con un processo in cui, ogni anno, vengono riconsiderate interamente le dotazioni finanziarie dei programmi.

D'altra parte, l'attenzione posta sulla misurazione del prodotto delle attività svolte e dei servizi erogati e la richiesta, rivolta ai livelli manageriali delle amministrazioni, di fornire soluzioni alternative per la loro produzione, che sono tipiche del bilancio "a base zero", possono in diversi casi essere maggiormente valorizzati nel contesto italiano.

## CAPITOLO 1 - Il bilancio a base zero

Il bilancio a base zero (BBZ) fa riferimento a un modello di bilancio nel quale la proposta iniziale e le relative previsioni di spesa sono formulate sulla base degli obiettivi perseguiti nel periodo di riferimento. La peculiarità di questo processo consiste nel fatto che il bilancio viene costruito ripartendo da "zero" a ogni nuovo ciclo. Viene richiesto, in altri termini, che ogni singola voce di spesa, in relazione alle priorità di riferimento e alle azioni proposte per la loro realizzazione, sia rimessa in discussione per il complesso della spesa, piuttosto che rispetto ai soli aggiustamenti al margine (incremento o riduzione dello stanziamento rispetto agli esercizi precedenti).

Questo modello si distingue da altri processi che, per la formulazione delle proposte di bilancio, mirano al superamento del criterio della spesa "storica" e a rafforzare l'attenzione verso il grado di efficienza con cui si perseguono gli obiettivi. In particolare, il bilancio a base zero valorizza maggiormente le proposte e le decisioni formulate dalle strutture amministrative, a cominciare dai livelli manageriali. A differenza dei modelli più recentemente suggeriti dalle principali istituzioni internazionali che operano nel campo della finanza pubblica - che muovono nella direzione di un approccio *top-down* in cui sono valorizzate le indicazioni dei vertici (e della politica) e l'attenzione al quadro complessivo delle compatibilità macroeconomiche - esso si fonda piuttosto sulle informazioni e l'esperienza detenute dai gestori della spesa e spinge gli stessi amministratori a esplicitare gli obiettivi perseguiti con la propria attività. Gli stessi amministratori vengono, inoltre, spinti in questo processo a riconsiderare le azioni poste in essere per il raggiungimento degli obiettivi e le risorse richieste per la loro realizzazione.

Più diffuso presso nel settore privato, questo sistema è stato introdotto nella pubblica amministrazione per la prima volta presso il Dipartimento dell'agricoltura degli Stati Uniti d'America nel 1962<sup>1</sup> e poi nello Stato della Georgia<sup>2</sup>. Un ulteriore interesse per

<sup>1</sup> Cfr. Wildavsky e Hammond, 1965-66.

## RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

questa tecnica di bilancio è emerso negli anni settanta, da quando sono state sperimentate diverse varianti del sistema di bilancio a base zero in vari paesi e diversi livelli di governo, tra cui gli Emirati Arabi Uniti, l'India (fine anni ottanta) e la Nuova Zelanda, alcuni Stati, Comuni, Contee o altri enti pubblici negli Stati Uniti (per esempio, City of O'Fallon in Missouri, Manatee County in Florida, School Employees Retirement System of Ohio, Northwest Florida Water Management<sup>3</sup>). Più di recente, in occasione della crisi finanziaria del 2008, si è registrato un rinnovato interesse verso l'applicazione di questo metodo. La ristrettezza di risorse pubbliche ha, infatti, richiesto un contenimento delle spesa e limitato la possibilità nuove iniziative con risorse aggiuntive, imponendo una significativa riconsiderazione delle attività svolte e riallocazione delle risorse disponibili.

Gli elementi caratteristici della struttura delle amministrazioni pubbliche, le attività svolte e i processi decisionali, hanno indotto i Governi verso l'adozione di versioni che non ripropongono interamente il modello teorico del bilancio a base zero, ma che tendono a valorizzarne alcuni aspetti peculiari<sup>4</sup>.

In molti paesi, pertanto, la documentazione allegata alla discussione di bilancio presenta elementi informativi simili a quelli richiesti nell'ambito di un bilancio a base zero (si pensi per esempio alla *justification au premier euro* della Francia). Non esistono, tuttavia, esperienze recenti in cui l'intero processo di bilancio, a livello nazionale, sia stato costruito tramite le modalità tipiche di questo schema.

#### a) Il modello teorico

Nell'impostazione teorica, il processo di costruzione di un bilancio a base zero prevede quattro fasi<sup>5</sup>:

1. individuazione delle unità decisionali;

<sup>1</sup> Lo sviluppo di un sistema formalizzato di bilancio a base zero viene generalmente ricondotto all'esperienza di Texas Instruments della fine degli anni sessanta. L'azienda aveva implementato, in quegli anni, un sistema strutturato di decisioni per l'individuazione dei progetti di ricerca e sviluppo da finanziare (Chen, 1980). Il processo seguito fu divulgato da Pyhrr in un articolo del Harvard Business Review che aveva colpito l'allora Governatore della Georgia, Jimmy Carter, e portato a un adattamento nel settore pubblico.

<sup>2</sup> Cfr. Gieler et al., 2013.

<sup>3</sup> Cfr. Government Finance Officers Association – City of Calgary, 2011.

<sup>4</sup> Vedi Jones, R, e Pendlebury, M. Public sector accounting, 1988 e European Parliament – Directorate general for research, Zero base budgeting, Working paper 4-1996.

## RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

2. sviluppo delle proposte decisionali;
3. revisione e classificazione delle proposte decisionali;
4. allocazione delle risorse.

In primo luogo occorre individuare le "unità decisionali", ossia il livello decisionale chiamato a formulare le proposte per la costruzione del bilancio. Tali unità, all'interno dell'amministrazione interessata, possono essere definite sia con riferimento alla struttura organizzativa (centri di responsabilità, centri di costo), sia a quella funzionale del bilancio (missioni, programmi, azioni). Per ciascuna unità, inoltre, è necessario che sia individuato un soggetto responsabile e che gli obiettivi di riferimento siano chiaramente definiti e misurabili.

L'individuazione del "giusto" livello a cui assegnare il compito di proporre delle proposte decisionali è fondamentale per sfruttare al meglio l'approfondita conoscenza che i livelli gestionali hanno delle modalità di realizzazione operative delle attività e dei loro costi. Per questo, occorre evitare di individuare le unità decisionali a un livello troppo distante dall'operatività dei programmi di spesa (per esempio, i dirigenti apicali) o troppo lontane da una visione significativa degli obiettivi a cui contribuiscono (per esempio, i singoli uffici).

In altre parole, l'esercizio del bilancio a base zero richiede la partecipazione di livelli decisionali responsabili delle attività svolte e dei servizi erogati al fine di realizzare le politiche perseguite. Essi dovrebbero possedere una profonda conoscenza dell'intero "processo produttivo" e degli aspetti legati alla sua gestione nel corso dell'esercizio. Le attività svolte dalla unità decisionali dovrebbero essere tra loro omogenee e riconducibili a uno stesso obiettivo e su di esse, il livello decisionale individuato, dovrebbe poter incidere in misura significativa. Si presuppone, infine, che dispongano di informazioni circa l'efficacia delle attività realizzate rispetto agli obiettivi e che le loro decisioni assunte siano basate anche sulla considerazione di questi elementi.

Il bilancio a base zero fornisce un quadro all'interno del quale i gestori della spesa sono chiamati ad analizzare le loro attività in termini di obiettivi, a fornire una misurazione

*RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO*

delle prestazioni effettive, formulare proposte circa eventuali alternative possibili e valutare il confronto tra i costi previsti e i benefici attesi<sup>6</sup>.

Sulla base delle informazioni disponibili, infatti, ciascuna unità decisionale predispone un "proposta decisionale" che contiene: una breve illustrazione delle richieste di risorse e delle loro motivazioni, comprese le informazioni necessarie ai livelli decisionali più alti per una valutazione degli effetti attesi in termini di conseguimento degli obiettivi; le attività proposte per realizzare gli stessi obiettivi; l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie. La proposta decisionale dovrebbe inoltre contenere proposte alternative circa la medesima funzione, tramite la realizzazione di differenti attività o modalità di esecuzione, oppure di diversi livelli di una stessa attività e delle corrispondenti risorse per il suo finanziamento. Infine, oltre a una valutazione dei benefici quantitativi e qualitativi attesi dall'attuazione del proposta, andrebbero indicate le possibili conseguenze in caso di mancata realizzazione dell'attività e i criteri utilizzati per formulare la proposta finale indicata nel proposta decisionale.

Per ciascun obiettivo, un proposta decisionale è tipicamente strutturata in tre livelli differenziati di proposte:

1. la **proposta decisionale minima**, che indica il livello di finanziamento al di sotto del quale sarebbe impossibile assicurare lo svolgimento delle funzioni dell'unità organizzativa;
2. la **proposta decisionale di base (o mantenimento del livello attuale)**, che riporta le risorse necessarie per garantire l'erogazione del livello attuale di servizi e attività svolti;
3. la **proposta decisionale incrementale**, che indica l'incremento di risorse previsto per estendere il livello dei servizi ad un grado più elevato di quello attuale.

Esso può, inoltre, includere la proposta di combinazioni diverse di attività e interventi, tra loro alternativi, da svolgere per il raggiungimento degli obiettivi.

---

<sup>6</sup> Il processo di costruzione del bilancio a base zero non si prende carico di individuare se le unità decisionali di riferimento sono ciascuna indispensabile e se le attività e le operazioni svolte sono in accordo con gli obiettivi dell'amministrazione. I fattori rilevanti per l'organizzazione delle strutture sono considerati come già affrontati e soddisfacenti.

## RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

Questo processo tende, dunque, a favorire una riconsiderazione delle motivazioni sottostanti l'adozione della proposta piuttosto che alla mera quantificazione finanziaria, sia da parte dell'unità decisionale che formula le proposte, sia di chi è preposto alla loro successiva valutazione.

Una volta predisposti, i pacchetti decisionali vengono raccolti e classificati secondo un rango di priorità stabilito in ordine decrescente di beneficio o di importanza rispetto a ciascun obiettivo dell'amministrazione. Il processo di classificazione può essere svolto coinvolgendo l'unità decisionale che ha sviluppato le proposte in un confronto con i livelli decisionali più alti o da un comitato speciale che ha anche il compito di consolidare e coordinare le proposte tra unità di decisione. Se la struttura organizzativa prevede più livelli gerarchici, la stessa procedura di ordinamento delle proposte, in base alla loro posizione nella graduatoria, viene eseguita varie volte, fino a quando non si giunge a una classifica consolidata per l'intera amministrazione.

Per quanto vi siano alcuni elementi di valutazione discrezionali, è importante che i criteri utilizzati per ordinare le proposte decisionali, riferite a un medesimo obiettivo, siano preventivamente determinati sulla base di criteri oggettivi e definiti, per esempio, in relazione:

- al criterio del risparmio o del minore costo per beneficio;
- al criterio del voto (spesso impiegato quanto il processo decisionale è demandato a comitati);
- a un insieme di criteri multipli, che mira a valutare se l'attività proposta è prevista dalla legge, se è politicamente accettabile, se l'amministrazione dispone delle risorse umane e finanziarie necessarie per implementare l'attività.

È possibile attribuire un valore a ogni criterio e il risultato della ponderazione attribuita a ciascuna proposta decisionale formerà la base dell'ordinamento per la classificazione delle proposte.

Stabilita la graduatoria finale, tutti i pacchetti sono elencati in base alla loro posizione nella classifica. Una possibile modalità di selezione tra questi è che, stabilita l'entità delle risorse complessivamente disponibili, sia imposta una soglia finanziaria rispetto alla quale tutti i pacchetti che si collocano, in base al punteggio assegnato, sopra la linea sono finanziati, mentre vengono eliminati tutti i pacchetti di sotto di essa.

---

*RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO*

---

Ogni proposta decisionale viene valutata da ciascun livello gerarchico dell'amministrazione e, in una struttura complessa, ciò comporta naturalmente ingenti oneri di tipo amministrativo e in termini di lavoro. Una riduzione di questi oneri è perseguibile attraverso l'introduzione di soglie di troncamento per ogni livello di consolidamento delle proposte. Così, al primo livello, fissata una prima soglia, vengono scartati tutti i pacchetti decisionali che si posizionano al di sotto di essa e riesaminate al livello superiore solo le rimanenti. All'ultimo stadio di selezione si determina quindi la combinazione delle proposte selezionate e, conseguentemente, l'allocazione delle risorse.

In generale, nella letteratura, a un sistema di bilancio a base zero sono associati i seguenti vantaggi:

1. favorisce, attraverso l'analisi annuale degli obiettivi, delle attività e la relativa giustificazione in termini di spese - considerate per il loro intero importo piuttosto che per la sola quota incrementale - una valutazione critica delle funzioni effettivamente svolte, l'individuazione di possibili duplicazioni o riallocazioni di attività e risorse e il superamento delle attività e dei servizi "obsoleti" rispetto alle priorità ;
2. induce, tramite il maggior coinvolgimento nel processo di bilancio dei livelli manageriali dell'amministrazione in una logica di tipo *bottom-up*, i responsabili di ciascuna unità decisionale a individuare con chiarezza i loro specifici obiettivi, a quantificare l'attività da svolgere e i servizi da rendere e a valutare l'efficacia di soluzioni alternative per il raggiungimento degli obiettivi considerati (per esempio, relativamente alla funzione di produzione adottata rispetto a una medesima attività, piuttosto che alla possibilità di ricorrere ad attività diverse per raggiungere il medesimo obiettivo);
3. richiede ai decisori di esplicitare le proprie priorità, attraverso l'ordinamento delle proposte ricevute;
4. richiede la costruzione di un quadro logico compiuto (su come le attività dovrebbero contribuire agli obiettivi e alle priorità) e una base conoscitiva dettagliata dei costi da sostenere per pacchetti decisionali. Ciò consente di disporre per l'amministrazione di uno schema chiaro e predefinito per il monitoraggio della spesa e delle attività, che consente di disporre delle informazioni necessarie a valutare eventuali interventi per rettificare le attività

## RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

nel corso dell'esercizio finanziario in relazione alla congruità della spesa, alle attività previste e ai risultati attesi;

5. favorisce la disponibilità di informazioni utili a individuare le attività meno prioritarie rispetto alle quali intervenire, rispetto al complesso di quelle svolte, qualora si ponesse l'esigenza di ridurre le spese in corso di esercizio, grazie al fatto che proposte contenute nei pacchetti decisionali sono già classificate per ordine di priorità.

Oltre alla notevole mole di lavoro per la raccolta e l'elaborazione delle informazioni rilevanti, uno processo di bilancio a base zero, nel contesto dell'intervento pubblico, pone tuttavia alcune problematiche<sup>7</sup>, tra cui:

1. la scarsa attenzione riservata alla valutazione degli obiettivi di lungo periodo, in favore di un maggiore dettaglio sulle relazioni immediate tra *input*, *output* e obiettivi. La programmazione a base zero si presta quindi meglio a orientare valutazioni di efficienza della spesa, che di sostenibilità o efficacia della stessa<sup>8</sup>. Inoltre, rimettendo in discussione ogni anno l'interezza del bilancio, non consente di fornire elementi di certezza per orientare le aspettative degli attori economici e non consente alle stesse amministrazioni di effettuare una programmazione di medio termine necessaria nel caso di attività o interventi che sono per loro natura pluriennali (come gli investimenti infrastrutturali));
2. la scarsa aderenza alle indicazioni prevalenti avanzate dagli organismi internazionali (come il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) e le regole fiscali disposte nell'ambito del nuovo quadro di *governance* europea<sup>9</sup> che prediligono e suggeriscono l'adozione di sistemi di programmazione orientati al medio periodo;

<sup>7</sup> Cfr. anche Ahmad, 2007, Government Finance Officers Association – City of Calgary, 2011.

<sup>8</sup> Rif. James Ramsey e Merlin M. Hackbart, 1978.

<sup>9</sup> Al riguardo si veda in particolare la Direttiva 2011/858/UE del Consiglio dell'Unione Europea del 8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio.

## RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

3. la formulazione di proposte tra loro del tutto indipendenti, anche con riferimento al rispetto dei vincoli aggregati di bilancio, con il rischio che il risultato finale possa risultare privo di organicità, essendo tali compatibilità verificate solo al momento della scelta tra tutte le proposte da finanziare;
4. risulta particolarmente complesso applicare il metodo a base zero per il bilancio nella sua interezza, in quanto " *non è pensabile, nel breve periodo, ridiscutere interamente parte delle spese iscritte in bilancio, come quelle, ad esempio, per stipendi e pensioni, tenuto conto del loro grado di rigidità*" o di tutela giuridico-amministrativa di cui godono<sup>10</sup>. Anche qualora percorribili, o parzialmente attuabili, operazioni di ristrutturazione (in particolare quelle che coinvolgono la ricollocazione del personale) e l'introduzione di innovazioni di processo, risultano operazioni spesso complesse che possono richiedere orizzonti temporali di più lungo periodo, che vanno oltre l'esercizio finanziario;
5. tale processo fornisce incentivi "perversi" rispetto alla possibilità che i responsabili delle unità decisionali possano proporre variazioni tali da modificare la struttura organizzativa con la soppressione di proprie attività o con la diversa attribuzione delle responsabilità loro assegnate o, ancora, il ricorso a soluzioni alternative che comportino la modifica delle proprie attività operative ed amministrative;
6. per molti ambiti della spesa, non è facile stabilire una relazione diretta tra le attività svolte e i risultati attesi, in termini di efficacia delle politiche. Anche qualora fossero disponibili valutazioni puntuali, la complessità delle interazioni non sempre consente una chiara attribuzione causale tra le singole attività svolte dai diversi responsabili della spesa. Ne deriva che non sempre i pacchetti decisionali potranno incorporare correttamente questi elementi;
7. l'intero processo necessita di un complesso di dati di natura economica, finanziaria e di informazioni qualitative e quantitative particolarmente ricco e ampio. Ciò comporta una notevole mole di lavoro per la raccolta e l'elaborazione di tali informazioni nonché rilevanti interventi per

<sup>10</sup> Cfr., in proposito, Da Empoli D., De Ioanna P., Vegas G., Il bilancio dello Stato, Il Sole 24 Ore, 2005.