

RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

l'adeguamento dei sistemi contabili, l'implementazione delle banche dati e la formazione, con la conseguenza di investimenti iniziali cospicui sia in termini di risorse finanziarie che di competenze e personale.

b) Alcune applicazioni pratiche

L'interesse per il bilancio a base zero deriva soprattutto dall'idea che il ricorso a questo modello riesca a segnalare con forza agli amministratori il fatto che le risorse assegnate in precedenza non sono inamovibili e che sia necessario, periodicamente, proporre innovazioni al processo produttivo per renderlo più efficiente.

La particolare laboriosità di questo processo decisionale ha reso tuttavia poco diffuso il ricorso a questo modello di bilancio nella sua integrale formulazione teorica. Ciò nonostante, alcune esperienze applicative hanno cercato di valorizzarne gli aspetti peculiari utilizzando schemi e modalità che cercano soprattutto di ridurre i costi amministrativi previsti nel modello delineato in letteratura.

Le principali varianti del bilancio a base zero si possono ricondurre a due gruppi:

- il bilancio per "capitoli a zero" che, date determinate attività (per esempio i capitoli del bilancio), fornisce una spiegazione dettagliata delle risorse richieste in base al livello di servizio fornito (e non in base al precedente livello di finanziamento) o, in altre parole, si concentra sulla ragionevolezza e possibile riduzione degli *input* in base all'*output* atteso;
- il bilancio per "livello di servizi erogati", in cui si enfatizza l'aspetto della scelta tra pacchetti decisionali alternativi in base al livello di servizio che si vuole raggiungere, con una maggiore attenzione alla determinazione degli *output* e alle relative misurazioni piuttosto che alle stime degli *input* corrispondenti.

Nel primo caso, le richieste di risorse (e le corrispondenti giustificazioni) vengono inviate al livello decisionale superiore (e infine all'autorità centrale di bilancio) che le analizza, utilizzando come strumento di valutazione le giustificazioni presentate dalle amministrazioni piuttosto che la spesa degli anni precedenti. Le richieste sono spesso accompagnate dall'indicazione di obiettivi perseguiti e dalla descrizione delle attività stabiliti dalle stesse amministrazioni, che sono poi valutati dalle autorità centrali del bilancio, confrontandosi eventualmente con le amministrazioni interessate, per

RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

l'elaborazione del bilancio finale. La "justification au premier euro" del modello francese rientra in questa tipologia di approccio (cfr. Riquadro 1).

Più nello specifico, il bilancio per capitoli "giustificato al primo euro" presenta le seguenti caratteristiche:

1. Maggiore attenzione sui fattori della produzione e in particolare sulle spese previste in relazione alle attività svolte - i responsabili della spesa sono maggiormente sollecitati dalla necessità di giustificare le proprie spese anche attraverso discussioni approfondite tra le autorità centrali del bilancio e le amministrazioni. Oggetto della discussione diventa l'intero importo della spesa proposta e non sono soltanto le sue modifiche incremental;
2. Sono presenti vantaggi, che tuttavia rimangono ancorati alla sola valutazione della efficienza con cui sono impiegati i fattori della produzione previsti per lo svolgimento di una attività predeterminata, senza che questo comporti una revisione del processo di definizione degli obiettivi e delle attività da realizzare in capo a diverse unità decisionali.

Tale modello non consente comunque una valutazione comparata tra le diverse attività.

Riquadro 1: La "justification au premier euro" in Francia

Il ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio in Francia coinvolge diversi attori istituzionali in base alla seguente tempistica:

Gennaio - Una riunione di Governo di inizio anno fissa la strategia di bilancio complessiva per l'anno successivo. Il Primo ministro invia a ciascun dicastero una "lettera di allineamento" (lettres de cadastre), al fine di determinare le linee orientative di bilancio.

Febbraio - Aprile - La Direzione del bilancio, organismo incardinato presso il Ministero dell'economia francese, esamina le singole richieste di stanziamento dei Dicasteri e redige una prima bozza di progetto complessivo di bilancio.

Aprile - Parallelamente alla discussione tra Dicasteri e Direzione del bilancio in relazione agli stanziamenti, sono svolti specifici lavori di valutazione

RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

delle performances nell'ambito delle missioni, per la preparazione dei singoli progetti annuali (PAP) e al fine di inviare al Parlamento l'elenco degli obiettivi e degli indicatori di performance.

Maggio - Il Primo ministro indirizza le lettere di plafond a ciascun Ministero, fissando il tetto massimo degli stanziamenti di ciascuna missione.

Giugno - Settembre - Ciascun Ministero competente, di concerto con la Direzione del bilancio, delibera la ripartizione degli stanziamenti tra i differenti programmi di una missione. Parallelamente, i responsabili di programma lavorano alla strategia di definizione degli obiettivi da conseguire. Dopo un'ultima fase di redazione dei documenti di bilancio per definire i progetti annuali di performances (PAP) e la giustificazione al primo euro (JPE), il progetto di bilancio viene esaminato dal Consiglio di Stato e successivamente discusso e adottato dal Consiglio dei ministri.

Entro il 1° martedì di ottobre - Apertura della sessione di bilancio con la con la presentazione del projet de loi de finances all'Assemblea nazionale e al Senato.

Questo approccio prevede 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 in una fase successiva. La giustificazione al primo euro contiene una dettagliata spiegazione degli stanziamenti richiesti in base a parametri economici (come ad esempio, impiego delle risorse, numero di utenti, volume di attività, ecc.) e finanziari (costi unitari, stipendi, ecc.). Nel contesto francese tale modello ha sostituito quello dei "services votés" (capitoli votati), nel quale le richieste di stanziamento erano riproposte pressoché automaticamente da un anno all'altro, secondo un criterio della "spesa storica". L'analisi giustificativa "al primo euro" può essere presentata sia a livello di programma, che di singola azione del bilancio.

Più nel dettaglio, il documento in cui viene riportata l'analisi è il progetto annuale di performance (PAP) che riporta, per ciascun programma di spesa, una descrizione delle principali linee strategiche, gli obiettivi associati al

RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

programma di spesa e i relativi indicatori di risultato e dettaglia i corrispondenti stanziamenti. Esso contiene un'analitica descrizione che serve a "giustificare al primo euro" gli stanziamenti richiesti da ciascun Ministero e comprende, inoltre, un'analisi dei costi per la realizzazione del programma medesimo. In particolare la procedura della giustificazione al primo euro consiste nel presentare una dettagliata dimostrazione dei fabbisogni finanziari richiesti per l'attuazione di ciascun programma di spesa, sulla base di parametri economici (come ad esempio, l'impiego delle risorse, il numero di utenti, il volume di attività, ecc.) e finanziari (spese unitarie, salari e stipendi, ecc.).

Tra le informazioni più rilevanti fornite per giustificare gli stanziamenti di spesa associati al programma o all'azione vi sono, in primo luogo, quelle relative alle spese di personale. Tali spese sono dettagliate per qualifica e vengono fornite le previsioni di uscita e i nuovi ingressi. Inoltre, ove possibile, viene indicata la ripartizione del personale associato a ciascuna azione di spesa e ai livelli di servizi realizzati. Altre informazioni riguardano le spese di funzionamento (sia correnti che in conto capitale) e le spese per la realizzazione di interventi (anch'esse correnti e in conto capitale).

Per ciascuna di queste spese, sono fornite inoltre informazioni puntuali sul volume e sulle quantità di beni acquistati o impiegati, nonché, nei casi in cui ciò risulti possibile, sono dettagliate le spese unitarie dei fattori produttivi.

La giustificazione al primo euro degli stanziamenti può essere effettuata a livello di programma (unità di voto parlamentare) e a livello di azione (ulteriore livello di classificazione della finalità della spesa) in relazione alla eventuale presenza di spese trasversali alle diverse azioni. Alcune tipologie di spesa non sono comunque assoggettabili alla una giustificazione al primo euro. Tra queste figurano, per esempio, quelle per gli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri (per le quali viene indicata solo la spesa del personale complessivamente addetto a tale servizio o quella relativa all'uso delle sedi), i fondi discrezionali e di riserva la cui destinazione non è nota nella fase di formazione del bilancio essendo ripartiti nel corso dell'esercizio finanziario sulla base delle esigenze, ecc. In questi casi, gli stanziamenti di

RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

bilancio sono definiti nel bilancio di previsione solo con riferimento al loro intero ammontare.”

A differenza del primo modello, il bilancio per “livelli di servizi erogati” enfatizza maggiormente la parte degli obiettivi inserita nel proposta decisionale, nel quale si richiede di includere, oltre a misure di *performance*, anche una descrizione qualitativa degli effetti (positivi e negativi) attesi dell’implementazione della proposta. Ai fini di una valutazione, l’attenzione si focalizza in questo caso sulla combinazione di servizi e interventi che appaiono migliori per il raggiungimento degli obiettivi, piuttosto che sulle risorse necessarie per il loro finanziamento.

Questo secondo schema si distingue per i seguenti aspetti peculiari:

1. i pacchetti decisionali devono fornire proposte per differenti livelli di servizio erogati (tuttavia tale operazione potrebbe risultare di difficile attuazione, considerato che i decisori non sempre hanno una precisa conoscenza delle relazioni tra *input* e *output* associati ai servizi resi);
2. porta a una valutazione più consapevole nella definizione dei tagli del bilancio, facendo emergere quali sono le conseguenze della mancata approvazione di un proposta decisionale o di un suo dimensionamento a un particolare livello di attività;
3. i *manager* potrebbero non avere incentivi a fornire alternative per diversi livelli di servizio.

Dalla disamina proposta emerge con maggiore chiarezza la tipologia di risposte che un modello di programmazione a base zero può offrire. Innanzitutto, va notato che il processo non implica una riconsiderazione o individuazione di quali siano i bisogni e le priorità della collettività amministrata e, di conseguenza, non favorisce una riallocazione verso i programmi di spesa che meglio soddisfano le preferenze della collettività medesima. Per come è organizzato il processo, che non origina da indicazioni politiche, le priorità sono infatti già determinate nell’ambito dell’amministrazione e gli obiettivi e

” Per maggiore dettaglio, cfr. Ministère de l’Économie et des Finances - Direction du Budget, 2011 e 2012 e Ragioneria Generale dello Stato, 2008.

RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

programmi di spesa che contribuiscono a tali priorità sono definiti dall'interno della stessa struttura amministrativa.

Il processo conduce piuttosto all'individuazione dei programmi di spesa che si intende finanziare e al corrispondente livello quali-quantitativo dei servizi che si intende fornire (in particolare nella versione "bilancio per livelli di servizi erogati"). Infine, favorisce la ricerca delle soluzioni più efficienti per l'erogazione dei servizi anche attraverso la comparazione tra i possibili *input* da impiegare nei processi produttivi, in particolare nella versione "bilancio giustificato al primo euro" (per una sintesi del confronto vedi Tavola 1).

Tavola 1. Confronto tra diverse modalità applicative del bilancio a base zero

| | BBZ giustificato al primo euro | BBZ per livello di servizi erogati |
|------------------------|---|---|
| Caratteristiche | <p>Dettagliata giustificazione di tutte le voci di spesa, con l'indicazione per ciascuna attività dei costi unitari e delle quantità.</p> <p>Minore attenzione sulle possibili attività alternative per raggiungere lo stesso obiettivo</p> | <p>Le unità decisionali sviluppano i pacchetti decisionali per consentire alle autorità di bilancio di scegliere tra diverse attività alternative e diversi livelli di servizio da erogare.</p> <p>Minore enfasi sui costi di tali attività</p> |
| Vantaggi | <p>Aiuta a riallocare la spesa tra le unità organizzative</p> <p>Evidenzia la spesa unitaria richiesta per unità di prodotto</p> | <p>I decisori possono proporre differenti livelli di servizio</p> <p>Richiede la predisposizione di proposte alternative</p> <p>Evidenzia le implicazioni della mancata approvazione delle proposte</p> |
| Svantaggi | <p>Non sono presentate alternative per considerare diversi livelli di servizio</p> | <p>Richiede numerose informazioni e dati sui livelli di performance della spesa.</p> |

CAPITOLO 2 - La simulazione relativa al Ministero degli affari esteri

La simulazione condotta in collaborazione con il Ministero degli affari esteri si colloca nell'ambito dell'approccio del bilancio per "capitoli a zero" o "giustificazione al primo euro". Questo prevede 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. La "giustificazione al primo euro", in particolare, contiene una dettagliata spiegazione degli stanziamenti richiesti in base a parametri economici (come ad esempio, impiego delle risorse, numero di utenti, volume di attività, ecc.) e finanziari (costi unitari, stipendi, ecc.).

Tale schema è stato ritenuto preferibile a quello di un bilancio per "livello dei servizi erogati", ai fini della simulazione operata, soprattutto per le seguenti motivazioni:

- a) le funzioni istituzionali tipiche del Ministero degli affari esteri riguardano spesso prodotti difficilmente misurabili o per i quali, non sempre, si dispone di indicatori significativi;
- b) non è sempre agevole/possibile esplicitare la relazione che intercorre tra le attività svolte e gli obiettivi a cui esse contribuiscono. In molti casi, infatti, tali attività sono condotte in collaborazione con altre amministrazioni e risulta particolarmente complesso individuare, con un ragionevole grado di certezza, il contributo fornito dal Ministero degli affari esteri piuttosto che quello riferibile ad altri soggetti;
- c) tale approccio si avvicina di più alle modalità seguite nel nostro processo di bilancio e, pertanto, sarebbe potuta risultare più immediata la valutazione comparata degli elementi tipici di un processo di bilancio a base zero e quello attualmente adottato.

Le unità decisionali a cui è stato affidato il compito di compilare le proposte di bilancio e le ulteriori informazioni necessarie sono state individuate nei livelli attualmente

RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

esistenti di gestione amministrativa - i centri di responsabilità dell'amministrazione (CDR). Il fatto che i programmi di spesa siano univocamente associati a un unico centro di responsabilità nell'attuale struttura di bilancio¹² consente di ottenere un buon livello di approssimazione degli ambiti funzionali di analisi. Ciascun programma di spesa dovrebbe infatti rappresentare un insieme di finalità omogenee entro cui collocare le attività delle amministrazioni e consentire di soddisfare gli elementi previsti in un processo di bilancio a base zero.

I centri di responsabilità sono stati ritenuti il livello decisionale che meglio di altri risponde alle caratteristiche che nella letteratura e nelle esperienze analizzate sono associate alla indicazione del "giusto" livello, in particolare per i seguenti motivi:

- a) sono collocati a un livello intermedio dell'amministrazione;
- b) dispongono di un'approfondita conoscenza delle modalità di realizzazione operativa delle attività e dei loro costi;
- c) hanno un'approfondita conoscenza dell'intero "processo produttivo" delle attività svolte e degli aspetti legati alla loro gestione nel corso dell'esercizio.

Complessivamente le unità decisionali ammontano a un numero pari a 14 (pari al numero di CDR del Ministero a cui si aggiunge una unità decisionale considerata separatamente per le attività riferibili alla rete estera) e provvedono alla gestione e alla realizzazione delle attività riferibili a sei aree di priorità che caratterizzano il Ministero degli affari esteri. A queste sono associati, a loro volta, gli obiettivi (che risultano pari a 20, di cui uno ripartito tra le diverse priorità) perseguiti con tali attività e alcuni indicatori di risultato riconducibili ai prodotti e servizi resi.

Le cinque aree di priorità rispecchiano le grandi direttrici individuate nel Piano della Performance del Ministero per il triennio 2014-2016¹³ sulla base delle Indicazioni della Direttiva annuale del Ministro, documento che costituisce la base per la programmazione

¹² Tranne che per il programma "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" che è condiviso tra il centro di responsabilità "Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero", il centro di responsabilità "Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni" e il centro di responsabilità "Direzione generale per le risorse e l'innovazione".

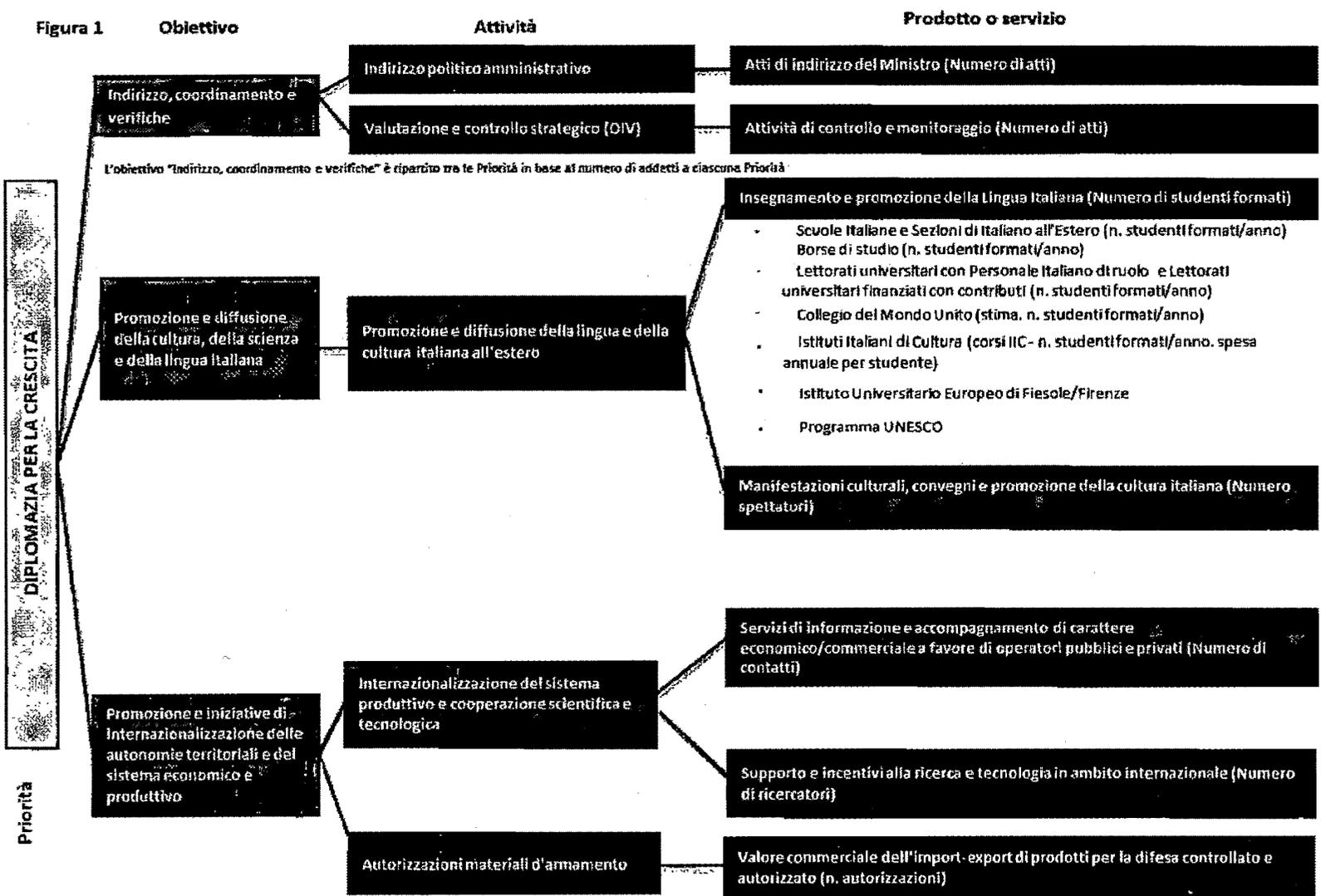
¹³ Per un maggiore dettaglio sui contenuti di ciascuna priorità, cfr. il Piano della Performance 2014-2016 (http://www.esteri.it/mae/normative/Normativa_Online/PrincipaliDisposizioniMAE/2014/20140617_Piano_della_Performance_MAE_2014_2016.pdf).

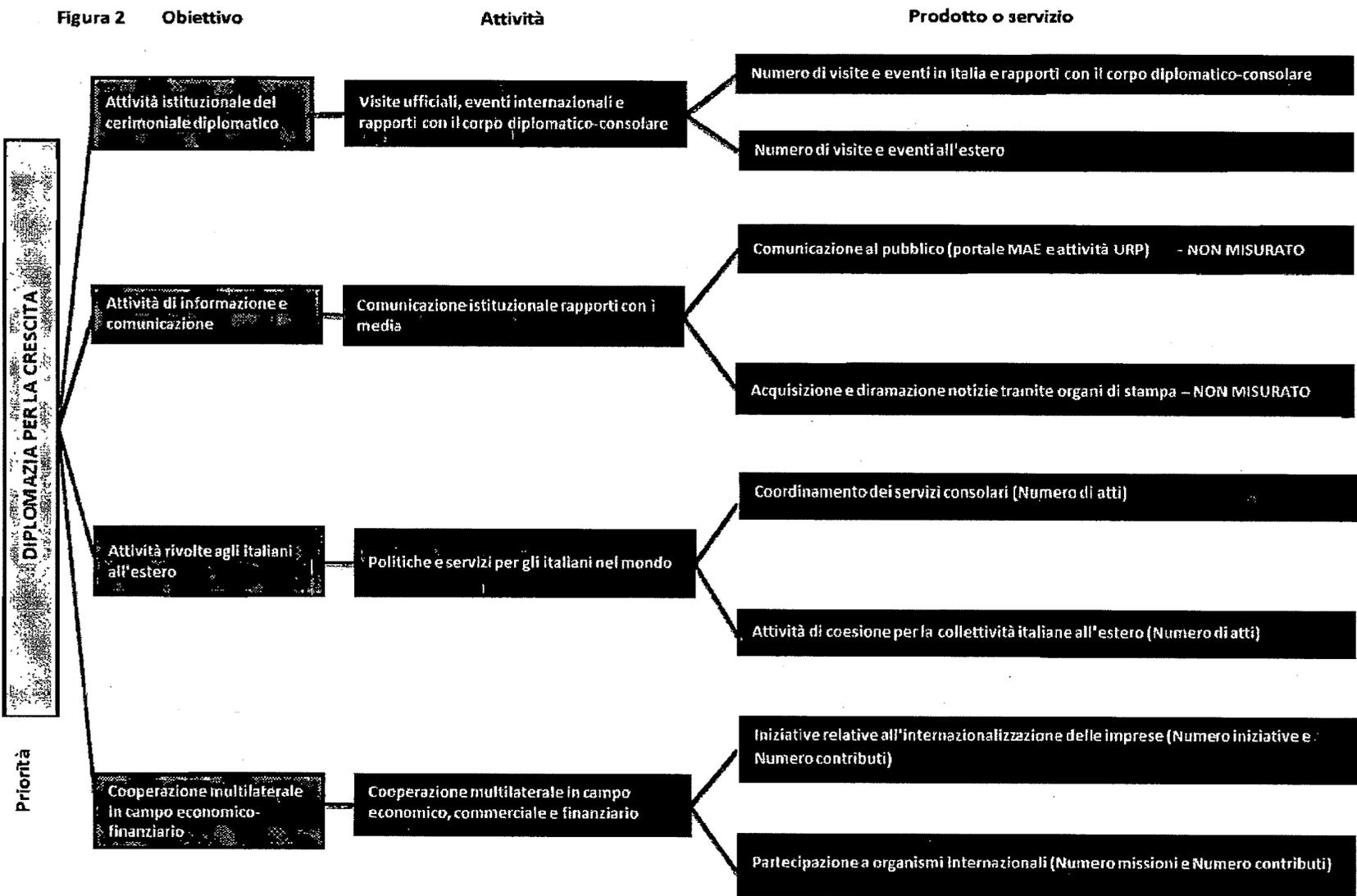
RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello e, in coerenza con le linee direttrici seguite nell'azione di governo. Le priorità sono:

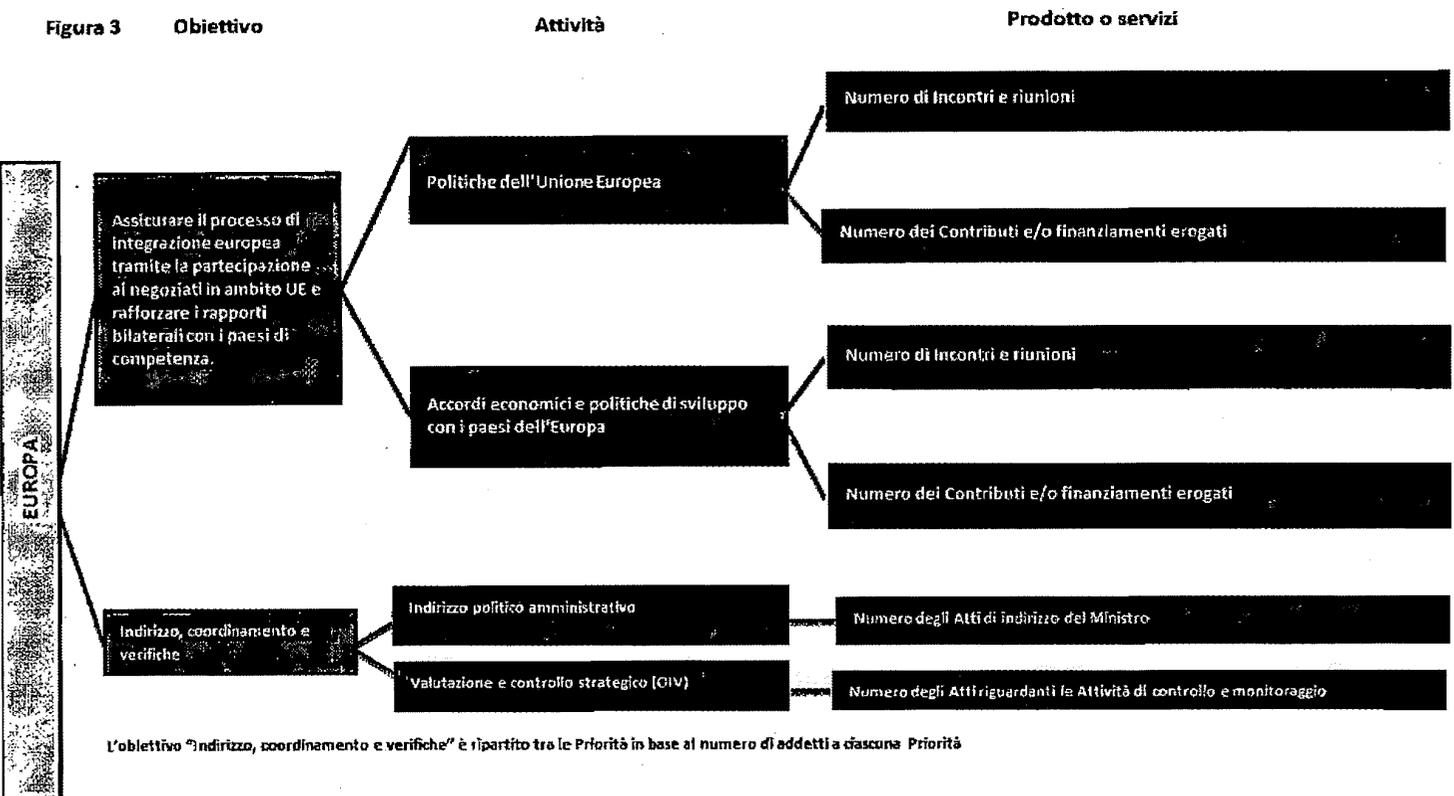
- Diplomazia per la crescita;
- Europa;
- Sicurezza e diritti
- Mediterraneo;
- Riforma dell'azione amministrativa.

Una sintesi grafica delle aree di priorità, degli obiettivi che vi contribuiscono, delle attività e dei prodotti realizzati nell'ambito di ciascun obiettivo è illustrata nelle figure che seguono (Figure 1-6).

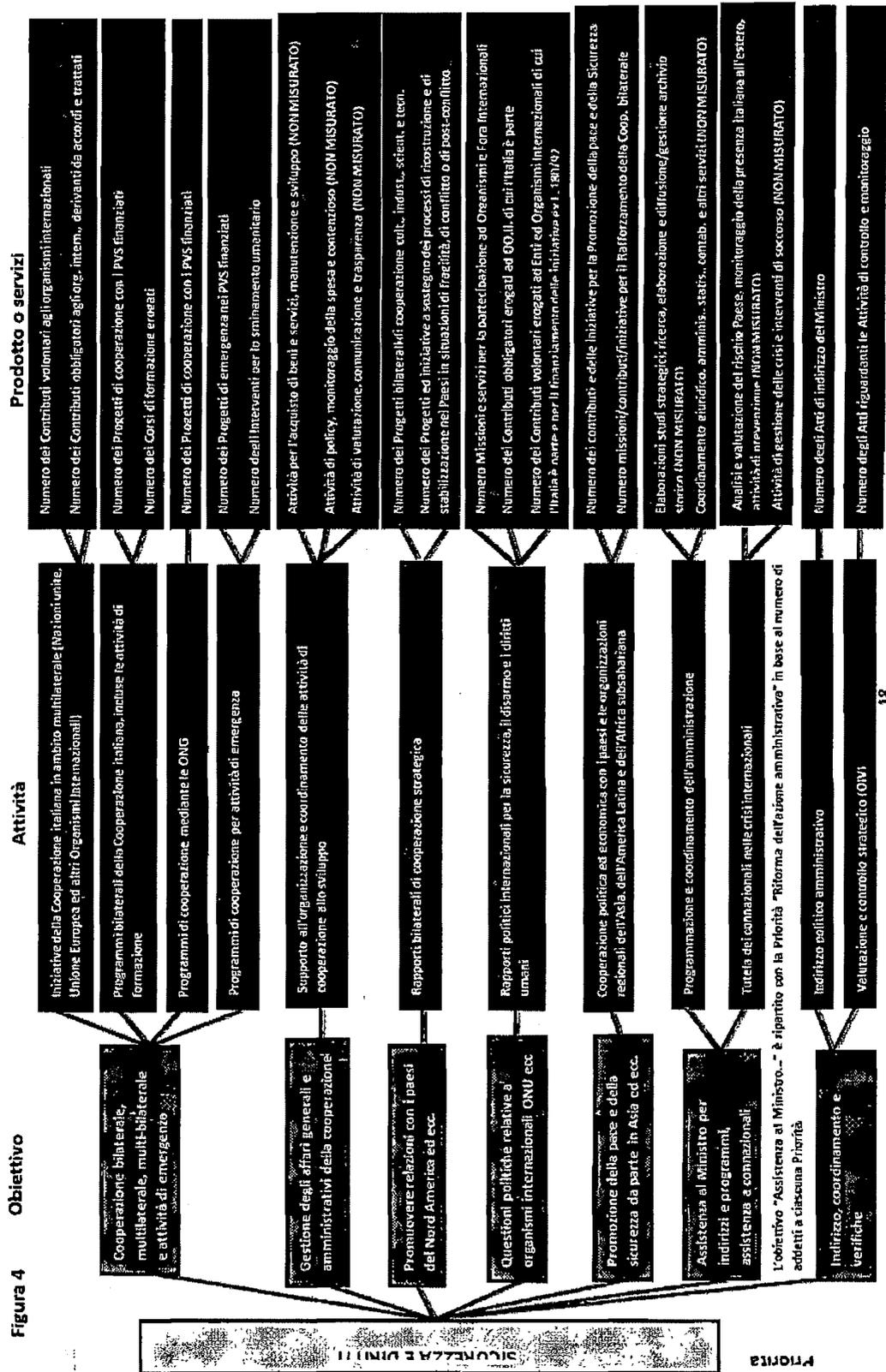




RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

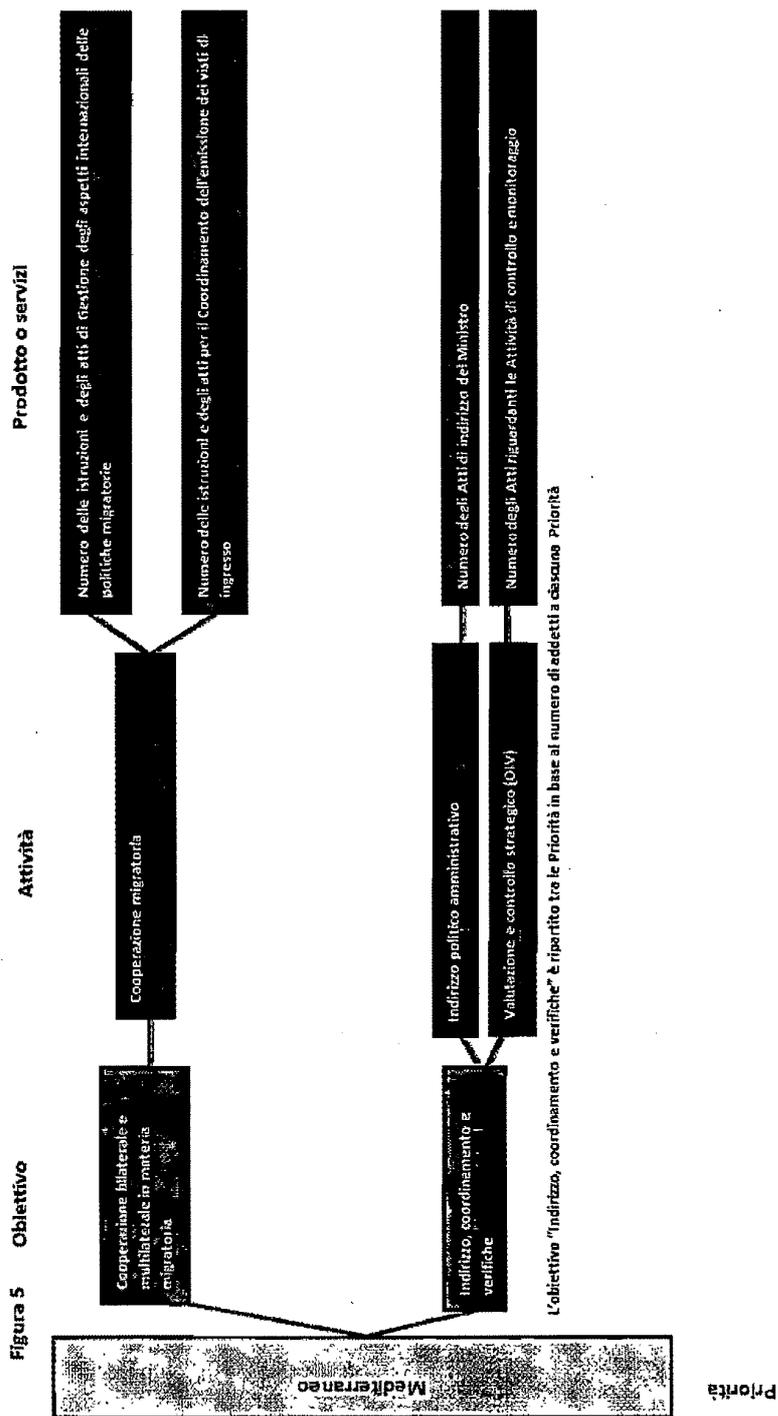


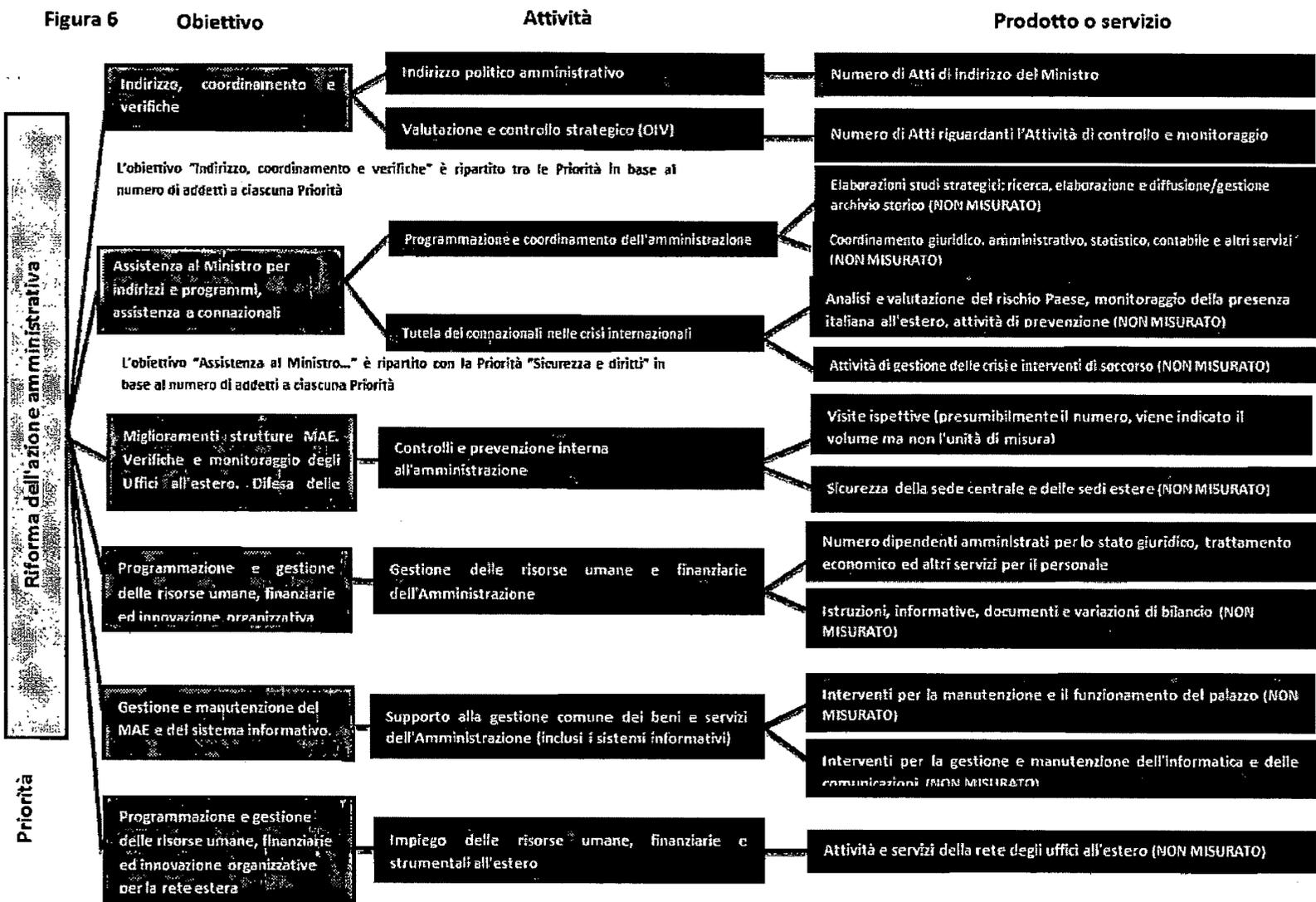
RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO



L'obiettivo "Indirizzo, coordinamento e verifiche" è ripartito tra le Priorità in base al numero di addetti a ciascuna Priorità

RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO



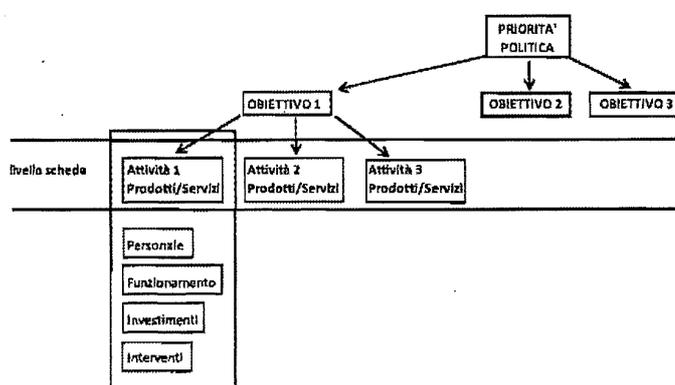


RELAZIONE SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO A BASE ZERO

Con riferimento a ciascuna priorità sono state, quindi, predisposte delle schede standardizzate per ciascun obiettivo e per le attività sottostanti. Le schede individuano la proposta finanziaria complessiva associata a ciascun obiettivo/attività e la sua giustificazione, attraverso un'analisi dettagliata dei volumi di attività e dei prodotti o servizi che si intende realizzare e della spesa corrispondente.

La Figura 7 illustra lo schema di costruzione delle tabelle utilizzate per la raccolta dei dati utili alla formazione del bilancio a base zero.

Figura 7 - schema di costruzione delle tabelle utilizzate per la raccolta dei dati utili alla formazione del bilancio a base zero



L'approccio adottato mira a evidenziare la spesa per ciascuna unità di prodotto realizzato nell'ambito dell'attività e a illustrare, tramite il dettaglio sui volumi di risorse impiegate, il contributo dei diversi fattori della produzione. Ciò consente di rendere evidente la motivazione della richiesta di finanziamento e, al contempo, di indurre i centri di responsabilità a cercare la migliore alternativa per la realizzazione degli obiettivi attraverso la formulazione di proposte che presentino, a parità di prodotti, il minor costo.

A tal fine, per ciascun attività nelle schede è prevista l'indicazione:

- del ricorso o meno dei vari fattori impiegati per la realizzazione di ciascuna attività (personale, funzionamento ecc.);