



I dati CPT per la redazione dei Documenti di Programmazione

Nucleo di Verifica e Controllo - NUVEC
**Area 3 “Monitoraggio dell’attuazione della politica di coesione
e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali”**

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma
mail: contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it

**I dati CPT
per la redazione dei Documenti di Programmazione**



CPT Temi raccoglie analisi e studi di particolare rilievo istituzionale realizzati nell'ambito del Sistema CPT, ed è disponibile on line all'indirizzo:

www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/cpt-temi/

La presente edizione ospita il lavoro realizzato nell'ambito dell'iniziativa Progetti Comuni di Ricerca del Sistema CPT "I dati CPT per la redazione dei Documenti di Programmazione", promossa e coordinata dall'Unità Tecnica Centrale.

Il lavoro di ricerca è stato svolto in modo corale da gruppi di lavoro costituiti dai componenti dei nuclei regionali e dai professionisti esterni operanti presso enti, università ed istituti di ricerca coinvolti dai nuclei stessi.

Hanno partecipato alla redazione:

Nucleo regionale CPT Basilicata: Maria Cotugno
Università degli Studi della Basilicata: Ferdinando Di Carlo

Nucleo regionale CPT Campania: Antonietta Mastrocola, Gennaro Basile,
Flavio Cannizzaro, Cesare Garofalo, Domenico Liotto
Fondazione IFEL Campania: Gaetano Di Palo, Chiara Caprio

Nucleo regionale CPT Emilia-Romagna: Tamara Simoni
Regione Emilia-Romagna: Annalisa Biagi, Sabina Fiorentini

Nucleo regionale CPT Liguria: Gian Lorenzo Boracchia, Leonardo Masini, Antonella Stipcevich

Nucleo regionale CPT Molise: Marilina Di Domenico, Michele Moffa, Giuseppina Iadanza
Università degli Studi del Molise: Stefania Giova, Francesco Capalbo, Filomena Pietrovito

Nucleo regionale CPT Puglia: Massimo Bianco, Francesca Marino
IPRES: Roberta Garganese

Nucleo regionale CPT Sardegna: Valentina Tagliagambe, Silvano Castangia
Università degli Studi di Cagliari: Alessandro Spano, Sonia Cocco

Nucleo regionale CPT Sicilia: Giuseppe Nobile, Pietro Ruolando, Giuseppe Savia
PROMETEIA: Massimo Guagnini, Sonia Neri

Nucleo regionale CPT Toscana: Patrizia Lattarulo, Claudia Ferretti
IRPET: Leonardo Ghezzi, Renato Paniccià, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone, Leonardo Piccini

Nucleo regionale CPT Umbria: Mirella Castrichini, Simona Azzarelli, Angela Gagliardi,
Giacomo Frau

Per informazioni rivolgersi a:

Agenzia per la Coesione Territoriale

Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC)

Monitoraggio dell'attuazione della politica di coesione e sistema dei Conti Pubblici Territoriali

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma

 e-mail: contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it

INTRODUZIONE

I Progetti comuni di ricerca del Sistema Conti Pubblici Territoriali costituiscono occasioni di confronto e di analisi per approfondire tematiche di interesse che sorgono a valle della tradizionale attività annuale di produzione e pubblicazione dei dati.

Con questi Progetti il Sistema CPT ha avviato un'attività di ricerca e analisi mirata a scandagliare le possibili modalità di utilizzo dei dati prodotti, a seguito dell'ascolto e interpretazione delle esigenze dei fruitori che di volta in volta si avvicinano o esprimono un potenziale interesse per i CPT.

Gli interlocutori privilegiati sono i colleghi degli uffici della Pubblica Amministrazione - in senso stretto e allargato agli enti partecipati dalla PA - e i decisori politici con i quali la Rete dei Nuclei regionali CPT e l'Unità Tecnica Centrale quotidianamente si incontrano e si confrontano per lo svolgimento delle attività istituzionali. La sintonizzazione con i loro bisogni di conoscenza e con la domanda di dati che direttamente o indirettamente esprimono, rappresenta il punto di partenza del lavoro svolto dai gruppi di lavoro che sono stati coinvolti nei Progetti comuni di ricerca.

L'intento di fornire strumenti di analisi e ricerche utili per il faticoso lavoro di costruzione e di implementazione delle politiche pubbliche è stato indirizzato verso tematiche che in prima battuta hanno coinvolto i colleghi degli uffici regionali, che hanno poi previsto l'attivazione degli istituti di ricerca, vicini al sistema degli enti regionali, e che infine hanno beneficiato dell'accompagnamento significativo anche del mondo accademico.

Il Sistema CPT raccoglie dati sui flussi finanziari gestiti dal sistema pubblico e ne territorializza il computo al fine di fornire utili informazioni per l'orientamento delle politiche economiche e sociali. In tale contesto tutto il sistema pubblico è oggetto di osservazione dei CPT e i fenomeni che vengono registrati richiedono un attento lavoro di analisi per poter produrre elementi dettagliati di conoscenza. La dirigenza della Pubblica Amministrazione e i decisori politici esprimono un fabbisogno di strumenti indirizzati alla individuazione delle più adeguate politiche che i tempi richiedono, quelle sempre più affinate e mirate al raggiungimento di obiettivi di benessere per i sistemi economici e sociali dei diversi territori del nostro Paese.

Se gli enti variamente coinvolti nelle politiche pubbliche rappresentano la potenziale committenza di dati e di analisi, i soggetti che ne esprimono la domanda - oltre alle varie Amministrazioni regionali dalle quali i progetti prendono le mosse e al variegato mondo delle autonomie locali - sono anche le Amministrazioni centrali dello Stato, sempre più impegnate nella costruzione e gestione di politiche multilivello, in termini di *governance*, e territorialmente indirizzate, in termini di impatto.

Le moderne politiche di sviluppo richiedono, inoltre, anche il coinvolgimento di un ventaglio di attori che a vario titolo possono o devono essere coinvolti nelle varie fasi del ciclo di vita delle politiche o soltanto in alcune di esse. Il fabbisogno informativo e di analisi proviene quindi anche da soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione interessati o interessabili ad un coinvolgimento consapevole: forze sociali, società civile, corpi intermedi, enti di ricerca e universitari.

Il sistema pubblico e gli interlocutori esterni, tuttavia, esprimono oggi un fabbisogno di conoscenza variamente distribuito lungo le filiere istituzionali e i territori, nonché variamente consapevole del ruolo che la conoscenza può svolgere per una migliore identificazione dei bisogni di politiche e delle loro logiche di implementazione. Lo spirito dei Progetti, quindi, è quello di assumere in primo luogo un assetto divulgativo ed anche pedagogico, diretto a sollecitare le sensibilità e a fornire strumenti per la conoscenza così da contribuire, per quanto

Introduzione

possibile, a colmare i divari nella distribuzione della conoscenza e della dotazione di strumenti di analisi.

Parafrasando *Montaigne*, possiamo dire che lo spirito con il quale sono stati condotti i gruppi di lavoro è stato quello di raccogliere strumenti di lavoro, cassette degli attrezzi, ingranaggi di ragionamento utili per "far crescere teste ben fatte, piuttosto che teste ben piene". Per questo gli indici dei documenti sono stati composti avendo a mente che il loro contenuto doveva essere indirizzato a offrire agli uffici pubblici strumenti per elaborare e interpretare i dati, oltre che produrli o fornirli.

In questa prima tornata sperimentale di elaborazione dei documenti di ricerca il lavoro è stato impostato partendo dalla ricerca delle realtà presenti all'interno della Rete dei Nuclei, in grado di fornire strumenti di lavoro dei quali già si erano dotati o per i quali avevano già maturato la consapevolezza del fabbisogno.

Lungo un percorso di condivisione e di scambio di conoscenze, i gruppi hanno maturato un comune schema di lavoro per collocare gli strumenti e le modalità di presentazione dei medesimi all'interno di contenitori utili per i colleghi di tutti i Nuclei, sia di quelli partecipanti ai gruppi di lavoro che degli altri impegnati in differenti progetti.

L'operazione di apprendimento praticata nel corso delle attività non si fermerà con la pubblicazione dei documenti di ricerca in quanto la fornitura di strumenti di lavoro richiede un'ulteriore alimentazione derivante dallo scambio e dall'aggiornamento. I vari documenti prodotti vengono quindi offerti a tutti i Nuclei affinché possano costituire un punto di partenza per affrontare il dialogo con i colleghi e le strutture che si occupano direttamente delle tematiche affrontate, per individuare con loro ulteriori perfezionamenti e ricevere ulteriori sollecitazioni per la ricerca e le analisi.

In tal senso la pubblicazione di questo rapporto porta a compimento il lavoro svolto fin qui ma non completa le attività, dal momento che il Sistema CPT creerà successive occasioni di messa in comune e di ascolto del continuo fabbisogno esprimibile nel tempo da ogni Nucleo regionale.

Questo documento di ricerca parte dal fabbisogno di dati e di conoscenza per la redazione dei documenti di programmazione delle Regioni, in particolare i Documenti di Programmazione e Finanza.

Il progetto si concentra sul contributo dei dati alla elaborazione di tali documenti. Tutti gli enti pubblici sono chiamati a sostanziare le proprie scelte in un sistema di programmazione delle risorse e delle attività degli uffici che deve nutrirsi dei dati di contesto nazionale e territoriale e dei dati sulle attività dell'ente. L'allocazione delle risorse fra le varie politiche pubbliche richiede all'ente di dotarsi di una capacità conoscitiva derivante non solo dalla disponibilità dei dati ma anche da una loro elaborazione finalizzata a meglio comprendere l'evoluzione dei fenomeni oggetto delle attività dell'ente pubblico.

Nel primo capitolo si svolge una sistematica rilevazione dei documenti di programmazione delle Regioni e delle Province autonome partendo dalla raccolta delle leggi che ne regolano il ciclo e gli strumenti per analizzarne i dettami in termini di contenuti. Una approfondita analisi comparativa dei contenuti dei Documenti di Economia e Finanza Regionali viene presentata in modo da evidenziare le comunanze e le differenze fra le varie Regioni e Province autonome. In particolare sono stati analizzati in funzione delle diverse metodologie adottate, dell'utilizzo dei dati e dei CPT, del ricorso ad analisi di scenario e i modelli di previsione macroeconomica, della descrizione degli obiettivi strategici e degli strumenti di politica regionale, degli indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate e della specificazione della programmazione finanziaria.

Con il secondo capitolo si dà conto della moltitudine di indicatori utili per l'utilizzo di metodologie di contestualizzazione dei dati in quanto i documenti di programmazione richiedono una elevata dose di conoscenza della realtà territoriali nella quali si intende intervenire e sull'impatto passato e futuro delle politiche pubbliche. Nella prima parte del capitolo vengono forniti elementi per la scelta degli indicatori e delle metodologie di utilizzo, mentre la seconda parte si focalizza l'attenzione sull'uso degli indicatori a livello settoriale.

Il terzo capitolo contiene una rassegna dell'impiego di modelli econometrici per le analisi di scenario, le esperienze realizzate e in particolare quelle in essere e alcune in corso di realizzazione presso alcune Regioni. Trovano spazio in questa parte alcuni percorsi di ricerca e di utilizzo di metodologie a carattere innovativo ad indicare possibili sviluppi della ricerca.

Infine il quarto capitolo presenta i casi in cui il sistema di gestione interna degli enti può beneficiare e utilizzare i dati e le analisi per rendere più efficace l'azione degli uffici pubblici e di quelli regionali in particolare. Anche in questo caso il lavoro svolto consente di intravedere importanti focus per la prosecuzione della ricerca in particolare a valle degli approfondimenti che alcuni Nuclei hanno svolto con riferimento ai sistemi di controlli interni e alla rilevazione dei dati nei rapporti con gli enti locali.

IL VALORE AGGIUNTO DEL PROGETTO

LA MOTIVAZIONE NELLA SCELTA DEL TEMA; IL METODO DI ANALISI; IL SUPPORTO ALLE POLICY E ALL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE

Il presente progetto di ricerca, che la rete dei Nuclei delle Regioni e Province Autonome che fa capo all'Agenzia per la Coesione territoriale ha intrapreso nel corso del 2019, riguarda l'uso della banca dati CPT nella redazione dei Documenti di Economia e Finanza, quali atti fondamentali del ciclo di programmazione delle stesse amministrazioni regionali. Per comprendere le ragioni della scelta di questo tema bisogna fare un po' di storia.

L'articolo 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria conformano la propria gestione a regole uniformi, definite sotto forma di principi contabili generali e di principi contabili applicati. Uno fra essi, il principio applicato della programmazione, riguarda tutte le funzioni amministrative degli enti e informa di sé la loro vita istituzionale, al punto che se ne deve parlare come di un ciclo che regola l'intero esercizio finanziario con atti e procedure inderogabili.

In verità, tale principio affonda le radici in un tempo lontano¹, anche se questa è forse la prima volta che viene chiaramente definito in un testo di legge. Quello che, nell'occasione della riforma contabile, è stato cioè prescritto come vero e proprio indirizzo operativo per la gestione di tutti gli enti territoriali, ai vari livelli di governo (Allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011), è un concetto che ha avuto interpretazioni e fortune diverse in diverse epoche, a seconda della fase politica che il nostro Paese attraversava.

Negli anni '80 le teorie e le politiche economiche di impostazione Keynesiana, alle cui fortune è in qualche modo legato il concetto di programmazione, erano diventate bersaglio dell'approccio liberista, che nel frattempo si era imposto come prevalente, riscontrando le crescenti critiche alle modalità di intervento pubblico nell'economia che finirono per emergere durante la grave crisi politico-istituzionale vissuta dall'Italia nei primi anni '90.

Un nuovo metodo si affermò successivamente, soprattutto con i governi "tecnici", per l'esigenza di razionalizzare l'impiego delle scarse risorse finanziarie e riuscire a rispettare i parametri di convergenza da soddisfare nell'Unione Monetaria Europea (UEM). La programmazione a livello centrale assumeva quindi una prevalente natura finanziaria, ma contemporaneamente si dotava di una strumentazione con cui affrontare i problemi dello sviluppo, in un Paese ancora notevolmente squilibrato dal punto di vista territoriale.

Furono così introdotti i nuovi strumenti della programmazione negoziata (dalle intese istituzionali di programma ai patti territoriali), con lo scopo non solo di impiegare in modo non dispersivo le risorse pubbliche, ma anche di sollecitarne la "governance" territoriale. Attraverso una nuova ondata di dibattiti e confronti fu quindi nuovamente definita e riproposta la programmazione sia presso il governo centrale che nei territori locali, con effetti di ripensamento anche tra le Amministrazioni regionali.

Veniva anche emergendo, nello stesso periodo, il bisogno di conoscere i risultati delle politiche su base regionale, al fine di attuare un intervento pubblico più mirato alle reali necessità del territorio, limitare il rischio di duplicazione degli interventi da parte dei molteplici operatori e

¹ Nella "Nota aggiuntiva alla Relazione sulla situazione economica del Paese" del 1962, il Ministro del Bilancio annunciava la "politica di programmazione" come azione governativa volta ad "indirizzare i processi di sviluppo in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti". Dopo il 1970, nella prima e nella seconda legislatura regionale (1970-1975; 1975-1980) le regioni a statuto ordinario (RSO) che approvarono piani di sviluppo, furono 11 su 15, mentre quelle con autonomia speciale (RSS) vi facevano riferimento da sempre nei rispettivi statuti.

fare in modo che venisse salvaguardato e misurato il carattere aggiuntivo degli interventi straordinari (fondi UE, spesa di sviluppo dello Stato, ecc.), per valutarne meglio l'efficacia.

Si può quindi, in definitiva, individuare negli anni '90 la fase di implementazione di un duplice percorso che interessa le Regioni: 1) quello che porta all'adozione, come anche sollecitato dal D.Lgs. 76/2000, di "strumenti di programmazione" per orientare la politica di bilancio; 2) quello del Progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT) a cui le Amministrazioni regionali, per successive fasi², sono chiamate a partecipare e in cui possono acquisire strumenti di conoscenza per interpretare le tendenze in atto, correggere gli interventi e rivedere i propri obiettivi.

Possiamo rappresentare questi percorsi come tendenze tuttora in convergenza fra loro, che la presente ricerca vuole contribuire ad integrare in un unico processo, al fine di superare alcune oggettive difficoltà, che si sono nel tempo rivelate su due versanti.

Dal lato delle Regioni, a partire dalla riforma approvata in senso chiaramente federalista (L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e dalla spinta a rivedere il concetto di programmazione nei loro Statuti secondo varie modalità, si provvide ad adottare piani regionali di sviluppo o, più diffusamente, Documenti di Programmazione Economico-finanziari (DPEF secondo il modello statale della L. 23 agosto 1988 n. 362 e s.m.i.), che però scontavano l'inadeguatezza delle proprie basi informative e la mancanza di un quadro conoscitivo completo dell'intervento pubblico nel proprio territorio.

Dal lato del sistema CPT, che si era radicato in 21 Nuclei Regionali (NR), veniva progressivamente realizzata una banca dati che, per i due universi di riferimento (la P.A. e il Settore Pubblico Allargato - SPA) era in grado di raccogliere le informazioni relative a tutte le entrate e le spese di cassa e di consolidarle, in modo da ottenere il quadro dei rispettivi flussi regionalizzati; ma lo stesso sistema mancava tuttavia di promuovere l'uso di questi dati presso le Regioni, cioè di trasformare gli enti che contribuivano a produrli in utilizzatori finali, ovvero in soggetti capaci di cogliere le potenzialità di quelle elaborazioni per orientare la propria attività di programmazione.

È anche vero che le forme che prendevano i DPEF regionali erano variegata e che, come vedremo nelle pagine che questa ricerca dedica all'argomento, per tutto il periodo 2000- 2015 la maggior parte di essi scaturiva da normative diverse, in quanto a tempi, contenuti e procedure indicate per la loro adozione. Un differenziato grado di attenzione al contesto di riferimento, alla programmazione economica ed alle connessioni con la politica di bilancio è, in particolare, la cifra con cui si possono leggere le esperienze regionali, mentre deve essere pure evidenziato che il funzionamento dei NR non interagiva, tranne che in qualche caso, con i rami delle amministrazioni dediti agli atti della programmazione e che il loro ruolo era decisamente concepito in funzione della mera analisi dei bilanci dei soggetti SPA da processare per il successivo invio all'Unità Tecnica Centrale (UTC), presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Il variegato assetto si mantenne negli anni successivi e compose lo scenario su cui intervenne la riforma contabile del 2011, con la definizione generale dei principi e degli strumenti introdotti e che oggi, passati 5 anni circa dal recepimento, si offrono alla verifica della loro applicazione nei vari contesti regionali.

La nuova cornice legislativa è anche metodologica e ricca di implicazioni per realizzare un assetto uniforme del ciclo della programmazione, da perseguire usufruendo pure del sistema CPT, sia come base di dati che come sede di confronto e di elaborazione. I NR che hanno dato vita alla presente ricerca si sono così concentrati sui DEFR prodotti negli ultimi anni per individuare in essi le specifiche modalità di perseguimento del principio di programmazione. Ciò in termini di disposizioni normative che ciascuna istituzione ha emanato, ma anche di

² Delibera n. 8/1994 dell'Osservatorio delle Politiche Regionali (OPR); art. 12 del regolamento emanato con DPR 102/1996 (Cabina di Regia Nazionale del MEF); Decreto del Ministro dell'Economia del 18/11/1997

Introduzione

metodologie statistiche che ne supportano l'analisi di contesto e le previsioni macroeconomiche e, non ultimo, di coordinamento fra obiettivi strategici e programmazione finanziaria, ovvero di politica di bilancio. Sono state inoltre analizzate alcune esperienze regionali di raccordo tra l'elaborazione dei DEFR e le procedure relative ai controlli interni, con l'intento di favorire una loro visione integrata.

Si può dire che le analisi e le tecniche rilevate formano una nutrita cassetta degli attrezzi per il lavoro futuro. I tratti distintivi attorno a cui si sono costruite le varie esperienze costituiscono infatti oggi una ricchezza di apporti metodologici e di interpretazione delle disposizioni vigenti che va sicuramente resa evidente e condivisa.

INDICE

CAPITOLO 1 - I DOCUMENTI DI ECONOMIA E FINANZA DELLE REGIONI: RIFERIMENTI NORMATIVI E ANALISI COMPARATIVA DEI CONTENUTI	11
INTRODUZIONE	11
1.1 FINALITÀ E CONTENUTI DEL DEFR: IL QUADRO NORMATIVO	12
1.1.1 Le Leggi regionali/provinciali sulla programmazione	15
1.1.2 Gli strumenti di programmazione previsti dalle Leggi regionali/provinciali e le rispettive relazioni di monitoraggio	18
1.1.3 Le disposizioni normative regionali/provinciali relative ai contenuti del DEFR	22
1.2 ANALISI COMPARATIVA DEI CONTENUTI DEI DEFR 2020-2022 DELLE REGIONI	27
1.2.1 Le metodologie di analisi statistica adottate nei DEFR	27
1.2.2 L'utilizzo dei dati CPT	30
1.2.3 Le analisi di scenario e i modelli di previsione macroeconomica	31
1.2.4 La descrizione degli obiettivi strategici e degli strumenti di politica regionale	32
1.2.5 Gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate	35
1.2.6 La programmazione finanziaria	36
CAPITOLO 2 - UTILIZZO DI FONTI STATISTICHE ED INDICATORI NEI D.E.F.R.	39
INTRODUZIONE	39
2.1 FONTI E INDICATORI PER L'ANALISI DI CONTESTO	39
2.1.1 Finalità e criteri per la scelta degli indicatori	39
2.1.2 L'analisi del contesto generale di riferimento	42
2.1.3 Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo	44
2.1.4 Il rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile)	46
2.1.5 L'utilizzo dei dati CPT per la descrizione del contesto economico e finanziario regionale	49
2.2 LE ANALISI SETTORIALI: UNA PROPOSTA DI RACCORDO TRA LE MISSIONI DI BILANCIO, I SETTORI CPT, GLI AMBITI BES E I SETTORI NOI ITALIA	55
2.2.1 L'approccio metodologico	55
2.2.2 MISSIONE 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	57
2.2.3 MISSIONE 3 - Ordine pubblico e sicurezza	61
2.2.4 MISSIONE 4 - Istruzione e diritto allo studio	63
2.2.5 MISSIONE 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	67
2.2.6 MISSIONE 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	67
2.2.7 MISSIONE 13 - Tutela della Salute	70
APPENDICE A CARATTERISTICHE DEL SISTEMA CPT	73
APPENDICE B TAVOLA SINOTTICA 'MISSIONI - SETTORI CPT - INDICATORI BES - INDICATORI ISTAT NOI ITALIA	77
BIBLIOGRAFIA	89
CAPITOLO 3 - L'IMPIEGO DI MODELLI ECONOMETRICI PER LE ANALISI DI SCENARIO	93
INTRODUZIONE	93
3.1 TIPOLOGIE DI MODELLI	93
3.1.1 Il modello di microsimulazione fiscale di IRPET MicroReg	96

3.2	IL MODELLO SVIMEZ NMODS E IL SUO UTILIZZO CON I DATI CPT PER LA STIMA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI E DEL LORO IMPATTO A LIVELLO REGIONALE	98
3.3	LA PIÙ DIFFUSA ESPERIENZA ECONOMETRICA NELLE REGIONI ITALIANE: IL MMS	100
3.3.1	La struttura del MMS	100
3.4	L'UTILIZZO DEI CPT NEL MMS	104
3.5	IL MODELLO DEL CENTRO EUROPA RICERCHE - CER	106
3.6	LE MATRICI DI CONTABILITÀ SOCIALE	107
3.7	IL MODELLO MULTISETTORIALE REGIONALE DI IRPET	115
3.8	UN APPROCCIO ALTERNATIVO: I MODELLI SPAZIALI	121
3.8.1	I modelli spaziali	121
3.8.2	Il modello spaziale Rhomolo	122
3.8.3	I modelli spaziali di IRPET	123
3.8.4	Il modello MOBI-IRPET di simulazione del trasporto	124
3.8.5	I modelli Land Use/Transport Interaction (LUTI)	126
3.8.6	L'applicazione web IRPET-SdF per l'analisi di fattibilità dei progetti di investimento pubblico	127
BIBLIOGRAFIA		131
CAPITOLO 4 - L'UTILIZZO DEI DATI CPT PER I CONTROLLI INTERNI E LA VERIFICA DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI		135
INTRODUZIONE		135
4.1	LE ESPERIENZE REALIZZATE: UNA VISIONE GENERALE	136
4.1.1	Il sistema dei controlli interni	136
4.1.2	Le diverse tipologie di controllo interno	136
4.1.3	Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione: verso una visione moderna	138
4.1.4	Il ruolo dei CPT	140
4.2	IL CONTROLLO STRATEGICO: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE UMBRIA	143
4.2.1	La verifica del grado di attuazione delle scelte e degli indirizzi strategici della giunta regionale nel ciclo di programmazione e controllo strategico nella Regione Umbria	144
4.2.2	Gli strumenti di controllo strategico nella Regione Umbria	145
4.3	IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE E DEL CONTROLLO STRATEGICO IN EMILIA-ROMAGNA	150
4.3.1	Il processo di programmazione della regione Emilia-Romagna	150
4.3.2	Il processo di controllo strategico	153
4.4	IL CONTROLLO STRATEGICO: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE MOLISE	157
4.5	IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE IN REGIONE CAMPANIA: IL RACCORDO TRA IL DEFR E IL PIANO DELLA PERFORMANCE	160
4.6	REGIONE BASILICATA: L'ANALISI DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DI LUNGO PERIODO DEGLI ENTI LOCALI	163
4.6.1	Sviluppo del modello e risultati	165
BIBLIOGRAFIA		177
CONCLUSIONI		179

CAPITOLO 1 - I DOCUMENTI DI ECONOMIA E FINANZA DELLE REGIONI: RIFERIMENTI NORMATIVI E ANALISI COMPARATIVA DEI CONTENUTI

INTRODUZIONE

L'oggetto del capitolo è l'analisi dei documenti di economia e finanza approvati dalle regioni e dalle province autonome negli ultimi anni³. Il DEFR concerne l'applicazione del principio della programmazione esplicitato nella riforma introdotta dal D.Lgs. 118/2011, che ha inteso promuovere l'uniformità delle procedure e degli strumenti riguardanti l'architettura dei conti pubblici. Il documento, tuttavia, dovendo assicurare una "lettura non solo contabile" delle informazioni gestionali, si è prestato a interpretazioni diverse circa il peso relativo da attribuire, nella struttura prescritta dalla norma (allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011, pp. 6-8), alle diverse tipologie delle basi informative, nonché alle connessioni da stabilire fra le parti che lo compongono.

Le diversità riscontrate riflettono in una certa misura gli aspetti pregressi della programmazione regionale, atteso che la riforma ha impattato storie istituzionali diverse, in quanto a impostazioni politiche, ma anche a culture amministrative e gestionali.

In una prima parte del capitolo ("Il quadro normativo") viene proposta una lettura delle norme nazionali e una rassegna delle leggi regionali di recepimento. Vengono anche esaminate la natura e la funzione degli strumenti di programmazione ulteriori riscontrati, rispetto a quelli previsti dal D.Lgs. 118/2011, nonché le disposizioni normative regionali, ove sussistenti, relative ai contenuti del DEFR, con particolare riguardo a quelli riguardanti la gestione finanziaria.

Nella seconda parte, è svolta un'analisi trasversale sui più recenti DEFR, che mira a individuare in essi le specifiche modalità di perseguimento del principio di programmazione. Con l'ausilio di griglie e figure sinottiche, viene rappresentato il posizionamento dei documenti delle regioni riguardo a: le metodologie di analisi statistica adottate; l'utilizzo dei dati CPT; le analisi di scenario e i modelli di previsione macroeconomica; la descrizione degli obiettivi strategici e degli strumenti di politica regionale; gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate; la programmazione finanziaria.

In approfondimento dei tratti distintivi individuati, i successivi capitoli riprendono l'analisi comparativa effettuata in questo primo capitolo, con il fine di valorizzarne gli apporti metodologici.

³ Nel proseguo del presente rapporto, ogni riferimento alle "regioni" è da ritenere comunque inclusivo delle province autonome di Trento e Bolzano.

Capitolo 1

1.1 FINALITÀ E CONTENUTI DEL DEFR: IL QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo di riferimento per la programmazione economico-finanziaria delle regioni è sostanzialmente imperniato:

- sulla L. 42/2009 (delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione) e successive modifiche;
- sulla L. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) e successive modifiche;
- sul D.Lgs. 118/2011 (disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e successive modifiche.

Il D.Lgs. 118/2011, in particolare, ha, per certi versi, avviato una nuova 'fase' per la programmazione regionale, riconducendola sostanzialmente alla programmazione economico-finanziaria ed individuando in maniera puntuale, rispetto a quest'ultima, documenti e scadenze di riferimento.

L'allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011 "principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" definisce la programmazione come 'il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento'. Con riferimento alle regioni, lo stesso principio contabile - sul quale si sono innestate le leggi regionali in tema di contabilità⁴ per colmare ambiti e iter programmatici⁵ non definiti dallo stesso principio - prevede espressamente i seguenti strumenti di programmazione:

- a) il documento di economia e finanza regionale (DEFR);
- b) la nota di aggiornamento del DEFR;
- c) il disegno di legge di stabilità regionale;
- d) il disegno di legge di bilancio;
- e) il piano degli indicatori di bilancio;
- f) il disegno di legge di assestamento del bilancio;
- g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio;
- k) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

Nell'ambito del sistema delineato dal principio contabile, quindi, il fondamentale documento di programmazione è sostanzialmente il documento di economia e finanza regionale (DEFR), la cui genesi può essere fatta risalire al decreto legislativo 76/2000, almeno per il richiamo agli strumenti di programmazione di cui all'art. 1. In quegli anni, molte regioni si apprestavano,

⁴ Si tratta, per esemplificare, del caso della Regione Lazio intervenuta dapprima nel 2017 con il Regolamento regionale n. 26 recante "Regolamento regionale di contabilità" e, successivamente, ad ago-sto del 2020, con l'approvazione della legge regionale 12 agosto 2020, n. 11 recante "Legge di contabilità regionale".

⁵ Ancora nel caso del Lazio - che aveva aderito dal 2012 al sistema di sperimentazione di cui all'art. 36 del citato D.Lgs. 118/2011 - è stata data enfasi, sia nel regolamento sia nella legge di contabilità, alla programmazione di medio-lungo periodo (documento di governo o di legislatura) denominato Documento Strategico di Programmazione (Capo II, art. 4).

infatti, ad adottare un documento di programmazione economico-finanziaria, su modello statale (DPEF; L. 23 Agosto 1988 n. 362 e s.m.i.), realizzandolo però con tempi, e contenuti abbastanza diversi.

In realtà, lo stesso principio contabile sulla programmazione ha fissato, in maniera piuttosto puntuale, finalità e contenuti propri del DEFR, stabilendo in primo luogo che il documento dovesse:

- rappresentare il quadro di riferimento per la definizione dei programmi all'interno delle singole missioni e per la definizione delle risorse disponibili per il finanziamento degli stessi;
- orientare le successive deliberazioni del consiglio e della giunta;
- costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione.
- Con riferimento ai contenuti minimi che i DEFR delle singole regioni dovrebbero riportare, il principio contabile elenca espressamente:
 - le politiche da adottare;
 - gli obiettivi della manovra di bilancio, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica;
 - il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento;
 - gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate.

Infine, lo stesso principio contabile suggerisce anche una specifica articolazione dei suddetti contenuti, che dovrebbero essere ripartiti nelle seguenti due distinte sezioni.

I sezione:

- il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento;
- la descrizione degli obiettivi strategici con particolare riferimento agli obiettivi e gli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali.

II sezione:

- la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della regione e degli enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;
- la manovra correttiva;
- l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;
- gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito, tenendo conto della speciale disciplina relativa al debito pregresso già autorizzato e non contratto secondo la disciplina vigente fino all'entrata in vigore della legge costituzionale 1/2012 e della relativa legge attuativa, nonché del rientro dell'eventuale nuovo disavanzo.

Dopo queste prescrizioni, così puntuali, su finalità e contenuti dei DEFR regionali, tuttavia, lo stesso allegato 4/1 sancisce espressamente che i contenuti finanziari del DEFR e della nota di aggiornamento sono definiti a seguito del parere che la conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF (e nella nota di aggiornamento del DEF), in modo da stabilirne la condivisione da parte di ogni categoria

Capitolo 1

di enti territoriali⁶⁷. Ove non trovi attuazione il comma 1, lettera a), della predetta norma, ovvero la condivisione degli obiettivi da parte della conferenza, il testo dell'allegato assicura comunque una funzione precipua ai due strumenti: i documenti di programmazione regionali limitano in tal caso la loro portata "ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari". Essendo verificatasi quindi tale situazione, allo stato attuale, le regioni, anche per questo motivo, redigono, come vedremo, i propri DEFR spesso con un approccio prettamente programmatico e poco orientato alla definizione di obiettivi finanziari.

Tabella 1.1 I DOCUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE (ALLEGATO N. 4/1 D.LGS. 118/2011)

Documento	Tipologia	Tempi di approvazione
Art 5, Allegato 4/1	Strumento di programmazione in senso stretto [...]nel caso in cui le specifiche normative regionali prevedano un documento programmatico di legislatura, nel primo anno del nuovo mandato, quest'ultimo documento può sostituire il DEFR, se predisposto nel rispetto del presente principio [...]	Entro il 30 giugno
DEFR (la giunta regionale presenta al consiglio il documento di economia e finanza regionale)	Strumento di programmazione in senso stretto	Entro il 30 giugno
Nota di aggiornamento al DEFR	Strumento di programmazione in senso stretto	Entro 30 gg dalla presentazione della nota di aggiornamento del DEF nazionale e comunque non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio
Disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al consiglio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 31 ottobre e comunque non oltre 30 gg della presentazione del disegno di legge del bilancio dello Stato
Disegno di legge di bilancio, da presentare al consiglio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 gg dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato

⁶ Si tratta, per esemplificare, del caso della Regione Lazio intervenuta dapprima nel 2017 con il Regolamento regionale n. 26 recante "Regolamento regionale di contabilità" e, successivamente, ad ago-sto del 2020, con l'approvazione della legge regionale 12 agosto 2020, n. 11 recante "Legge di contabilità regionale".

⁷ La conferenza, disciplinata dagli artt. 33-37 del d.lgs 6 maggio 2011, n. 68, è stata istituita come sede di concertazione degli obiettivi fra i diversi livelli istituzionali di governo, su temi fondamentali quali il "patto di convergenza", i "costi e fabbisogni standard", i "fondi perequativi", ecc., in complesso concernenti l'attuazione del "federalismo fiscale" (Titolo V - Cost.).

Documento	Tipologia	Tempi di approvazione
Piano degli indicatori di bilancio	Strumento di rendicontazione	Approvato dalla giunta entro 30 gg dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato al consiglio
Disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al consiglio di ogni anno	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il 30 giugno
Eventuali disegni di legge di variazione di bilancio	Strumento di programmazione finanziaria	
Eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio	Strumento di programmazione finanziaria	Entro il mese di gennaio di ogni anno da presentare al consiglio
Gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale	Strumento di programmazione in senso stretto	
Rendiconto della gestione	Strumento di rendicontazione	Da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo da parte della giunta ed entro il 31 luglio da parte del consiglio

Fonte: allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011

1.1.1 Le Leggi regionali/provinciali sulla programmazione

A distanza di qualche anno dalla riforma che ha armonizzato i sistemi contabili delle regioni italiane⁸, queste paiono aver recepito, ciascuna in maniera propria e differente, le disposizioni nazionali nei rispettivi quadri legislativi che disciplinano il processo e le attività della programmazione regionale.

Sia le regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale hanno modificato più volte, nel corso degli anni, il proprio quadro normativo di riferimento in tema di procedure e strumenti di programmazione.

Ciò che emerge dalla tabella che segue, nella quale sono riportate, per tutte le regioni e per le province autonome del nostro paese, le leggi regionali (o provinciali) vigenti in tema di programmazione, è che per la gran parte delle regioni tali leggi, pur se modificate in anni recenti per recepire le novità introdotte dal D.Lgs. 118/2011, risalgono al triennio 2000-2002.

In quegli anni, infatti, le regioni dovettero recepire, nelle proprie discipline normative, sia le disposizioni previste dal D.Lgs. 76/2000 'principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni' (tra le quali vi era anche l'adozione del DEFR-DPEF), sia quelle introdotte dalla legge costituzionale 3/2001.

⁸ Decreto legislativo n. 118/2011.

Capitolo 1

Solo le regioni Lombardia, Basilicata e Abruzzo⁹ e la provincia di Trento hanno modificato nel tempo, continuando a mantenerle in vigore nel loro impianto complessivo, leggi sulla programmazione approvate prima dell'anno 2000.

Infine, sono cinque le regioni - Toscana, Campania, Sicilia, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia - che hanno approvato nuove leggi sulla programmazione nel più recente triennio 2015-2017, ovvero dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 118/2011¹⁰.

La differente 'datazione' delle norme regionali in tema di programmazione incide anche, naturalmente, sull'impianto delle stesse e quindi sulla tipologia degli strumenti di programmazione rispettivamente previsti.

In molte leggi regionali, infatti, alla programmazione è stata assegnata - coerentemente all'evoluzione del quadro normativo nazionale di riferimento registrata dapprima con il D.Lgs. 76/2000 ed in seguito con il D.Lgs. 118/2011 - un'accezione esclusivamente di tipo finanziario, ed anche per questo motivo le leggi di riferimento sono divenute le sole leggi sull'ordinamento contabile.

Le situazioni che si riscontrano sono quindi eterogenee tra loro. Come si dirà meglio più avanti, vi sono regioni nelle quali la programmazione è esclusivamente intesa come programmazione finanziaria; altre nelle quali vi sono leggi diverse specificamente dedicate ai processi di programmazione 'finanziaria', 'socio-economica', e 'territoriale' e vi sono, infine, regioni nelle quali tutti questi processi sono disciplinati da un'unica legge.

⁹ Nella regione Abruzzo sono attualmente vigenti due distinte leggi regionali in tema di programmazione: la L.R. 85/1997, norme in materia di programmazione e LR 3/2002 'ordinamento contabile della regione Abruzzo'

¹⁰ Risalgono a questo periodo, infatti:

- il decreto del ministero dell'economia e delle finanze 7 luglio 2015 (aggiornamento dell'allegato 4/1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi);
- la legge 4 agosto 2016, n. 163 (modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243);
- il decreto del ministero dell'economia e delle finanze 4 agosto 2016, con il quale sono stati apportati alcuni aggiornamenti agli allegati al d.lgs. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, fra cui all'allegato 4/1 "principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio".

Tabella 1.2 LEGGI REGIONALI/PROVINCIALI VIGENTI IN TEMA DI PROGRAMMAZIONE

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	LEGGI REGIONALI/PROVINCIALI VIGENTI IN TEMA DI PROGRAMMAZIONE
LOMBARDIA	LR 34/78 'norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione' (modificata da LR. 19/2014)
TOSCANA	LR 1/2015 'disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili' (modificata più volte fino al 2018)
VENETO	LR 35/2001 'nuove norme sulla programmazione' - modificata da LR n. 15/2018
LIGURIA	LR 15/2002 'ordinamento contabile della regione Liguria' (modificata da LR 34/2014)
PIEMONTE	LR 7/2001 'ordinamento contabile della regione Piemonte' - modificata più volte fino al 2015. Per le "norme in materia di programmazione degli investimenti regionali" è vigente la LR 43/1994
EMILIA ROMAGNA	LR 40/2001 'ordinamento contabile della regione Emilia-Romagna'
LAZIO	LR n. 11/2020 recante "Legge di contabilità regionale"
UMBRIA	LR 13/2000 'disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della regione dell'Umbria' - modificata più volte fino al 2020
MARCHE	LR 31/2001 - 'ordinamento contabile della regione Marche e strumenti di programmazione' - modificata più volte fino al 2019
ABRUZZO	L.R. 85/1997, norme in materia di programmazione e LR 3/2002 'ordinamento contabile della regione Abruzzo' - modificata più volte fino al 2020
MOLISE	LR 4/2002 'nuovo ordinamento contabile della regione Molise' - modificata più volte fino al 2019
PUGLIA	LR 28/2001 'riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli' - modificata più volte fino al 2014
CAMPANIA	LR 37/2017 'principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale' (e regolamento di attuazione RR 5/2018)
CALABRIA	LR 8/2002 'ordinamento del bilancio e della contabilità della regione Calabria' - modificata più volte fino al 2013
BASILICATA	LR 30/1997 'nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale' e LR 34/2001 'nuovo ordinamento contabile della regione Basilicata' - modificate più volte fino al 2009
P.A. TRENTO	LP 18/2015 'modificazioni della legge provinciale di contabilità 1979 e altre disposizioni di adeguamento dell'ordinamento provinciale e degli enti locali al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118'
P.A. BOLZANO	LP 1/2002 'norme in materia di bilancio e di contabilità della provincia autonoma di Bolzano' - modificata da LP 11/2014
SARDEGNA	LR 11/2006 'norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della regione autonoma della Sardegna' - modificata da LR 2/2015
SICILIA	LR 3/2015- 'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della regione per l'anno 2015 disposizioni finanziarie urgenti. Disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci'
FRIULI VENEZIA GIULIA	LR 26/2015 - 'disposizioni in materia di programmazione e contabilità e altre disposizioni finanziarie urgenti'
VALLE D'AOSTA	LR 19/2015 - 'disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione autonoma Valle d'Aosta (legge finanziaria per gli anni 2016-2018)'

Fonte: elaborazione IPRES e Prometeia da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

Emblematico è, in tal senso, il caso della regione Lazio, per la quale la LR 11/2020 disciplina i profili dell'ordinamento contabile regionale, in attuazione del proprio Statuto, in particolare dell'articolo 57, nonché nel rispetto della legislazione statale vigente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e dei principi della legislazione statale vigente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Capitolo 1

La Regione promuove e attua il processo di programmazione mediante gli strumenti previsti dal principio contabile applicato, concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 al d.lgs. 118/2011, nonché mediante:

- a) il documento strategico di programmazione (DSP);
- b) il quadro strategico e finanziario di programmazione (QSFP);
- c) i piani, i programmi e gli altri strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la Regione e i livelli di governo dell'Unione europea, statale e locale, previsti dalla legislazione regionale vigente.

Figura 1.1 LA DATAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI/PROVINCIALI VIGENTI IN TEMA DI PROGRAMMAZIONE

Regioni/province autonome con leggi sulla programmazione approvate prima del 2000 e periodicamente modificate	Regioni/province autonome con leggi sulla programmazione approvate nel triennio 2000-2002 e periodicamente modificate	Regioni/province autonome con leggi sulla programmazione approvate nel periodo 2015-2020
<ul style="list-style-type: none">• Lombardia• Basilicata• Abruzzo• PA Trento	<ul style="list-style-type: none">• Veneto• Liguria• Piemonte• Emilia Romagna• Umbria• Marche• Molise• Puglia• Calabria• Sardegna• PA Bolzano	<ul style="list-style-type: none">• Toscana• Campania• Sicilia• Friuli Venezia Giulia• Valle d'Aosta• Lazio (la legge n.11 relativa la programmazione è stata approvata il 12 agosto 2020).

Fonte: elaborazione IPRES da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

1.1.2 Gli strumenti di programmazione previsti dalle Leggi regionali/provinciali e le rispettive relazioni di monitoraggio

L'analisi delle leggi regionali e provinciali sin qui richiamate consente di individuare, in maniera puntuale, quali siano gli strumenti di programmazione dalle stesse previsti, in aggiunta a quelli introdotti dal D.Lgs. 118/2011 (ed obbligatoriamente adottati da regioni e province autonome)¹¹.

Si tratta, come accennato, di documenti differenti, che nella tabella che segue si è inteso classificare in quattro distinte tipologie:

- strumenti di programmazione strategica;
- strumenti di programmazione territoriale;
- strumenti di programmazione economico-sociale;
- strumenti di programmazione operativa e di governance.

¹¹ Tra gli strumenti di programmazione previsti dal D.Lgs. 118/2011 rientrano anche, come è noto, 'gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale'.

Non tutte le regioni, com'è desumibile dalla tabella, prevedono espressamente, nelle leggi sulla programmazione che sono state considerate, strumenti di programmazione aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal D.Lgs. 118/2011. In particolare, le regioni che riconducono la propria disciplina sulla programmazione ad una programmazione di tipo sostanzialmente finanziario sono: la Liguria, le Marche, il Molise, la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Valle d'Aosta.

Rispetto, invece, alle regioni che prevedono nelle proprie discipline l'adozione di strumenti di programmazione strategica, il documento maggiormente richiamato dalle leggi regionali/provinciali è il piano (o programma) regionale/provinciale di sviluppo (PRS), che è espressamente previsto dalle discipline delle regioni¹²: Lombardia, Toscana, Veneto, Piemonte, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Sardegna e dalla provincia autonoma di Trento.

Il PRS, nelle regioni che prevedono la sua redazione, è definito il principale atto di governo e di indirizzo dello sviluppo socio-economico e territoriale, rispetto al quale, peraltro, il documento di economia e finanza regionale (DEFER), rappresenta l'aggiornamento annuale.

Anche il Friuli Venezia Giulia e la provincia autonoma di Bolzano prevedono l'approvazione di un documento per molti versi simile al PRS che è il programma di legislatura, mentre un unicum sembra essere rappresentato dalla regione Basilicata che, nella sua legge regionale sulla programmazione (LR 30/97 e s.m.i), prevede, in aggiunta al PRS, l'adozione di due ulteriori documenti strategici della programmazione regionale:

- a) il documento strategico regionale (DSR);
- b) il documento unitario di programmazione (DUP).

Anche rispetto ai documenti di 'programmazione territoriale', le regioni ne prevedono di diversi, ed in particolare: la regione Toscana espressamente cita (art. 6 LR 1/2015) gli strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la regione e i livelli di governo dell'unione europea, nazionale e locale; il Piemonte richiama, tra gli strumenti di programmazione, gli accordi di programma.

L'Umbria, all'art. 7 della LR 13/2000, prevede il piano urbanistico strategico territoriale (PUST); il piano paesaggistico regionale (PPR); i programmi integrati di area; gli strumenti di programmazione negoziata. Questi ultimi due sono gli strumenti di programmazione territoriale richiamati anche dalla legge regionale della Puglia.

La Basilicata cita espressamente: il piano di riferimento territoriale regionale e i connessi piani di coordinamento territoriale provinciali; i piani di bacino derivanti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 e dalla L.R. 2 settembre 1996, n. 43; i programmi pluriennali delle province e i piani socio-economici di sviluppo delle comunità montane e degli enti di gestione dei parchi; gli atti di programmazione negoziata.

La regione Lazio, con riferimento alla programmazione territoriale, cita il piano territoriale regionale generale (PTRG) e i piani territoriali regionali di settore.

Infine, sensibilmente differente pare l'impostazione della regione Emilia-Romagna dove, pur non esistendo una specifica legge generale di programmazione, se non quella sull'ordinamento contabile (LR 40/2001), si prevede un articolato sistema di documenti di programmazione che, a partire dal DEFER, intersecano le dimensioni: strategica, territoriale, socio-economica, ed operativa.

¹² Le regioni Lombardia, Toscana e Abruzzo prevedono espressamente, rispetto al PRS, l'obbligo di una relazione annuale di monitoraggio.

Capitolo 1

Tabella 1.3 GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE ULTERIORI RISPETTO A QUELLI PREVISTI DAL D.LGS 118/2011

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	STRUMENTI REGIONALI DI PROGRAMMAZIONE ULTERIORI RISPETTO A QUELLI DI CUI ALL'ALLEGATO 4/1 DEL D.LGS. 118/2011			
	STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA (documento strategico regionale; documento unitario di programmazione; programma/piano regionale (o provinciale) di sviluppo; programma di legislatura)	STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE (strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la regione e i livelli di governo dell'unione europea, nazionale e locale - ivi inclusi accordi di programma, piani integrati territoriali, piani di bacino, piani urbanistici e paesaggistici, ecc.)	STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO SOCIALE (leggi che istituiscono politiche di sviluppo regionale; programma economico-sociale; relazione socio-economica regionale; ecc.)	STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E DI GOVERNANCE (piano delle performance; rapporto di gestione; bilancio di direzione; atti di indirizzo alle partecipate e piani di attività degli enti strumentali)
LOMBARDIA	x			
TOSCANA	x	x	x	
VENETO	x			x
LIGURIA				
PIEMONTE	x	x	x	
EMILIA-ROMAGNA	x	x	x	x
LAZIO	x	x	x	x
UMBRIA	x	x	x	x
MARCHE				
ABRUZZO	x			x
MOLISE				
PUGLIA	x	x		
CAMPANIA				
CALABRIA				
BASILICATA	x	x		x
P.A. TRENTO	x			
P.A. BOLZANO	x			
SARDEGNA	x			
SICILIA				
FRIULI VENEZIA GIULIA	x			x
VALLE D'AOSTA				

Fonte: elaborazione IPRES e Prometeia da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

Passando agli strumenti di 'programmazione economico-sociale', una menzione speciale spetta alle leggi regionali di Toscana, Piemonte e Lazio.

La Toscana ricomprende tra tali strumenti di programmazione: le leggi che istituiscono le politiche di sviluppo regionale definendone gli obiettivi, le modalità di intervento e le relative procedure di attuazione.

La regione Piemonte qualifica come apposito strumento di programmazione socio-economica la relazione sullo stato del Piemonte; mentre la regione Lazio prevede la redazione dei documenti di programmazione previsti dalla LR 11/2020, già richiamati.

Infine, alcune regioni ricomprendono tra gli strumenti di programmazione anche dei documenti che è possibile qualificare come 'strumenti di programmazione operativa e di governance'. Si tratta, nello specifico dei seguenti documenti citati dalle leggi regionali delle regioni:

- Veneto: il piano della performance;
- Abruzzo: gli atti di indirizzo alle società a partecipazione regionale e agli enti dipendenti della regione;
- Basilicata: i piani di attività degli enti strumentali della regione;
- Friuli Venezia Giulia: il piano della prestazione, che declina la programmazione e i risultati attesi in obiettivi individuali e collettivi della regione.

Si ritiene infine opportuno segnalare le leggi regionali, tra quelle considerate, che espressamente prevedono la redazione di una relazione annuale di rendicontazione/monitoraggio sull'attuazione delle politiche.

Come già accennato, le discipline di Lombardia, Toscana e Abruzzo prevedono una relazione annuale sull'avanzamento del PRS. Anche la legge sulla programmazione della regione Veneto prevede la predisposizione annuale di un rapporto di monitoraggio (art. 27 LR 35/2001).

La regione Umbria, invece, prevede nel suo statuto la redazione della 'relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale'. I due documenti sono strettamente collegati ed usano la stessa classificazione, per aree tematiche/missioni/programmi.

In Emilia-Romagna, la DGR 468/2017 (relativa al sistema dei controlli interni, tra i quali anche il controllo strategico regionale) prevede che ogni anno, entro il 31 ottobre, e comunque in concomitanza con l'approvazione della nota di aggiornamento del DEFR, venga approvata la rendicontazione strategica del DEFR dell'anno precedente, in raccordo col documento strategico regionale. L'esercizio del controllo strategico si fonda anche sulle risultanze delle rendicontazioni effettuate sui principali documenti di programmazione generale e settoriale, promuovendo e valorizzando la circolarità di processo tra programmazione strategica e rendicontazione dei risultati.

Nella regione Molise, l'art. 10 della LR 11/2014 (istituzione del sistema dei controlli interni e sul sistema regionale) prevede che tale sistema consti, tra l'altro: 'della valutazione e del controllo strategico concernente l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti'.

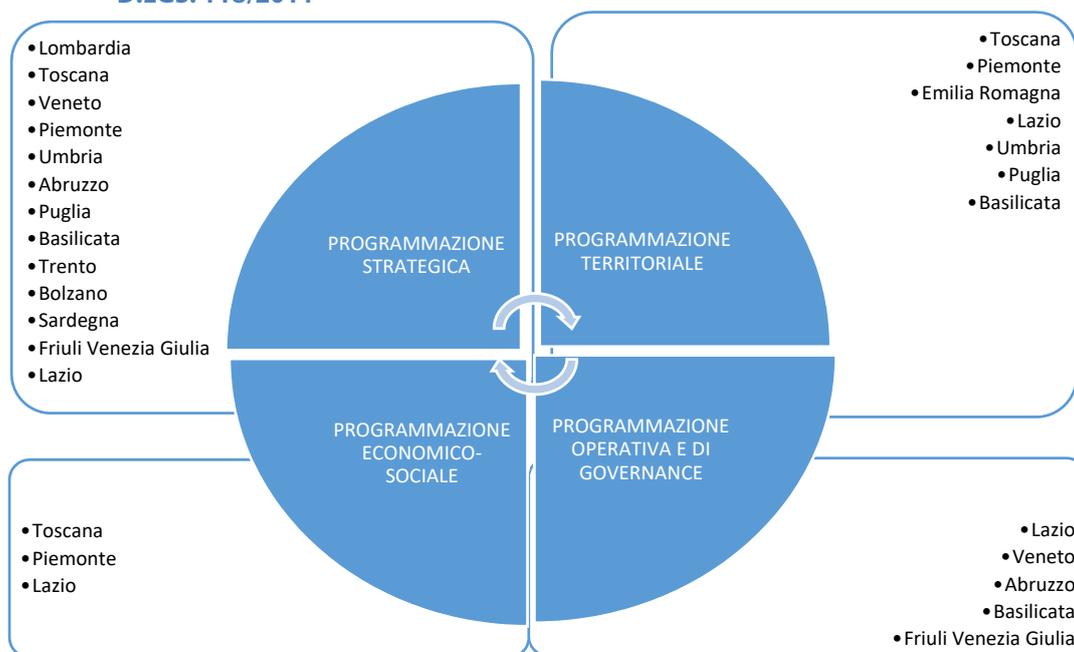
Anche in Puglia la legge regionale sulla programmazione (LR 28/2001) prevede, all'art. 21, un sistema di monitoraggio dell'attuazione e dell'efficacia dei programmi e dei progetti stabilendo che, presso le strutture dell'area di coordinamento delle politiche economiche e finanziarie, sia organizzato un sistema di monitoraggio dell'attuazione e dell'efficacia dei principali strumenti di programmazione e che la struttura deputata al monitoraggio e valutazione dei programmi e dei progetti sia individuata nel nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

La regione Friuli Venezia Giulia ha previsto che, a partire dal DEFR 2020 'secondo il ciclo della pianificazione strategica verranno elaborati e adottati anche i documenti di controllo, in particolare la relazione sulla prestazione, i report di controllo di gestione sia nella forma della

Capitolo 1

rendicontazione degli obiettivi sia dell'analisi dei costi delle strutture, il rapporto sullo stato della regione e sull'attuazione del programma di governo e il rapporto sul sistema dei controlli; e che nel 2020 venga avviata l'attività per la definizione della reportistica di controllo strategico.

Figura 1.2 GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE ULTERIORI RISPETTO A QUELLI PREVISTI DAL D.LGS. 118/2011



Fonte: elaborazione IPRES da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

La regione Calabria, pur non prevedendo specifici sistemi di monitoraggio nella legge regionale sulla programmazione, nel proprio statuto (LR 25/2004) dispone che 'con il rendiconto generale la giunta presenti al consiglio una relazione sullo stato di attuazione della programmazione economico-sociale della regione, dei piani settoriali e dei singoli progetti concernenti servizi ed opere della regione, con l'indicazione dei costi e dei risultati finanziari ed operativi'.

Infine, il DEFR della regione Sardegna sottolinea come si stia procedendo 'con il disegno di un sistema informativo di tipo gestionale, integrato con i sistemi di monitoraggio esistenti dei diversi programmi (quali SMEC), che contenga i dati utili per poter effettuare sia i monitoraggi gestionali sulla efficienza delle azioni svolte che le valutazioni strategiche sulla loro efficacia'.

1.1.3 Le disposizioni normative regionali/provinciali relative ai contenuti del DEFR

Alcune delle leggi regionali e provinciali sin qui richiamate forniscono, con riferimento ai contenuti del DEFR, indicazioni aggiuntive rispetto a quelle riportate nel D.Lgs. 118/2011 ed al principio contabile sulla programmazione.

Nella tabella che segue si riportano, per ciascuna regione/provincia autonoma, le 'aree di contenuto' per le quali le norme regionali forniscono indicazioni di maggior dettaglio rispetto a quelle che emergono dal quadro normativo nazionale.

Entrando nel merito delle singole 'aree di contenuto', con riferimento all'analisi del contesto si osserva in primo luogo come le normative delle regioni: Lazio, Umbria, Molise e Puglia

richiamino espressamente la necessità di soffermarsi sull'individuazione delle tendenze e degli obiettivi macroeconomici relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione nelle regioni.

Tabella 1.4 LE AREE DI CONTENUTI DEL DEFR RISPETTO ALLE QUALI LE NORMATIVE REGIONALI/PROVINCIALI FORNISCONO INDICAZIONI DI DETTAGLIO

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	Aree di contenuti del DEFR per le quali vi sono disposizioni regionali aggiuntive rispetto alle norme nazionali ed ai principi contabili				
	Analisi contesto	Politiche da adottare	Obiettivi della manovra	Indirizzi per la legislazione e la programmazione	Confronto con dati di precedenti DEFR
LOMBARDIA				x	
TOSCANA		x			
VENETO					
LIGURIA					
PIEMONTE	x	x	x		x
EMILIA-ROMAGNA				x	
LAZIO	x	x	x	x	x
UMBRIA	x		x	x	
MARCHE			x		
ABRUZZO					
MOLISE	x		x	x	
PUGLIA	x		x	x	
CAMPANIA		x			
CALABRIA	x	x	x		x
BASILICATA		x	x	x	
P.A. TRENTO					
P.A. BOLZANO					
SARDEGNA		x			
SICILIA		x			
FRIULI VENEZIA GIULIA					
VALLE D'AOSTA					

Fonte: elaborazione IPRES e Prometeia da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

La normativa della regione Calabria, invece, interpreta l'analisi di contesto in maniera ancor più estensiva, ricomprendendo nella stessa, oltre alla descrizione della congiuntura economica, anche quella della situazione istituzionale e sociale e dello stato dell'ambiente e della salute nella regione.

Su tale approccio si ritrova anche la regione Piemonte, la cui legge regionale prevede che il contesto venga descritto in termini di 'andamento del prodotto interno lordo della regione, di situazione demografica, di sistema occupazionale, economico-produttivo, sociale, culturale e simili, procedendo anche a comparazioni con gli andamenti agli stessi titoli delle altre regioni, ed in particolar modo di quelle confinanti e che siano anche considerati gli andamenti della programmazione e della finanza locale regionale anche con riferimento alle relazioni previsionali e programmatiche degli enti, di cui all'articolo 170 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267'.

Figura 1.3 LE DISPOSIZIONI NORMATIVE REGIONALI IN TEMA DI ANALISI DEL CONTESTO



Fonte: elaborazione IPRES da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

Passando alla dimensione delle politiche da adottare, è possibile sottolineare come un primo blocco di regioni preveda espressamente, nelle proprie normative, che questa sezione del DEFR sia raccordata con altri documenti di programmazione. In particolare, come già accennato, molte delle regioni nelle cui discipline è prevista la redazione del PRS, prevedono che il DEFR ne rappresenti una sorta di aggiornamento annuale (ad esempio Toscana, Piemonte e Basilicata).

La legge regionale del Lazio, inoltre, prevede che il DEFR esponga lo stato di attuazione del PERG e del PTRG e dei relativi piani settoriali ed intersettoriali e ne aggiorni annualmente le previsioni programmatiche costituenti riferimento per la programmazione della spesa regionale.

Anche in Sicilia il DEFR - come indicato dalla direttiva annuale di indirizzo per la programmazione strategica del presidente della regione n. 6679/2019 - è espressamente collegato agli altri strumenti di programmazione e pianificazione al fine di rafforzarne la coerenza e le sinergie, in particolare rispetto a strumenti quali il piano strategico pluriennale di sviluppo per l'isola 2020/2030, il piano di azione 2019-2021 in materia di internazionalizzazione, il piano di sviluppo strategico, il piano strategico regionale di sviluppo turistico 2019/2020 ed il programma triennale di sviluppo turistico 2019/2021, il piano integrato delle infrastrutture e della mobilità (PIIM), il piano regionale del trasporto pubblico locale, il piano energetico ambientale della regione Siciliana¹³.

Vi sono, inoltre, regioni - come il Piemonte e l'Emilia-Romagna - nelle quali si specifica che la programmazione delle politiche nel DEFR deve fornire informazioni circa gli impatti sul sistema degli enti locali, esplicitando il collegamento tra il quadro complessivo della programmazione regionale e la programmazione locale, e gli impatti attesi in termini di pari opportunità (Emilia-

¹³ Nel merito delle modalità di raccordo, la circolare n°10/2018 dell'assessore per l'economia individua un percorso per la declinazione degli obiettivi del DEFR e dispone una struttura tipo per la sua stesura.

Romagna); o indicando gli elementi che gli enti locali devono considerare nelle relazioni previsionali e programmatiche (Piemonte).

Per la X legislatura, in Emilia-Romagna gli obiettivi strategici di programmazione sono stati distinti in 5 aree afferenti a diversi ambiti: istituzionale, economico, sanitario e sociale, culturale e territoriale. Mentre in Calabria la normativa chiede espressamente che si riportino nel DEFR le ipotesi di ripartizione delle risorse tra le diverse aree di intervento e l'indicazione degli strumenti di programmazione, anche negoziata, da attivare, aggiornare e implementare.

Infine, nella legge sulla programmazione della Campania si prevede espressamente che nel DEFR debba essere riportata la declinazione degli obiettivi strategici in linee d'azione di carattere operativo delle strutture dirigenziali apicali e delle singole unità operative a cui si allinea il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale del personale regionale.

Anche la normativa della Basilicata prevede che nel DEFR sia riportata la definizione degli obiettivi specifici da conseguirsi a cura delle singole direzioni generali, in funzione delle rispettive competenze.

Con riferimento agli obiettivi della manovra, la legge della regione Calabria prevede che vengano esplicitati in questa sezione del DEFR:

- lo stato previsionale delle entrate, con indicazione di quelle a destinazione vincolata;
- le eventuali manovre finanziarie, con particolare riferimento al regime tributario, all'accensione di mutui, all'emissione di obbligazioni, alle alienazioni immobiliari, alle operazioni di finanza innovativa.

Vi sono, poi, le discipline regionali che prevedono, oltre alla 'sezione entrate', anche l'esplicitazione di alcune tipologie di oneri. La legge della regione Piemonte, ad esempio, dispone che vengano riportati:

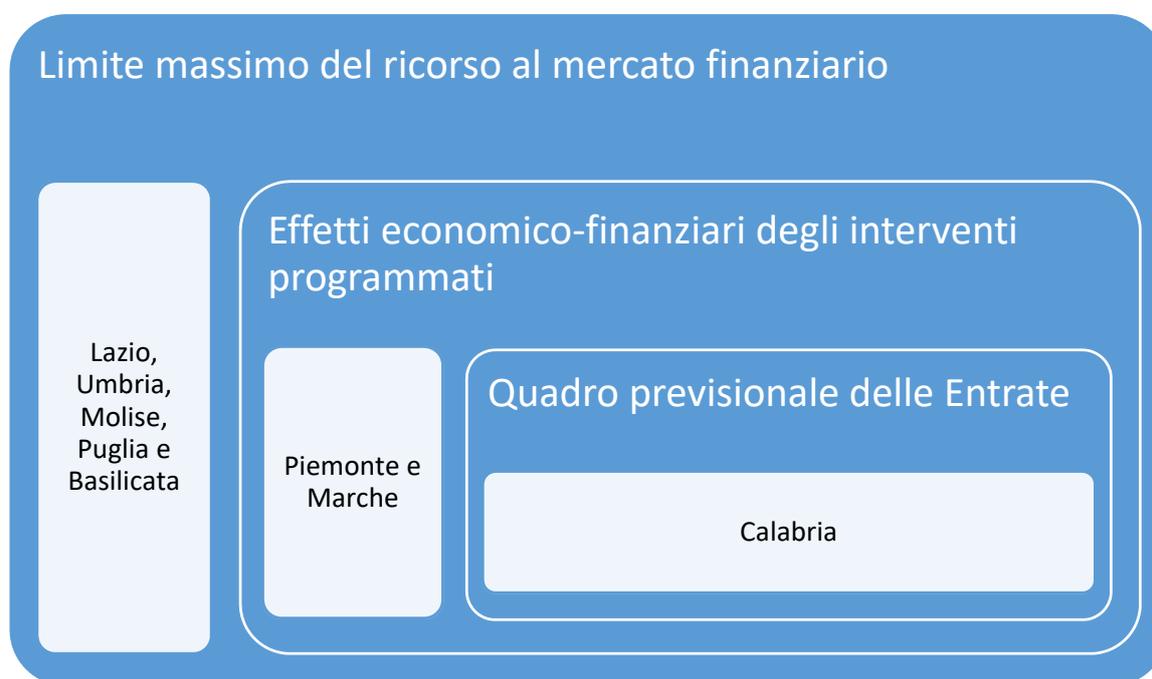
- le dinamiche di sviluppo della finanza regionale in termini di andamento delle entrate con riguardo al prelievo fiscale regionale, ai trasferimenti statali ed alle altre fonti d'entrata comprese quelle derivanti dall'unione europea;
- l'incidenza tendenziale degli oneri per i servizi sanitari e, in generale, per tutti i servizi pubblici che gravano direttamente sulla finanza regionale, indicando i parametri da considerare per la definizione delle risorse da dedicare.

Anche la disciplina della regione Marche prevede la presentazione di aspetti legati sia alle entrate che alle spese, citando in particolare gli aspetti legati a:

- quadro previsionale e programmatico delle risorse e dei relativi impieghi, compreso il livello programmato d'imposizione fiscale;
- vincoli derivanti dall'attuazione delle politiche finanziarie nazionali e regionali, accertando la compatibilità dei relativi flussi finanziari.

Infine, un ulteriore gruppo di regioni - Lazio, Umbria, Molise, Puglia e Basilicata - prevede, in aggiunta, un ulteriore dettaglio informativo, relativo al fabbisogno da coprire mediante il ricorso al mercato finanziario per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.

Figura 1.4 LE DISPOSIZIONI NORMATIVE REGIONALI IN TEMA DI OBIETTIVI DELLA MANOVRA



Fonte: Elaborazione IPRES da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

Per completare il quadro delle disposizioni normative regionali relative ai contenuti del DEFR, sono state infine individuate due ulteriori aree di contenuti da queste ultime interessate, ovvero: gli indirizzi per la legislazione e la programmazione e l'eventuale confronto con i DEFR degli anni precedenti.

Con riferimento agli 'indirizzi per la legislazione e la programmazione', la legge regionale della Lombardia stabilisce che il DEFR 'costituisce l'aggiornamento del PRS, contiene le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo contenuti nel PRS, e prevede in particolare:

- a) gli indirizzi delle leggi collegate;
- b) gli indirizzi fondamentali della programmazione negoziata;
- c bis) indirizzi fondamentali per lo sviluppo del territorio montano'.

Le discipline delle regioni Umbria e Puglia prevedono espressamente che nel DEFR siano riportati:

- gli aggiornamenti e le modificazioni dei PRS e degli altri documenti di programmazione nonché le conseguenti variazioni da apportare alla legislazione attuativa e alla strumentazione operativa;
- gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza regionale per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.

Quest'ultimo riferimento si ritrova anche nella legge sulla programmazione della regione Molise, mentre la disciplina della regione Basilicata prevede che nel DEFR ci siano 'le eventuali misure di accompagnamento legislative, amministrative ed organizzative da adottare per gli aggiornamenti e modificazioni del PRS'.

Infine, nelle discipline regionali di Piemonte e Calabria si ritrovano espliciti riferimenti al confronto da operare, nell'ambito del DEFR, con i risultati dell'anno precedente.

In particolare, la legge regionale del Piemonte prevede che il DEFR 'confronta gli andamenti rappresentati con gli analoghi contenuti nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria della regione'; mentre quella della regione Calabria dispone 'l'esposizione e la valutazione dell'avanzamento e dei risultati dei piani e programmi regionali, riferite all'anno precedente'.

1.2 ANALISI COMPARATIVA DEI CONTENUTI DEI DEFR 2020-2022 DELLE REGIONI

1.2.1 Le metodologie di analisi statistica adottate nei DEFR¹⁴

L'attività di programmazione territoriale formalizzata nel documento di economia e finanza regionale, essendo volta anche a definire gli obiettivi della manovra di bilancio, scaturisce naturalmente dall'analisi del sostrato economico-sociale del territorio. L'illustrazione del quadro sintetico dell'ambiente economico e finanziario di riferimento, così come previsto al punto 5.3 dell'allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011, trova quindi il suo normale posizionamento in apertura della prima sezione del documento. Introdurre le condizioni di partenza del tessuto regionale e il suo posizionamento all'interno della cornice nazionale ed internazionale si configura, infatti, come passaggio fondamentale per una lettura completa e prospettica sia delle linee politiche che degli strumenti attraverso i quali portare a compimento missioni e programmi sul territorio.

Per la descrizione del contesto, i DEFR (e le NADEFR) dell'ultimo triennio, esaminati nel presente report, utilizzano una eterogeneità di fonti statistiche e una diversa profondità di dettaglio dell'analisi che non permettono la definizione di uno standard comune a tutte le regioni. È tuttavia riscontrabile una struttura simile nell'esposizione dei contenuti, che procede dal quadro congiunturale nazionale ed internazionale a quello regionale, dalle grandezze macroeconomiche aggregate agli indicatori settoriali e socio-demografici per poi concludersi, quando presenti, con focus specifici su tematiche di particolare interesse per l'amministrazione locale.

Gli istituti di riferimento più citati dalle regioni per l'inquadramento della congiuntura economica internazionale risultano essere l'OCSE, il FMI e l'Eurostat. Tra le banche dati comunemente più consultate nella definizione dello scenario locale e nazionale si trovano invece quelle di ISTAT e banca d'Italia, che offrono, con dettaglio regionale e settoriale l'andamento del valore aggiunto, delle componenti di domanda, del commercio internazionale, del mercato del lavoro, della demografia e del turismo, insieme alla banca dati "Movimprese", che consente di procedere all'analisi territoriale e settoriale sulla demografia delle imprese in base alle informazioni del registro ditte delle camere di commercio. Infine, l'articolata composizione socio-economica dei territori viene declinata attraverso l'impiego di fonti e variabili non omogenee a livello inter-regionale.

Appare, inoltre, di particolare interesse una rassegna sull'utilizzo, in questa sezione dei DEFR, delle variabili afferenti alla qualità della vita dei cittadini, al progresso ambientale e sociale e più in generale a tutti quegli indicatori che ricadono nel dominio del rapporto BES (benessere equo e sostenibile) dell'ISTAT e dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) delle nazioni unite, nonché sulla presenza di approfondimenti analitici mirati ad una più completa descrizione delle attività economiche sul territorio.

Tra le Amministrazioni che forniscono un approfondimento su queste tematiche, la Lombardia, nella NADEFR per il triennio 2020-2022, declina il contributo della regione all'attuazione

¹⁴ La trattazione dei temi di questo paragrafo è integrata dalle analisi riportate nel capitolo 2 del presente report.

Capitolo 1

dell'agenda 2030 delle nazioni unite anche tramite l'impiego di indicatori BES e fonti dati specialistiche.

Nel documento del Veneto, che parallelamente all'illustrazione delle variabili di contesto ne richiama di volta in volta le missioni correlate, si trovano riportati alcuni indicatori BES ed altri database tematici, come l'inventario INEMAR¹⁵ per le emissioni di CO2 ed un focus sugli SDG dell'agenda 2030.

La Liguria fornisce un quadro territoriale estremamente dettagliato, spaziando dall'analisi delle produzioni agricole DOP e IGP su dati ISMEA a quella dei visitatori di musei e teatri su dati MIBAC, dalle performance del sistema educativo di istruzione e formazione (integrando dati ISTAT a ricerche del MIUR e dell'ufficio scolastico regionale) a quelle del sistema sanitario (anche attraverso la dinamica degli indicatori BES ad esso legati), dalla valorizzazione del patrimonio ambientale (dati del ministero dell'ambiente) a quella della dotazioni infrastrutturali (con informazioni RFI, AISCAT, CNIT e autorità portuali)¹⁶. Meritevole di menzione anche la presenza di tre focus conclusivi riguardo l'incidentalità stradale, l'agenda digitale e il ponte Morandi.

Per il Piemonte, nella sezione dedicata al contesto economico, uno specifico paragrafo è riservato al quadro finanziario pluriennale dell'unione europea. Vi è poi un capitolo sul contesto istituzionale in cui si esaminano il riassetto stato-regioni, la semplificazione amministrativa - ivi inclusi gli indirizzi alle partecipate - nonché la strategia di sviluppo sostenibile.

La regione Emilia-Romagna appare particolarmente attenta alle tematiche dello sviluppo equo e sostenibile, dedicando una sezione del documento agli indici compositi del BES e al *benchmarking* con i risultati a livello nazionale degli indicatori di contesto in cinque macro-aree di interesse. Sono poi riportati anche i valori degli SDG dell'agenda Onu 2030, il quadro finanziario pluriennale dell'UE ed una sezione sull'assetto istituzionale e territoriale in cui sono inclusi, tra l'altro, dati sulla demografia, il personale della regione, le unioni dei comuni, le società partecipate e la finanza territoriale.

Parti specifiche della sezione dedicata al contesto del DEFR del Lazio si soffermano sulle politiche regionali per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, sull'attuazione del patto per il Lazio, e sulle politiche per le aree interne. Citati nel testo e inseriti in appendice sono presenti anche numerosi indicatori BES appartenenti ai domini "salute", "istruzione e formazione", "lavoro e conciliazione tempi di vita", che completano il quadro socio-economico.

Pur essendo relativamente sintetica e riportando essenzialmente i dati della relazione regionale della banca d'Italia, l'analisi del contesto effettuata dalla regione Marche presenta gli indici compositi del benessere equo e sostenibile così come presenti nella più recente pubblicazione ISTAT. Viene poi ricordato come la programmazione regionale, e in particolare il piano della performance 2019-2021 adottato dalla giunta regionale, abbia individuato un set di otto indicatori del BES riferiti alle Marche sui quali parametrare le attività.

La regione Abruzzo, pur non menzionando l'analisi BES, mostra gli interessanti risultati della *Regional Innovation Scoreboard* (RIS) della commissione europea, confrontando la capacità di innovazione regionale con quella degli altri territori europei.

Nel capitolo del contesto del documento della Puglia, così come per il Molise, una specifica sezione è dedicata agli indici compositi dei 12 domini di studio BES, comprensiva della loro dinamica inter-temporale e di un confronto tra regioni, macro-aree e punteggi nazionali.

¹⁵ INEMAR (INventario EMissioni ARia), è un database progettato per stimare le emissioni in atmosfera dei principali macroinquinanti, attualmente utilizzato in sette regioni e due province autonome; www.inemar.eu/xwiki/bin/view/Inemar/WebHome.

¹⁶ CNIT (Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Telecomunicazioni), www.cnit.it; AISCAT (Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori), www.aiscat.it/

Sicurezza, infrastrutture, condizioni economiche delle famiglie e sanità sono le aree di particolare focus nell'ultima NADEFR della Campania, in cui si definisce con attenzione il recupero delle condizioni economico-finanziarie e qualitative del servizio sanitario regionale con riferimento al miglioramento nel punteggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Il documento presenta poi un approfondimento sulla spesa del settore pubblico allargato, tramite elaborazioni sui conti pubblici territoriali.

La Calabria si distingue per il dettaglio sulla dinamica migratoria regionale e per l'approfondimento sulla qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi sociali, sanitari, amministrativi, giudiziari, infrastrutturali ed informatici, tramite elaborazioni di SVIMEZ.

Un paragrafo riguardante le misure del benessere equo e sostenibile è presente anche nel documento della regione Basilicata, che descrive sinteticamente la performance territoriale nei diversi ambiti del rapporto BES, contestualizzandola a livello nazionale e di macro-area geografica.

Similmente, la provincia autonoma di Trento dedica un capitolo della sezione di contesto del DEFP ad un approfondimento sugli indicatori BES, riportando una dinamica di breve periodo e un *benchmarking* territoriale.

Al contrario, il documento della provincia autonoma di Bolzano non descrive le condizioni di benessere sociale ed ambientale, ma si limita a menzionare uno studio sviluppato dall'ASTAT al riguardo¹⁷. Sono presenti tuttavia alcuni indicatori di sviluppo della Strategia Europa 2020 concernenti occupazione, inflazione, spesa in ricerca e sviluppo, istruzione e povertà ed esclusione (dati ISTAT, Eurostat ed ASTAT).

La regione Sardegna presenta nel DEFR 2018 un approfondimento fatto da SRM (Studi e Ricerche per il Mezzogiorno) su elaborazioni Prometeia, relativo all'impatto economico della filiera manifatturiera sarda stimato utilizzando la metodologia Input-Output, con particolare attenzione al settore agroalimentare. Conclude poi la dettagliata analisi di contesto citando l'indice di competitività regionale elaborato dalla commissione europea che consente di mappare per macro-categorie di interesse la struttura socio-economica dei territori dell'unione. Di notevole interesse per la struttura economica della regione è l'analisi, riportata nella sezione delle politiche e dei progetti, relativa all'impatto economico dell'eventuale creazione di una zona economica speciale portuale in regione (stime SRM su dati ISTAT ed elaborazioni Prometeia).

I risultati degli indici compositi BES della Sicilia si trovano nell'introduzione del DEFR, a differenza di quanto riscontrato nelle strutture dei documenti delle altre regioni, nei quali sono più comunemente riportati in benchmark territoriale e in prospettiva storica. Per illustrare le risorse regionali disponibili e la spesa per investimenti del settore pubblico, il documento fa uso dei dati dei conti pubblici territoriali. È pubblicato inoltre un approfondimento sugli effetti di una riduzione delle importazioni extra-regionali sull'economia siciliana, grazie all'impiego del modello multi settoriale (MMS) della regione, sviluppato in partnership con Prometeia.

Allo stesso modo, il Friuli Venezia Giulia illustra la performance regionale relativa al BES in un quadro socio-economico sintetico ma efficace, mentre la Valle d'Aosta, che non valorizza la totalità delle tematiche di analisi del benessere equo e sostenibile, si limita a riportare solo due degli indicatori nel dominio del mercato del lavoro.

Unica regione a non dedicare un apposito spazio del DEFR all'analisi di contesto, la Toscana riserva la parte introduttiva del documento alle previsioni dei principali aggregati macroeconomici internazionali, nazionali e regionali nel triennio di programmazione.

¹⁷ L'Istituto provinciale di statistica di Bolzano ASTAT (Amt für Statistik), è un ente di ricerca pubblico periferico dell'ISTAT. È stato fondato nel 1980 ed è regolamentato dall'art. 10 del DPR n. 1017/1978 e dalla legge provinciale n. 12 del 1996.

Capitolo 1

1.2.2 L'utilizzo dei dati CPT¹⁸

Appare ora opportuno approfondire i casi di utilizzo dei dati dei conti pubblici territoriali nella costruzione del quadro sintetico di riferimento. Come si evince dalla tabella 1.5, solo cinque amministrazioni utilizzano nei loro DEFR le informazioni presenti nei CPT. L'Emilia Romagna li utilizza per calcolare il differenziale tra entrate e spese sul territorio, proxy del residuo fiscale regionale, confrontandolo in serie storica con quello delle altre regioni e fornendo un approfondimento dettagliato della spesa per funzione, comparto e soggetto produttore (regionale o locale).

Anche il Molise inquadra la spesa delle amministrazioni del settore pubblico allargato sul proprio territorio avvalendosi del sistema CPT, illustrandone il dettaglio settoriale e per soggetto erogatore, nonché consolidando i dati a livello regionale e costruendo quindi un prospetto di conto economico e stato patrimoniale.

Anche la Regione Lazio ha utilizzato i dati CPT all'interno dei DEFR 2013 e 2016 e nel DSP 2018-2020. Nella fattispecie, l'Amministrazione regionale ha analizzato gli effetti socio-economici degli investimenti sul Settore Pubblico Allargato (SPA) durante il quinquennio 2014-2018 nel territorio regionale - realizzati, settorialmente, dalle imprese attive nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la mission di fornire servizi di natura pubblica - sommandosi, negli anni successivi, a quelli derivanti dall'attuazione dei programmi operativi regionali ispirati dalla Strategia Europa 2020 o, più in generale, alle dinamiche di crescita dei territori regionali interessati dai processi di ammodernamento.

La regione Puglia dedica una intera sezione del DEFR 2019 all'analisi della spesa consolidata nei territori attraverso i dati CPT, esaminando in prospettiva storica la ripartizione della spesa per i diversi soggetti della P.A., per le categorie (spesa corrente o in conto capitale), e per i settori di intervento. Nella NADEFR dello stesso anno è inoltre presente un capitolo sul "confronto territoriale delle entrate e delle spese del settore pubblico attraverso i dati dei conti pubblici territoriali"¹⁹.

Allo stesso modo, la Campania ricorre ai CPT nel definire il contesto finanziario regionale, rappresentando la spesa territoriale nelle sue diverse composizioni (tipologia dei soggetti e destinazione delle erogazioni) e mettendole a confronto con le due macro-aree geografiche di riferimento (mezzogiorno e centro-nord). Per la Sicilia, la banca dati CPT viene impiegata nella descrizione dell'andamento della spesa, corrente e per investimenti, a livello regionale, di macro-area e nazionale, riportando anche l'evoluzione temporale delle spese per il personale del settore pubblico allargato.

¹⁸ Ulteriori approfondimenti sul tema di questo paragrafo si trovano nel secondo capitolo del presente report.

¹⁹ Bollettino ufficiale della Regione Puglia - n. 151 del 27-12-2019, pag. 41 e seguenti.

Tabella 1.5 L'UTILIZZO DEI DATI CPT NEI DEFR

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	Utilizzo dei dati CPT nel DEFR
EMILIA-ROMAGNA (riferimento DEFR 2019)	Elaborazioni del paragrafo di contesto sulla finanza territoriale e per il paragrafo sui 'residui fiscali'
UMBRIA (riferimento DEFR 2019)	A partire dal 2020, la regione Umbria avrà a disposizione un modello econometrico multisettoriale per l'Umbria che incorpora un modulo fiscale basato sui dati del sistema dei conti pubblici territoriali (CPT)
MOLISE (riferimento DEFR 2019)	Elaborazioni dei paragrafi dedicati alla finanza territoriale (analisi spese ed entrate) riportati nella sezione relativa al quadro finanziario regionale
PUGLIA (riferimento DEFR 2019)	Elaborazione del paragrafo della sezione di contesto denominato 'la spesa consolidata della PA nei territori secondo i dati CPT'
CAMPANIA (riferimento DEFR 2019)	Sezione di contesto (dati spesa pubblica) e elaborazione del paragrafo 'quadro tendenziale di finanza pubblica della regione e degli enti regionali'
SICILIA (riferimento DEFR 2019)	Illustrazione delle risorse regionali disponibili e spesa per investimenti del settore pubblico
LAZIO (riferimento DEFR 2013 e 2016 e nel DSP 2018-2020)	Illustrazione dei Conti Pubblici Territoriali della Regione Lazio: la spesa regionale per lo sviluppo nel settore pubblico allargato.

Fonte: Elaborazione IPRES e Prometeia da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

1.2.3 Le analisi di scenario e i modelli di previsione macroeconomica²⁰

In ordine alla configurazione degli scenari entro cui prospettare lo svolgimento delle politiche regionali sorge l'esigenza per le regioni di fare ricorso ad adeguati strumenti analitici. A questo scopo, un buon numero di esse considera le previsioni economiche come una componente fondamentale della lettura prospettica delle condizioni finanziarie e sociali del territorio. Delineare le direttrici evolutive delle variabili di principale interesse per lo sviluppo economico appare quindi necessario per declinare progetti e missioni, stimarne il loro impatto e contestualizzarne l'efficacia all'interno delle dinamiche di previsione.

Il principale istituto fornitore di questo tipo di dati alle regioni italiane è certamente "Prometeia"²¹, che offre tale servizio soprattutto attraverso la pubblicazione del data set "scenari per le economie locali" e dei rapporti descrittivi ad esso allegati. Le amministrazioni di Veneto, Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Trento e Valle d'Aosta impiegano inoltre le stime e le previsioni Prometeia, in alcuni casi rielaborate dagli uffici statistici regionali, nell'illustrazione dei trend attesi per gli aggregati economici più rilevanti. In particolare, la regione Sicilia e la provincia autonoma di Trento hanno a disposizione modelli multisettoriali (MMS) in grado di generare previsioni macroeconomiche. A queste amministrazioni, nel 2020 vanno ad aggiungersi anche la Puglia e l'Umbria, con quest'ultima che ha appena realizzato un modello che incorpora un modulo fiscale basato sui dati del sistema dei conti pubblici territoriali.

²⁰ I temi di questo paragrafo sono oggetto di ulteriore approfondimento nel capitolo 3 del presente report.

²¹ Società italiana di consulenza e ricerca economica, con sede a Bologna, fondata nel 1974 da un gruppo di ricercatori guidato dal prof. Beniamino Andreatta.

Capitolo 1

La Toscana è invece dotata di un modello econometrico sviluppato con il supporto di IRPET²²: le previsioni non prendono in considerazione le singole politiche di sviluppo, ma il modello consente di definire una simulazione controfattuale, in cui si escludono le misure introdotte con la più recente manovra nazionale così da ottenere i risultati di uno scenario, definito "alternativo", che indica quale direzione avrebbe seguito l'economia regionale senza quella manovra. Nel caso specifico, per il DEFR 2019 si considerano le due principali misure contenute nella manovra di bilancio nazionale, ovvero il reddito di cittadinanza e la cosiddetta "quota 100".

Il Lazio elabora le previsioni del DEFR mediante un modello macro-econometrico (descritto nell'addendum del documento regionale), sviluppato presso il dipartimento di economia e diritto dell'università Sapienza di Roma, che permette di stimare la crescita regionale tendenziale inclusiva anche degli effetti delle precedenti manovre regionali e delle misure nazionali. Anche in questo caso le previsioni non prendono in considerazione le singole politiche di sviluppo.

Tra le regioni che si avvalgono di altre fonti per gli scenari di previsione, la Campania riporta previsioni regionali della SVIMEZ, la Calabria le stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sugli aggregati nazionali (nel capitolo sul contesto istituzionale, appartenente alla seconda sezione della NADEFER), mentre la provincia autonoma di Bolzano impiega il modello autoregressivo multivariabile dell'ASTAT per la previsione del PIL²³. Basilicata, Puglia, Molise, Abruzzo, e Lombardia non presentano invece, nell'ultimo DEFR disponibile, degli scenari previsionali di contesto.

1.2.4 La descrizione degli obiettivi strategici e degli strumenti di politica regionale

Un altro carattere distintivo da considerare nell'analisi comparativa dei documenti di economia e finanza regionali è la trattazione degli obiettivi strategici e degli strumenti di politica regionale, che in questa sede esaminiamo con riguardo ai DEFR 2020-2022 delle regioni e delle province autonome²⁴. Nella tabella che segue si sintetizzano gli esiti di tale analisi, che si è focalizzata, nello specifico, sulle seguenti dimensioni:

- raccordo delle politiche programmate con aree strategiche prioritarie;
- raccordo con missioni e programmi di bilancio;
- esplicito collegamento con il PRS;
- raccordo con gli obiettivi (*Sustainable Development Goals*) dell'Agenda ONU 2030;
- collegamento esplicito con il PO FESR-FSE;
- raccordo con la dimensione organizzativa dell'amministrazione regionale;
- evidenza degli interventi che impattano sugli enti locali del territorio.

²² Istituto Regionale di Programmazione Economica della Toscana, ente pubblico istituito negli anni '70 e attualmente regolato dalla L.R. n. 59 del 29/07/1996 e s.m.i.. Si occupa dell'analisi economica del territorio regionale e dello studio delle metodologie di programmazione, valutazione e verifica delle politiche.

²³ Come descritto in "Il Prodotto Interno Lordo (PIL): stima 2019 e previsione 2020", Istituto Provinciale di Statistica, ASTAT info, 13/2020.

²⁴ Solo con riferimento alle Regioni Calabria e Basilicata, in virtù delle differenti tempistiche di approvazione dei DEFR, sono stati considerati i documenti relativi al triennio 2019-2021.

Tabella 1.6 L'ARTICOLAZIONE DEI CONTENUTI DEI DEFR RIFERIBILI ALL'AREA DELLE POLITICHE

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	L'articolazione dei contenuti riportati nei DEFR con riferimento all'area delle politiche						
	Raccordo delle politiche con le aree strategiche prioritarie	Raccordo con Missioni/Programmi	Collegamento esplicito a PRS	Raccordo con SDG Agenda ONU	Collegamento esplicito con PO FSE-FESR	Raccordo con la dimensione organizzativa (strutture regionali)	Evidenza degli interventi che impattano sugli Enti locali
LOMBARDIA	x	x	x	x			
TOSCANA		x					
VENETO	x	x		x			
LIGURIA		x		x	x		
PIEMONTE	x	x					
EMILIA-ROMAGNA	x	x		x			x
LAZIO	x	x			x		
UMBRIA	x	x			x	x	
MARCHE		x		x		x	
ABRUZZO		x					
MOLISE	x	x					
PUGLIA					x	x	
CAMPANIA		x				x	
CALABRIA					x		
BASILICATA	x	x		x			
P.A. TRENTO	x		x				x
P.A. BOLZANO	x	x					x
SARDEGNA		x					x
SICILIA		x		x			x
FRIULI VENEZIA GIULIA		x				x	
VALLE D'AOSTA						x	x

Fonte: Elaborazione IPRES e Prometeia da siti istituzionali regioni e province autonome (2020)

Entrando nel merito dei singoli aspetti considerati, si deve in primo luogo evidenziare come nei DEFR delle regioni Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Lazio, Umbria, Molise, Basilicata, ed in quelli delle province di Trento e Bolzano le politiche programmate siano direttamente raccordate a specifiche aree strategiche ritenute prioritarie dai rispettivi programmi di governo.

A tal proposito, è interessante osservare come in alcune delle regioni per le quali il DEFR 2020-2022 si caratterizzava come documento di fine legislatura, la scelta operata è stata quella di soffermarsi esclusivamente sull'analisi del contesto, rinviando la messa a punto degli obiettivi strategici di programmazione all'insediamento della nuova giunta. È questo, ad esempio, il caso della regione Emilia-Romagna, rispetto alla quale è anche utile sottolineare la presenza, nei DEFR degli anni precedenti al 2019, di una tavola di raccordo tra gli obiettivi strategici delle varie edizioni del DEFR (a partire dal primo anno di redazione, il 2015).

Rispetto ad uno specifico raccordo tra politiche programmate e missioni di bilancio, dalla tabella si evince come questo sia presente nei DEFR della gran parte delle regioni e delle province autonome.

Capitolo 1

I DEFR nei quali questo raccordo non è presente sono quelli di: Lazio, Puglia, Calabria, Valle d'Aosta e provincia di Trento; mentre, nel caso della Lombardia, la scelta è stata quella di riportare tale informazione nella nota di aggiornamento al DEFR (NADEFER).

Nell'ambito dei DEFR esaminati sono stati, inoltre, individuati specifici e strutturati collegamenti con altri documenti di programmazione, ed in particolare:

- con il PSR: nei DEFR della regione Lombardia e della provincia di Trento;
- con il PO FESR-FSE: nei DEFR di Umbria, Liguria, Puglia e Calabria.

Più numerose sono invece le regioni che riportano, nei propri DEFR, una sezione dedicata al raccordo con gli SDG dell'Agenda ONU 2030 (Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Basilicata e Sicilia).

Diverse sono anche le regioni che, nel proprio DEFR, presentano un raccordo esplicito tra le politiche programmate e le strutture organizzative regionali di riferimento. Approfondimenti specifici in tal senso si ritrovano nei DEFR di Umbria, Marche, Puglia, Campania, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Dal DEFR della regione Puglia, in particolare, emerge che il ciclo della programmazione e ciclo della performance sono integrati, visto che il monitoraggio e la valutazione dei programmi e dei progetti inseriti nel DEFR si espletano nella relazione sulla performance.

Infine, con riferimento all'evidenziazione specifica degli interventi programmati che impattano sugli enti locali del territorio, si è riscontrato che, pur essendo tale informazione una di quelle espressamente richiamate dal principio contabile sulla programmazione (allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011), nessuna delle regioni a statuto ordinario dedica a questo aspetto una sezione specifica del proprio DEFR.

Per la gran parte dei DEFR delle regioni a statuto ordinario, infatti, l'evidenza dell'impatto sugli enti locali degli interventi programmati non è riportata esplicitamente, mentre alcune indicazioni possono indirettamente trarsi dalla sezione del DEFR in cui vengono riportati gli obiettivi strategici regionali per missioni. Fa eccezione la sola regione Emilia Romagna che, oltre ad evidenziare gli impatti sugli enti locali degli obiettivi strategici illustrati, cura, nei confronti degli stessi enti, una specifica attività di comunicazione inerente il DEFR.

Una maggiore attenzione a questo aspetto si riscontra, invece, certamente per il loro peculiare assetto statutario e istituzionale, nei DEFR delle regioni a statuto speciale e delle province autonome; ed in particolare:

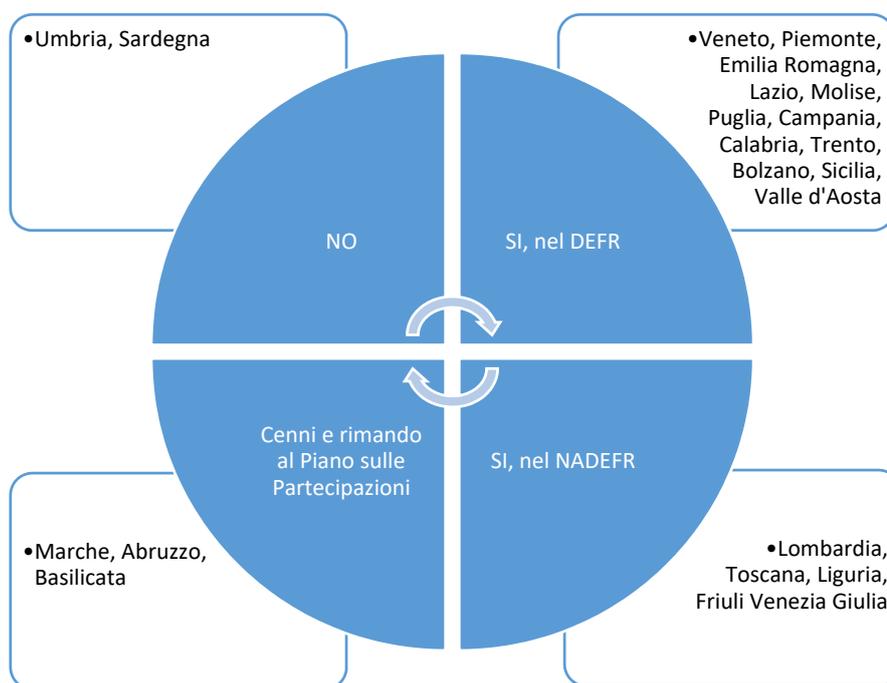
- la PA di Trento richiama espressamente i comuni nelle singole missioni che li coinvolgono;
- la PA di Bolzano riporta nel proprio DEFR, per ogni obiettivo strategico, una sezione "eventuali impatti sugli enti locali";
- per la regione Sicilia, si trovano riferimenti agli enti locali nella sezione del DEFR riservata alle politiche regionali;
- nel DEFR della Valle d'Aosta uno specifico paragrafo è dedicato agli enti locali ed inoltre ulteriori indicazioni possono indirettamente trarsi dalle sezioni che riportano i singoli obiettivi di governo;
- nel DEFR della Sardegna si specificano gli interventi e le rispettive dotazioni finanziarie riservate ai comuni. Viene inoltre evidenziato il ruolo essenziale degli enti locali nella pianificazione paesaggistica ed urbanistica ed infine gli enti locali sono indicati anche come interlocutori per progetti specifici e per la condivisione di processi di programmazione e sviluppo locale in coerenza con il riordino del sistema di autonomie locali della Sardegna (ad es. per l'aggregazione in unioni di comuni).

1.2.5 Gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate

Gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate sono elencati, dal principio contabile sulla programmazione, tra i contenuti minimi che i DEFR delle singole regioni dovrebbero riportare.

L'analisi comparativa condotta sui DEFR 2020-2022 ha evidenziato che la gran parte delle regioni e delle province autonome dedica a tale aspetto sezioni specifiche del documento (figura 1.5).

Figura 1.5 GLI INDIRIZZI AGLI ENTI STRUMENTALI ED ALLE SOCIETÀ PARTECIPATE E CONTROLLATE



Fonte: Elaborazione IPRES da siti istituzionali Regioni e Province Autonome (2020)

Si tratta, in particolare, delle regioni: Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna²⁵, Lazio, Molise, Puglia, Campania, Calabria, Sicilia, Valle d'Aosta e delle province di Trento e Bolzano. Vi è poi un secondo gruppo di regioni - Lombardia, Toscana, Liguria²⁶ e Friuli Venezia Giulia - che riportano

²⁵ La Legge Regionale n. 1 del 16 marzo 2018, ad oggetto "razionalizzazione delle società in house della regione Emilia-Romagna", ed in particolare l'art. 2, ha stabilito che:

- nell'ambito degli strumenti di programmazione strategica economica e finanziaria (DEFR), l'assemblea legislativa approvi, su proposta della giunta, linee di indirizzo relative agli ambiti di attività delle società in house, con cui definisce gli indirizzi strategici da imprimere alle stesse società, anche ai fini del loro posizionamento nel settore di riferimento, da proporre per la condivisione con gli eventuali altri soci, nell'esercizio del controllo analogo;

- attraverso la definizione degli indirizzi di cui sopra, l'assemblea legislativa può stabilire, in particolare, gli obiettivi su cui ritiene prioritario l'impegno delle società in house, può indicare gli orientamenti strategici, anche in relazione al posizionamento nel settore di riferimento, e di indirizzo gestionale in coerenza con gli obiettivi della regione, volti a garantire l'adesione a standard di riferimento e ai principi d'azione pubblica fissati a livello regionale, nonché ad assicurare le sinergie a tutti i livelli fra le amministrazioni del territorio regionale e le stesse società in house, nel massimo rispetto della missione specifica delle società e dei principi di efficienza, economicità, buona amministrazione e trasparenza.

²⁶ La Liguria, nel DEFR, riporta due paragrafi ricognitivi del settore regionale allargato e degli enti strumentali della Regione (senza esplicitazione degli 'indirizzi').

Capitolo 1

gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate non nel DEFR, ma nella rispettiva nota di aggiornamento (NADEFR).

Le regioni Marche, Abruzzo e Basilicata, invece, inseriscono nell'analisi del contesto interno dei propri DEFR paragrafi dedicati alla governance degli enti strumentali e delle società partecipate, mentre, per l'individuazione degli indirizzi agli organismi partecipati, rimandano al "piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalla regione" (previsto dalla legge 190/2014).

Infine, non si ritrovano sezioni specifiche dedicate agli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate nei più recenti DEFR delle regioni Umbria e Sardegna.

1.2.6 La programmazione finanziaria

La programmazione finanziaria, come parte rilevante dei documenti esaminati, è stata indagata con l'attenzione rivolta a due componenti: l'indicazione della manovra necessaria per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica e l'esplicitazione degli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito. La prima riguarda la descrizione delle risorse a disposizione, la rappresentazione delle entrate previste e del quadro delle spese con riferimento agli obiettivi di finanza pubblica della regione. La seconda concerne la presentazione degli obiettivi di riduzione del debito regionale. Queste questioni, che solitamente seguono o accompagnano il quadro tendenziale di finanza pubblica della regione, vengono variamente affrontate nella struttura dei documenti.

La manovra necessaria per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica non è sempre presente all'interno dei DEFR, ma in alcuni casi è esplicitata in altri documenti di programmazione regionale. È il caso della regione Lombardia, che presenta la propria manovra finanziaria completa di quadro delle entrate e delle spese nel bilancio di previsione, ma non nel DEFR. Anche l'Emilia-Romagna non prevede nel proprio DEFR una sezione dedicata, ma riporta la manovra nel bilancio di previsione. In queste due regioni è assente anche la sezione relativa all'esplicitazione degli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito. Diverso il caso della regione Abruzzo, che non illustra la manovra nel proprio DEFR, ma ne enuncia i contenuti programmatici e gli obiettivi politici. Anche per quanto riguarda gli obiettivi di riduzione del debito, nel DEFR della regione Abruzzo sono presenti dati sullo stock di debito e un grafico che evidenzia gli anni in cui la restituzione della rata complessiva del debito subirà una sensibile riduzione, ma non si esplicitano gli obiettivi programmatici che potrebbero indurre la sua riduzione.

Fatta eccezione per queste tre regioni, la manovra che illustra i mezzi per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica viene riportata nei DEFR, seppur in maniera eterogenea. In alcune regioni, alla manovra viene dedicato un capitolo del documento, che riporta, oltre agli obiettivi di finanza pubblica, lo scenario di riferimento, e un quadro delle risorse finanziarie complessivamente stanziato dal Bilancio di Previsione 2020, coerentemente con gli obiettivi di finanza pubblica. In questo senso, la regione Toscana e la regione Umbria riportano, oltre al quadro tendenziale, i margini di flessibilità sui principali tributi regionali e la stima del gettito massimo che le Regioni potrebbero conseguire.

La regione Liguria approfondisce la manovra in un capitolo dedicato che riporta gli obiettivi e le linee della manovra finanziaria regionale, oltre alla proiezione delle entrate tributarie. La regione Piemonte, insieme alla presentazione del quadro tendenziale regionale, prevede un lungo approfondimento sulle previsioni delle entrate tributarie regionali e locali relative al periodo di previsione, presentando una simulazione in cui vengono stimate separatamente le componenti delle entrate IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF da attribuire alle manovre regionali. È presente inoltre una specifica sezione dedicata al recupero (dal 2010) dell'evasione sulla tassa automobilistica regionale.

La regione Lazio riporta le previsioni della manovra del bilancio libero regionale e gli indicatori di finanza pubblica regionale in un capitolo del DEFR intitolato "l'andamento tendenziale della finanza pubblica regionale, la manovra e il quadro programmatico", oltre ad una parte relativa al QSFP (Quadro strategico e finanziario di programmazione), per ogni annualità considerata nel bilancio di previsione finanziario, individuando le risorse disponibili del bilancio regionale, al netto delle risorse accantonate o vincolate, nonché di quelle destinate agli investimenti e di quelle destinate al finanziamento del settore sanitario e delle partite tecniche, e, in coerenza con le linee di indirizzo definite nel DSP, illustrando le previsioni di spesa riferite a ciascuna struttura regionale. La regione Marche presenta una sezione molto dettagliata dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi. La regione Campania presenta un capitolo interamente dedicato alla manovra e un quadro delle entrate e delle spese per il triennio di previsione completo di riepilogo delle spese per missioni.

La manovra non ha un capitolo dedicato nel DEFR della regione Veneto, della regione Puglia, della regione Sardegna e nel DEFP della provincia autonoma di Trento, ma viene illustrata nei suoi obiettivi e nei suoi mezzi di conseguimento. La regione Veneto presenta, oltre al quadro tendenziale, i margini di flessibilità sui principali tributi regionali e la stima del maggior gettito massimo che le regioni potrebbero conseguire. Il DEFP della provincia autonoma di Trento propone un quadro dettagliato delle entrate e delle spese all'interno del più generale capitolo de "il quadro provinciale", tenendo comunque conto degli obiettivi di finanza pubblica. Anche la regione Puglia riporta le manovre di finanza pubblica e le entrate regionali previste in un quadro programmatico, il riepilogo delle spese per missioni e programmi tratto dal bilancio di previsione pluriennale e un focus sull'IRAP che riporta anche un confronto con le aliquote delle altre regioni. La regione Sardegna presenta, in un capitolo dedicato alla manovra, un dettagliato quadro di finanziamento e spesa per singole missioni e illustrazione della manovra finanziaria e degli aggregati di spesa tendenziali, ma senza proiezioni triennali.

Alcune regioni riportano invece esclusivamente il quadro tendenziale delle entrate senza specifici riferimenti agli obiettivi di finanza pubblica. È il caso della regione Molise, che presenta un quadro previsionale delle entrate con particolare focus sulle stime del MEF per Irpef e IRAP, ma non illustra le manovre regionali di bilancio. Anche la regione Calabria e la regione Basilicata riportano nel proprio DEFR le previsioni delle entrate e delle spese per il triennio, con un focus sulle entrate tributarie (con evidenza delle stime per la riscossione della tassa automobilistica) per quanto riguarda la prima, ma manca un chiaro collegamento alla manovra e agli obiettivi di finanza pubblica, che viene rimandato al bilancio di previsione pluriennale. La regione Sicilia presenta il quadro tendenziale delle entrate e delle spese nel capitolo "il quadro della finanza pubblica regionale", ma nello stesso contesto non sono esplicitati gli obiettivi di finanza pubblica; tuttavia, nella nota di aggiornamento è presente un approfondimento dello scenario programmatico e della composizione e la tendenza delle entrate erariali.

Altre regioni elencano gli strumenti della manovra e gli obiettivi, senza presentare un quadro delle risorse finanziarie che quantifichi l'entità della manovra e delle coperture per singoli obiettivi strategici. Tra queste troviamo la provincia autonoma di Bolzano, che nel proprio DEFP prevede un capitolo dedicato alla "manovra correttiva", che però non presenta una tabella riepilogativa delle spese e delle entrate previste e i riferimenti alle coperture per singoli obiettivi strategici. Anche la regione Valle d'Aosta presenta nel DEFR la manovra in termini qualitativi all'interno della sezione "l'attuazione del programma di governo", e, in un capitolo a parte, riporta la tabella de "la pianificazione triennale dei lavori pubblici" in cui elenca le opere pubbliche e le missioni e programma di bilancio collegate, presentando l'importo dell'intervento.

Un unicum è rappresentato dalla regione Friuli Venezia Giulia che presenta la manovra nella nota di aggiornamento e non nel proprio DEFR; la NADEFER è completa di quadro delle entrate

Capitolo 1

(ogni titolo di entrata è argomentato in un paragrafo dedicato) e quadro delle spese (queste ultime classificate anche per missioni).

L'esplicitazione degli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito è spesso omessa all'interno dei documenti di economia e finanza regionali. Oltre alle regioni precedentemente citate, Lombardia, Emilia-Romagna e Abruzzo, ma anche Veneto, Umbria, Puglia, Campania, Calabria, Basilicata, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e la provincia autonoma di Trento non riportano nei propri DEFR gli obiettivi programmatici di riduzione del debito, sebbene le politiche di indebitamento vengano in parte descritte. In particolare, da segnalare la regione Sicilia che, pur non dedicando nel proprio DEFR una sezione specifica agli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito, presenta nella nota di aggiornamento un dettagliato approfondimento sull'indebitamento regionale.

Anche in questo caso, alcune regioni prevedono nel proprio DEFR un capitolo dedicato. La regione Toscana illustra gli obiettivi programmatici di riduzione del debito nel capitolo "l'indebitamento regionale e gli obiettivi programmatici del debito", in cui descrive il quadro normativo, le informazioni sul debito regionale in ammortamento e gli obiettivi programmatici relativi all'indebitamento regionale per il triennio di previsione, riportando gli importi relativi a ciascun anno. La regione Liguria presenta gli obiettivi e la quantificazione della riduzione del debito nel triennio di previsione nel capitolo "obiettivo programmatico di riduzione del debito". La regione Piemonte presenta il piano di ristrutturazione del debito nel periodo di previsione all'interno del capitolo "manovra correttiva e gestione del debito", completa di tabella e quantificazione della ristrutturazione. Il tema della ristrutturazione del debito regionale è ampiamente discusso all'interno del DEFR della regione Lazio; in particolare, il capitolo "l'andamento tendenziale della finanza pubblica regionale, la manovra e il quadro programmatico" approfondisce gli obiettivi; le previsioni di riduzione dello stock di debito sono poi presentate nel quadro tendenziale e programmatico presente in appendice. Anche la regione Molise dedica un lungo approfondimento al debito regionale e, nel capitolo "obiettivi programmatici di riduzione del debito nel triennio 2019/2021" descrive gli obiettivi e declina quantitativamente le quote di ripiano da applicare al relativo bilancio per il triennio di previsione.

Alcune regioni, pur dedicando nel proprio DEFR particolare attenzione al tema della ristrutturazione del debito in un capitolo dedicato, non presentano una tabella o una quantificazione della riduzione del debito in previsione. Nonostante quindi vengano esplicitati gli obiettivi, viene omessa una determinazione quantitativa del piano di riduzione. La regione Marche illustra nel capitolo "gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito" l'andamento del debito regionale negli ultimi dieci anni e il piano di ristrutturazione del debito, che comprende le strategie e gli obiettivi regionali per la riduzione del debito, non presenta tuttavia un quadro o una tabella riepilogativa dello stock di debito nel periodo di previsione. Anche la provincia autonoma di Bolzano prevede un capitolo per "gli obiettivi pluriennali di riduzione del debito pubblico", in cui tuttavia non discute l'andamento del debito regionale, ma il contributo per la compartecipazione al risanamento dei conti pubblici.

CAPITOLO 2 - UTILIZZO DI FONTI STATISTICHE ED INDICATORI NEI D.E.F.R.

INTRODUZIONE

Dall'analisi della programmazione regionale, affrontata nel precedente capitolo, emergono alcune evidenze di cui è interessante cogliere i possibili sviluppi. In ambito applicativo, in particolare, sebbene la riforma sia stata implementata in modo efficace dal punto di vista contabile, per quanto concerne i documenti di programmazione approvati, al di là della struttura teoricamente standardizzata dalla legge, risulta spesso molto diversa la scelta degli aspetti da approfondire e degli indicatori utilizzati nell'analisi generale del contesto territoriale di riferimento.

La variabilità che ne deriva può avere una valida motivazione nell'esigenza di descrivere situazioni peculiari, come differenti bisogni a livello regionale o sub-regionale, mentre anche la diversità delle visioni politiche può indurre all'utilizzo di supporti informativi particolari. Tuttavia, è altrettanto importante, e questa è la logica intrinseca alla base delle recenti riforme contabili, che al di là delle differenze, siano rispettati capisaldi comuni, quali il rispetto di tempistiche, standard minimi e logiche fondamentali alla base dei documenti.

Con riferimento in particolare alle analisi di contesto riportate nei DEFR, in una prima parte del capitolo viene proposta una metodologia di uso delle fonti che, al di là delle specificità dei territori, risponde all'esigenza di adottare scelte consapevoli e di fornire rigorosi criteri di scelta degli indicatori, che possano essere patrimonio comune per tutte le amministrazioni regionali. In questa parte, focus specifici offrono esempi circa l'uso di alcuni set di indicatori di ISTAT ("Noi Italia", "BES", ecc.), come pure una presentazione dei dati CPT nella loro struttura e possibilità di applicazione.

Una seconda parte del capitolo è invece dedicata alle analisi settoriali, con particolare attenzione alla formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali e all'allocazione delle risorse finanziarie. Viene così presentata un'ipotesi di raccordo tra le missioni di bilancio, i settori CPT, gli ambiti "BES" e i settori "Noi Italia", funzionale alla sistematizzazione delle informazioni delle tre banche dati proposte. Due casi di una simile applicazione vengono citati con riguardo ai modelli realizzati dalle Regioni Marche e Lazio, mentre esempi dettagliati di collegamento fra missioni e indicatori sono illustrati per alcune funzioni di spesa.

Chiudono il capitolo l'APPENDICE A che approfondisce le caratteristiche del sistema CPT e l'APPENDICE B, in cui si riporta una tabella riepilogativa degli indicatori utili per tutte le Missioni.

2.1 FONTI E INDICATORI PER L'ANALISI DI CONTESTO

2.1.1 Finalità e criteri per la scelta degli indicatori

L'analisi di contesto è un complesso processo ricognitivo e conoscitivo che ogni ente dovrebbe necessariamente condurre in una fase di programmazione che, per sua natura, comporta scelte che impattano nel medio periodo sull'organizzazione, sull'equilibrio economico-finanziario e sul contesto socio-economico e territoriale di propria pertinenza. In linea di principio tale analisi ha l'obiettivo di restituire una visione integrata della situazione-scenario complessiva in cui l'ente intende realizzare i propri programmi, valutare ex ante le possibili influenze reciproche e le sinergie con le numerose variabili esogene-ambientali e quelle endogene-strutturali onde verificare i concreti livelli di realizzabilità dei piani, i vincoli finanziari dei programmi e le conseguenti priorità decisionali.

Capitolo 2

In quest'ottica nell'[Allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011](#) e specificamente nel [paragrafo 5.3](#)²⁷ (contenuti del DEFR), si evidenzia che il Documento Programmatico deve esplicitare nella prima sezione un quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento, gli obiettivi strategici di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale e la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali.

Effettivamente, come si è avuto modo di evidenziare nella dettagliata rassegna contenuta nel capitolo precedente, i DEFR delle regioni italiane si articolano, prevalentemente, in un primo capitolo-sezione dedicato proprio allo scenario di riferimento, ovvero al contesto economico sociale della propria regione, con una serie di riflessioni sugli ultimi dati statistici rilevati, sul loro andamento nel tempo e al confronto degli stessi rispetto a quelli rilevati nelle altre regioni e macroaree del Paese.

A ben vedere, il lavoro di descrizione dello scenario economico, finanziario e sociale ha come finalità quella di fornire al decisore politico e al lettore più in generale, una rappresentazione fedele dei vari ambiti sociali, mettendone in risalto i punti di forza da valorizzare ulteriormente e quelli di debolezza sui quali intervenire.

Il valido contributo di un'analisi di contesto è intimamente legato alla preliminare fase di perimetrazione del campo di osservazione in termini, in primo luogo, delle variabili realmente utili alle decisioni, e successivamente in ragione dell'arco temporale cui le serie storiche di rilevazione si riferiranno. È pertanto propedeuticamente necessario focalizzare la scelta su un set preciso e circoscritto di dati e informazioni e la costruzione di una altrettanto ben delimitata batteria di indicatori in ragione degli specifici obiettivi e output attesi dell'analisi, compatibilmente con la regolare disponibilità e accessibilità (presente e futura) dei dati, i tempi di acquisizione ed elaborazione e il livello di dettaglio necessari.

Al fine di supportare la valutazione alla base della scelta degli indicatori, da un'analisi della letteratura esistente in materia sono state estrapolate alcune caratteristiche fondamentali che un indicatore dovrebbe possedere per essere efficace. Il risultato di tale operazione è sintetizzato nello schema seguente:

Caratteristica	Definizione	Fonti
ACCESSIBILITÀ	"Accessibility" refers to the physical conditions in which users can access statistics: distribution channels, ordering procedures, time required for delivery, pricing policy, marketing conditions (copyright, etc.), availability of micro or macro data, media (paper, CD-ROM, Internet, etc) (OECD, 2008)	(OECD, 2008) (Eurostat, 2017)
ALTA QUALITÀ E ACCURETEZZA	Indicators should be measured in a consistent manner across countries, and values should reflect what the indicator purports to measure (Knack et al., 2002)	(Knack et al., 2002)
CHIAREZZA	The managing authorities should set clear indicators which will measure the progress of the operations and priorities (Commissione Europea, 2014)	(Commissione Europea, 2014)

²⁷ Il DEFR contiene le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione. Ogni Regione definisce i contenuti del DEFR, che dovrà comunque contenere almeno quanto segue:

- le politiche da adottare
- gli obiettivi della manovra di bilancio, tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno,
- il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento,
- gli indirizzi agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate.

(cfr. Allegato n. 4/1 al D.Lgs 118/2011 - Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio)

Caratteristica	Definizione	Fonti
COERENZA	Gli indicatori rispondano a delle scelte teoriche che sono, di fatto, scelte di valore e che essi siano comunque ben definiti e propongano dei limiti all'eterogeneità delle componenti (Eurostat, 2017)	(Eurostat, 2017)
COMPARABILITÀ	Comparability refers to the measurement of the impact of differences in applied statistical concepts and measurement tools and procedures when statistics are compared between geographical areas, non-geographical domains or over time (OECD, 2008)	(OECD, 2008) (Eurostat, 2017)
COMPATIBILITÀ INTERNAZIONALE	Most important of these countries are developing countries. Broad country coverage is necessary for testing relationships between indicators and valued outcomes. It is hoped that an institutionalized procedure should either be in place or could reasonably be set up to collect data on the proposed indicator in the future (Knack et al., 2002)	(Knack et al., 2002)
	Be compatible with indicators developed and used in other regions (Niemeijer & de Groot, 2008)	(Niemeijer & de Groot, 2008)
FATTIBILITÀ	È essenziale che si tenga conto sia della disponibilità di dati aggiornati o suscettibili di essere allineati temporalmente all'esercizio di stima di impatto delle politiche (attraverso metodologie robuste e in grado di produrre risultati di elevata qualità), sia della trattabilità con gli strumenti analitici del MEF o del Governo delle variabili scelte per effettuare l'esercizio di previsione richiesto dalla norma (Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, 2017)	(Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, 2017)
MISURABILITÀ	Prevede che i dati di cui si ha bisogno possano essere raccolti con un dispendio ragionevole di risorse monetarie, umane e di tempo (EU Commission, 2007)	(EU Commission, 2007)
PARSIMONIA	È preferibile, infatti, adottare un numero contenuto di indicatori seppur al prezzo di sacrificare parte della ricchezza informativa che potrebbe derivare dall'uso di un insieme più ampio di variabili (Senato della Repubblica, 2018)	(Senato della Repubblica, 2018)
		(Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, 2017)
RILEVANZA	Gli indicatori devono essere in grado di cogliere le dimensioni e i cambiamenti che, appunto, rilevano ai fini del benessere (Eurostat, 2017))	(Eurostat 2017)
	The indicators are relevant if they reflect the operations and objectives of the priority axes (Commissione Europea, 2014)	(Commissione Europea, 2014)
	Relevance for the issue and target audience at hand (Niemeijer & de Groot, 2008)	(Niemeijer & de Groot, 2008)
SENSIBILITÀ ALLE POLITICHE ECONOMICHE	Per la valutazione delle politiche pubbliche è desiderabile individuare indicatori che a queste politiche siano sensibili, possibilmente entro l'arco temporale del triennio, ovvero l'orizzonte di riferimento dei documenti di finanza pubblica (Senato della Repubblica, 2018)	(Senato della Repubblica, 2018)
		(Niemeijer & de Groot, 2008)
		(Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, 2017)
SPECIFICITÀ	Indicators should measure either a particular set of governance institutions or a defined output, and should not be unduly affected by forces exogenous to the aspect of government it is trying to capture (Knack et al., 2002)	(Knack et al., 2002)
TEMPESTIVITÀ, ESTENSIONE E FREQUENZA DELLE SERIE TEMPORALI	Serie temporali aggiornate, lunghe e con frequenza relativamente elevata migliorano la possibilità di usare i relativi indicatori sia per descrivere l'evoluzione del contesto sia per valutare le politiche	(Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, 2017)

Capitolo 2

Caratteristica	Definizione	Fonti
	pubbliche (Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, 2017)	(Brown & Corbett, 1997) (Lyytimäki, 2012)
	The timeliness of data products reflects the length of time between their availability and the event or phenomenon they describe, but considered in the context of the time period that permits the information to be of value and to be acted upon (OECD, 2008)	(OECD, 2008)
TRASPARENZA	Proposed indicators should be replicable through a well documented process. Furthermore, the data should come from sources that are politically acceptable (Knack, Kugler, & Manning, 2002)	(Knack et al., 2002)

2.1.2 L'analisi del contesto generale di riferimento

Il primo passo per realizzare l'analisi del contesto è la raccolta di dati "macro" relativi al contesto generale esterno: la popolazione, le caratteristiche socio-economiche del territorio e i loro classici strumenti di misurazione (occupazione, reddito medio pro capite, ecc.) per i quali è possibile ricorrere a molteplici fonti statistiche, quali ISTAT/EUROSTAT, istituti di ricerca specializzati, le associazioni di categoria, etc.

Un buon punto di partenza per un primo inquadramento complessivo, sistematico e omogeneo dei contesti macroeconomici da parte dei redattori del DEFR può essere rappresentato da due fonti autorevoli e consistentemente disponibili per tutte le regioni e cioè:

1) La [Collana Economie regionali della Banca d'Italia](#) che contiene analisi sulle principali articolazioni territoriali (regioni e macroaree) dell'economia italiana. Queste analisi sono così organizzate:

- Analisi a livello regionale. Le analisi per singole regioni includono i rapporti diffusi nel mese di giugno (con le informazioni relative prevalentemente all'anno precedente) e i relativi aggiornamenti di novembre (con le informazioni infra-annuali). Le pubblicazioni sono curate in collaborazione con le filiali capoluogo di regione. Queste svolgono studi sulle condizioni cicliche e sulla struttura economica e finanziaria delle economie locali; raccolgono informazioni statistiche avvalendosi anche della collaborazione di operatori economici, intermediari finanziari, istituzioni pubbliche, associazioni di categoria e altri organismi.
- Analisi a livello di macroaree. Al termine dell'autunno è pubblicato un rapporto contenente l'analisi della congiuntura dell'anno precedente e dei primi mesi dell'anno in corso nelle quattro macroaree del Paese ("L'economia delle regioni italiane"); esso contiene anche approfondimenti monografici sui principali aspetti territoriali dell'economia.
- Domanda e offerta di credito a livello territoriale. Due volte l'anno (giugno/luglio e dicembre) sono pubblicati i risultati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia su un campione di circa 400 banche, relativa alle condizioni di offerta e domanda di credito. Questo documento analizza, per le quattro macroaree del Paese, l'evoluzione semestrale della domanda di prestiti e delle condizioni di offerta praticate dagli intermediari con dettagli settoriali e per tipologia di banca; una volta l'anno il documento contiene anche le informazioni sulle caratteristiche dei mutui alle famiglie (queste ultime rilevate con cadenza annuale).

Ciascun Rapporto Annuale sull'Economia della Regione di riferimento è strutturato in sezioni che trattano: il quadro macroeconomico, le imprese, il mercato del lavoro e le famiglie, il mercato del credito e la finanza pubblica decentrata.

2) Le elaborazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), che com'è noto è l'organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. L'UPB contribuisce ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini²⁸. L'Ufficio effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a:

- previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; in particolare, valida le previsioni macroeconomiche del Governo contenute nei documenti di programmazione (Lettere di validazione);
- andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e osservanza delle regole di bilancio;
- attivazione e utilizzo di alcuni istituti previsti dal nuovo quadro di regole europee (in particolare, il meccanismo correttivo e l'autorizzazione in caso di evento eccezionale);
- sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo;
- ulteriori temi economico-finanziari rilevanti ai fini delle predette attività, con una attenzione particolare alla divulgazione di elementi informativi nei campi dell'economia e della finanza pubblica (*Infografica*).

L'UPB opera sulla base di un programma di lavoro annuale, predisponendo analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Tra le pubblicazioni vi sono diversi rapporti periodici e focus²⁹.

Naturalmente ciascuna Regione può effettuare rilevazioni e indagini in proprio su specifici aspetti della popolazione e del territorio amministrato di riferimento ricorrendo agli strumenti della statistica descrittiva, demografica e in generale della ricerca sociale.

Definito il quadro complessivo economico e sociale di riferimento, si pone il problema della scelta delle fonti e degli indicatori per i più specifici approfondimenti settoriali.

La trattazione che segue propone di realizzare un approccio multidimensionale che combini e metta a sistema la portata informativa di tre banche dati:

- la pubblicazione "**Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo**"³⁰, con oltre **100 indicatori** presenti, articolati in **6 aree e 19 settori**, corredati da sintetici commenti e consultabili anche attraverso semplici strumenti di visualizzazione grafica che facilitano la lettura dei fenomeni nel tempo e nello spazio.
- il **Rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile)**³¹. Una pubblicazione che ha l'obiettivo di consentire la valutazione del progresso della società non soltanto dal

²⁸ L'UPB costituito nel 2014 secondo quanto previsto dalla legge rinforzata sul principio del pareggio di bilancio e in attuazione delle normative europee sulla nuova governance economica, è una delle istituzioni di bilancio indipendenti create, nei tempi più recenti, in numerosi paesi dell'OCSE. È un organismo indipendente costituito con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. L'UPB contribuisce ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini.

²⁹ Cfr. [Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020, Focus tematico n. 2 / 25 giugno 2020](#), ed anche [Il monitoraggio delle aziende ospedaliere: gestione economica e indicatori di volumi, qualità ed esiti; Focus tematico n. 1 / 5 febbraio 2020](#) ed ancora [La manovra per il 2020: una sintesi del testo definitivo](#)

³⁰ Consiste in un quadro complessivo di osservazioni in materia ambientale, economico-sociale del nostro Paese, con approfondimenti regionali e riferimenti e comparazioni con il panorama europeo. Strutturato in 6 aree e 19 settori arricchito da grafici, riferimenti/ link utili e con data set disponibili per il download <http://noi-italia.istat.it/>

³¹ Il Rapporto periodico rappresenta una visione complessiva e articolata del "benessere" nei suoi aspetti settoriali e territoriali. I 130 indicatori del Bes, sono suddivisi in 12 domini: Salute; Istruzione e formazione; Lavoro e conciliazione dei tempi di vita; Benessere economico; Relazioni sociali; Politica e istituzioni; Sicurezza; Benessere soggettivo; Paesaggio e patrimonio culturale; Ambiente; Innovazione, ricerca e creatività; Qualità dei servizi. www.istat.it/it/archivio/236714

Capitolo 2

punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale, attraverso un approccio multidimensionale volto a misurare, appunto, il "Benessere equo e sostenibile" (BES) con l'obiettivo di integrare le informazioni fornite dagli indicatori sulle attività economiche con le fondamentali dimensioni del benessere, corredate da misure relative alle disuguaglianze e alla sostenibilità. L'ampio set di **130 indicatori** è suddiviso in **12 domini**

- la banca dati dei **Conti Pubblici Territoriali** che ricostruisce i flussi di spesa e di entrata di tutti i soggetti che operano su ciascun territorio regionale, siano essi appartenenti alla Pubblica Amministrazione che all'Extra PA nazionale e locale, ovvero a quel complesso di soggetti a cui la PA ha affidato la gestione di servizi e che insieme agli enti della PA formano il cosiddetto Settore Pubblico Allargato (SPA). Successivamente alla raccolta, i flussi contabili rilevati dalla [Rete CPT](#) nel suo complesso sono poi adeguatamente elaborati sulla base di schemi omogenei, ripartiti su base regionale, se di ambito sovragiografico, e sottoposti a un corretto consolidamento dei flussi intercorrenti tra i soggetti rilevati all'interno dell'universo considerato. L'utilizzo della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali consente di completare la rappresentazione dello scenario di riferimento regionale, in quanto alla narrazione del territorio e ai dati dei diversi ambiti funzionali, può essere affiancato il dato delle risorse economiche introitate e utilizzate per il perseguimento degli obiettivi istituzionali. I flussi di risorse finanziarie impiegati dal SPA forniscono una determinante misura dell'intensità delle politiche pubbliche messe in campo sul territorio da parte delle varie Istituzioni. La molteplice articolazione dei [dati CPT](#) (per regione, anno, soggetto, settore e categoria economica) permette la ricostruzione puntuale delle fonti finanziarie e dell'allocazione delle risorse economiche e pertanto consente all'analista di valutare, in base anche a dati statistici extracontabili rilevati e disponibili, l'efficacia delle politiche implementate, attraverso anche il raffronto temporale e geografico.

L'utilizzo integrato delle tre fonti dati vuole in definitiva tendere alla lettura tridimensionale del contesto territoriale sfruttando al meglio alcune delle caratteristiche peculiari, al netto delle differenziazioni intrinseche, di ciascun dataset:

- **CPT** - dimensione economico-finanziaria con caratterizzazione contabile settorializzata e regionalizzata;
- **NOI ITALIA** - dimensione demografica-geografica-sociale settorializzata, regionalizzata e relativizzata (UE)
- **BES** - dimensione qualitativa caratterizzata dalla misura dell'impatto sul tessuto socio-economico.

2.1.3 Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo

["Noi Italia"](#) è una pubblicazione attiva dal 2010 a cura dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) che raccoglie 121 indicatori aggiornati e puntuali, raccolti in 6 diverse aree e 19 principali settori portanti del sociale e dell'economia e offre una visione d'insieme del nostro Paese, delle differenze regionali e della sua collocazione nel contesto europeo.

Gli indicatori possono essere consultati, scaricati su un foglio elettronico, visualizzati in forma dinamica (grafici interattivi). Per la sua stessa struttura, come è intuibile, questa pubblicazione consente di comprendere facilmente le tendenze dei fenomeni di maggior rilievo: il reddito delle famiglie, l'occupazione, l'immigrazione, la povertà, l'uso delle nuove tecnologie, i risultati scolastici dei giovani, la raccolta differenziata (Cfr. Tabella 2.1).

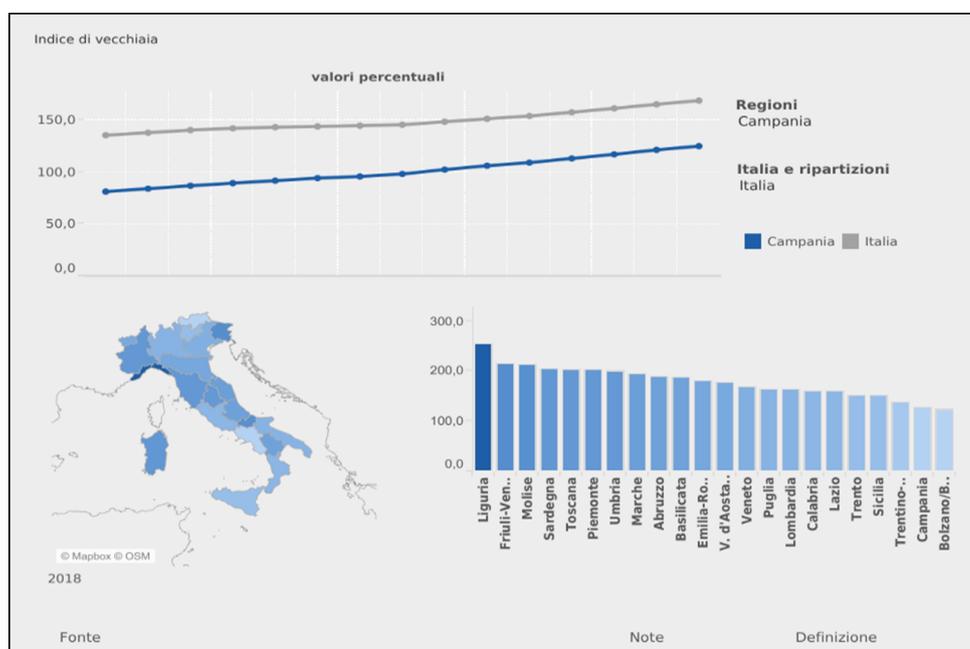
Tabella 2.1 AREE E SETTORI DELLA PUBBLICAZIONE “NOI ITALIA 100 STATISTICHE PER CAPIRE IL PAESE IN CUI VIVIAMO”

AREE	POPOLAZIONE E SOCIETA'	ISTRUZIONE E LAVORO	SALUTE E WELFARE	INDUSTRIA E SERVIZI	AMBIENTE E AGRICOLTURA	ECONOMIA E FINANZA PUBBLICA
SETTORI	POPOLAZIONE	ISTRUZIONE	SANITA' E SALUTE	TURISMO	TERRITORIO	MACROECONOMIA
	STRANIERI	MERCATO DEL LAVORO	PROTEZIONE SOCIAE	STRUTTURE RODUTTIVE	AMBIENTE	FINANZA PUBBLICA
	CULTURA E TEMPO LIBERO			INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	AGRICOLTURA	
	CRIMINALITA' E SICUREZZA			SCIENZA TECNOLOGIA E INNOVAZIONE	ENERGIA	
	CONDIZIONI ECONOMICHE DELLE FAMIGLIE					

L'analisi dei dati, unitamente alla lettura dei commenti di ISTAT presenti per ciascun settore, consentono al lettore di orientarsi facilmente nella comprensione dello stato del nostro Paese e di estrapolare dati e mappe che offrano rappresentazioni integrate e coerenti sui diversi fenomeni, nei diversi territori.

Di seguito si riporta un esempio di rappresentazione grafica estrapolabile direttamente dalla piattaforma.

Figura 2.1 INDICE DI VECCHIAIA DELLA POPOLAZIONE (% DI ULTRA 65ENNI/UNDER15). DATI CAMPANIA CONFRONTO TRA REGIONI ITALIANE. ANNO 2018

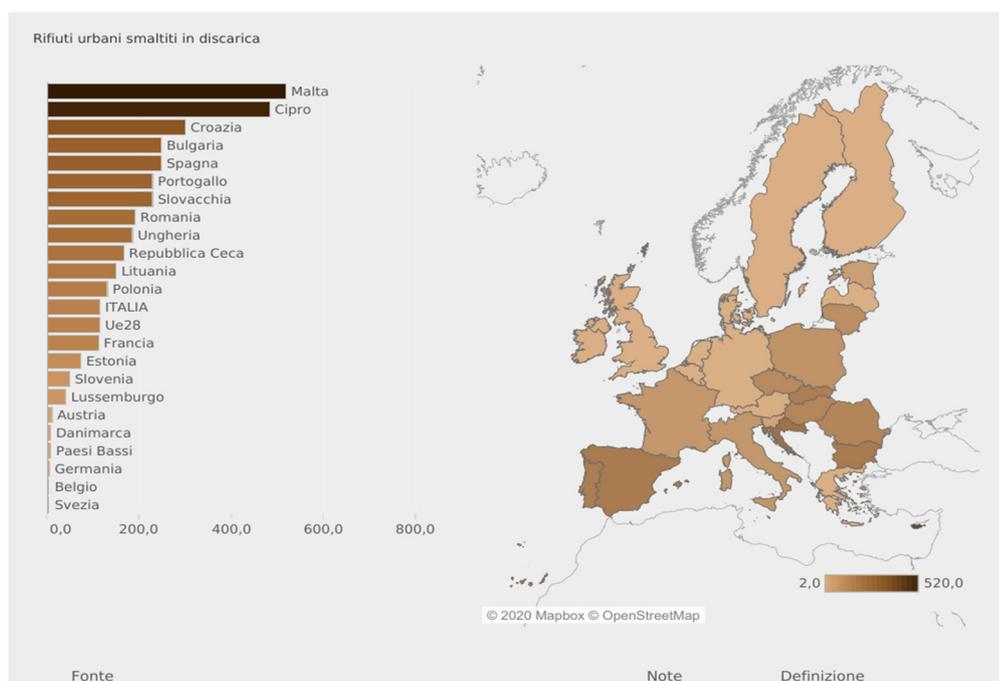


Fonte: Noi Italia 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo

Capitolo 2

“Noi Italia 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo” offre, inoltre, anche la possibilità di confronto dei diversi aspetti socioeconomici della nostra comunità con quella degli altri Paesi europei³². Di seguito si riporta un esempio di mappa estraibile.

Figura 2.2 RIFIUTI URBANI SMALTITI IN DISCARICA (KG. PER ABITANTE). CONFRONTO TRA PAESI EUROPEI. ANNO 2018



2.1.4 Il rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile)

Il [Rapporto BES](#) è una relazione annuale che descrive l'insieme degli aspetti che concorrono alla qualità della vita dei cittadini fondata su un approccio che tende a considerare essenzialmente il benessere come un fenomeno multidimensionale. Esso viene determinato con dati e misure relative alle disuguaglianze e alla sostenibilità, che hanno lo scopo di integrare le informazioni fornite dagli indicatori sulle attività economiche. La pubblicazione è annuale, ed è stata avviata nel 2013, anche se per molti indicatori sono disponibili dati dall'annualità 2004 in poi. Il contenuto si caratterizza in quanto non convenzionale rispetto alle tradizionali pubblicazioni statistiche, innovativo e in continua evoluzione.

Il rapporto è organizzato in 12 capitoli, corrispondenti alle 12 dimensioni (domini) del benessere considerate di maggior rilievo. Esse sono:

1. [Salute](#)
2. [Istruzione e formazione](#)
3. [Lavoro e conciliazione tempi di vita](#)
4. [Benessere economico](#)
5. [Relazioni sociali](#)
6. [Politica e istituzioni](#)
7. [Sicurezza](#)
8. [Benessere soggettivo](#)

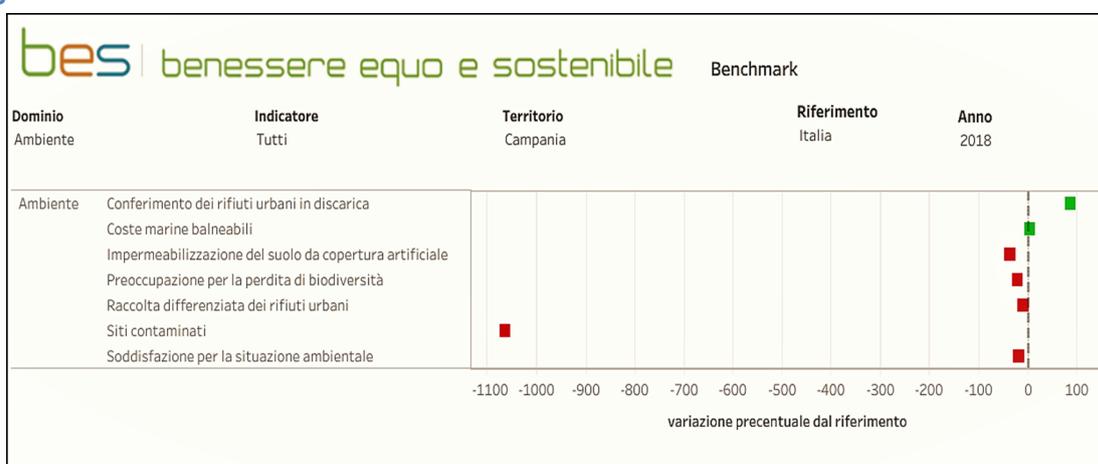
³² La fonte dei dati europei è Eurostat.

- 9. [Paesaggio e patrimonio culturale](#)
- 10. [Ambiente](#)
- 11. [Innovazione, ricerca e creatività](#)
- 12. [Qualità dei servizi](#)

Al [rapporto BES](#) è allegata una [appendice statistica](#) dove i dati e gli indicatori sono consultabili e disponibili su fogli elettronici e un cruscotto (dashboard) in cui i dati sono consultabili in forma interattiva. Le interrogazioni possibili sono innumerevoli e le tendenze storiche e i confronti territoriali sono rappresentabili attraverso [tabelle e grafici](#).

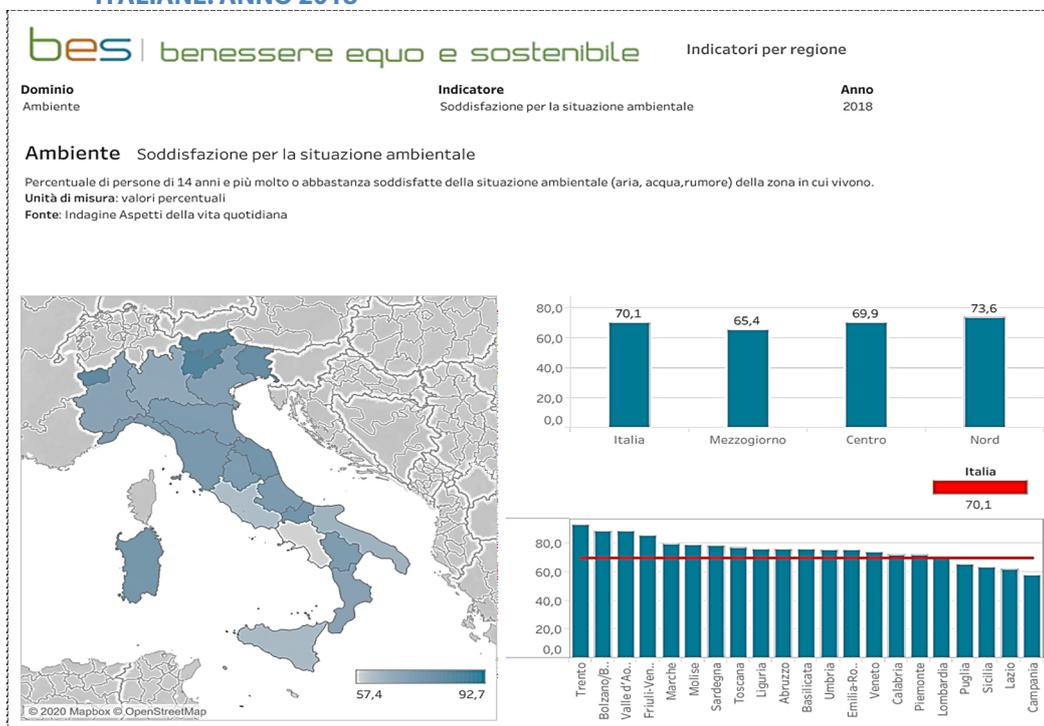
Di seguito, per un primo saggio del potenziale informativo del Rapporto, sono riportati due esempi di modalità di rappresentazione dei dati, estraibili direttamente dalla piattaforma dedicata, in una forma estremamente intuitiva e precisa:

Figura 2.3 POSIZIONAMENTO REGIONALE ALL'INTERNO DEL DOMINIO AMBIENTE. ANNO 2018



Fonte: Rapporto BES 2019

Figura 2.4 SODDISFAZIONE PER LA SITUAZIONE AMBIENTALE. CONFRONTO TRA REGIONI ITALIANE. ANNO 2018



Fonte: Rapporto BES 2019

Per molti degli indicatori presenti nel rapporto BES i dati presentano un'articolazione territoriale molto dettagliata³³, a livello provinciale o di città metropolitana. La possibilità di analisi di dati fortemente disaggregati si presenta molto utile, in quanto consente di conoscere approfonditamente gli aspetti del territorio. Spesso, infatti, si rilevano profili di benessere diversi all'interno di una regione, che rivelano ulteriori rilevanti segmentazioni del territorio, con particolari specificità regionali, nonché la coesistenza, nella stessa regione o ripartizione, di territori con profili e tendenze diversi, talvolta opposti, che suggeriscono la presenza di veri e propri dualismi territoriali. Ciò mostra che in molti casi vi è una notevole dispersione dei valori provinciali intorno alle medie³⁴.

Con la [Legge n.163 del 4 agosto 2016](#) (riforma della Legge di bilancio), gli indicatori del benessere equo e sostenibile sono entrati ufficialmente nel processo di definizione delle politiche economiche. Essa infatti, prevede, all'art.1 c.10 bis che, "in apposito allegato al DEF, predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, sono riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso l'ISTAT, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica".

³³ [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-bes-dei-territori](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-bes-dei-territori)

³⁴ Per i prossimi anni l'Istat prevede un'ulteriore articolazione che possa consentire all'utenza di definire l'ambito territoriale secondo un modello "a geografia variabile", così da individuare il preciso contesto di analisi cfr. [Rapporto BES 2019](#)

Il [Comitato](#) per gli indicatori di benessere equo e sostenibile ha selezionato³⁵ dall'insieme degli indicatori disponibili i seguenti 12, approvati poi con [Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 16 Ottobre 2017](#)³⁶:

1. reddito medio disponibile aggiustato pro capite
2. indice di disuguaglianza del reddito disponibile
3. povertà assoluta
4. speranza di vita in buona salute alla nascita
5. eccesso di peso
6. uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione
7. tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere
8. rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli
9. criminalità predatoria
10. indice di efficienza della giustizia civile
11. emissioni pro capite di CO₂ e altri gas clima alteranti
12. abusivismo edilizio.

A partire dal 2018 gli [indicatori](#) del benessere equo e sostenibile hanno iniziato a essere, pertanto, oggetto di relazione e di misura degli obiettivi programmatici nazionali nel Documento di Economia e Finanza³⁷.

Anche a livello regionale si denota un accresciuto interesse: ad esempio nell'analisi di contesto dei DEFR della Regione Emilia-Romagna vi è una sezione descrittiva nella quale si riportano il quadro finanziario pluriennale dell'UE, i valori degli [SDG dell'Agenda Onu 2030](#) in dettaglio gli andamenti degli indici compositi del BES, cui il DEFR della Regione Molise e della Regione Puglia dedicano un paragrafo apposito. In effetti l'introduzione di misure di benessere e sviluppo sostenibile ai fini di policy è stata oggetto di una crescente attenzione a livello internazionale, a partire dalla "[Dichiarazione di Istanbul](#)" firmata nel 2007 da numerose organizzazioni internazionali al termine del secondo Forum Mondiale dell'OCSE, fino all'adozione dell'Agenda 2030, adottata nel 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tale Agenda identifica le direttrici dello sviluppo sostenibile per i prossimi quindici anni e si articola in diciassette obiettivi ("Sustainable Development Goals" - SDGs)³⁸. A tal proposito nella dettagliata analisi di contesto dei DEFR della Regione Veneto, che può contare su elaborazioni originali dell'Ufficio statistico regionale su dati ISTAT, vi sono richiami ad alcuni indicatori BES (e le missioni correlate) con un interessante focus proprio sugli [SDG dell'Agenda ONU 2030](#).

2.1.5 L'utilizzo dei dati CPT per la descrizione del contesto economico e finanziario regionale

La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali consente, come già accennato, di documentare i reali andamenti dell'allocatione delle entrate e della spesa pubblica per ciascuna regione, di evidenziarne i progressi, gli arretramenti e l'evoluzione per i diversi livelli di governo e nei diversi settori. Essa costituisce una componente attiva rilevante del [Sistema Statistico Nazionale](#) e rappresenta un potente strumento a disposizione dell'utilizzatore, grazie anche alla presenza di serie storiche adeguatamente lunghe. L'uso corretto dei dati è, tuttavia, legato alla piena

³⁵ Con relazione finale trasmessa in data 20 giugno 2017 al Ministro dell'Economia e delle finanze <http://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/>

³⁶ Documento disponibile alla pagina <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/15/17A07695/sg>

³⁷ Le relazioni insieme a ulteriore documentazione, sono disponibili all'indirizzo [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-bes-nel-def](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-bes-nel-def)

³⁸ Per approfondimenti <https://unric.org/it/agenda-2030/>

Capitolo 2

conoscenza e consapevolezza della metodologia con la quale i dati sono raccolti ed elaborati fino alla pubblicazione ufficiale.

Le caratteristiche strutturali ed operative, nonché le modalità di reperimento, consultazione delle serie storiche costituenti la banca dati del Sistema CPT, e gli strumenti innovativi per il loro utilizzo a supporto delle politiche pubbliche, sono descritte in maggior dettaglio nell'APPENDICE A di questo capitolo; qui di seguito si procederà, invece, alla descrizione sintetica delle diverse fasi di produzione dei dati, a partire dall'individuazione dei soggetti rilevati, delle fonti e della natura dei dati, della loro classificazione ed predisposizione³⁹.

2.1.5.a L'Universo di riferimento

Il [Sistema Conti Pubblici Territoriali](#) produce informazioni con riferimento a due universi:

- la Pubblica Amministrazione (PA) che è costituita da enti⁴⁰ che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita;
- il Settore Pubblico Allargato (SPA) che include, oltre alla PA, un Settore Extra PA comprensivo di quei soggetti, centrali e locali, che producono servizi di pubblica utilità e sono controllati direttamente o indirettamente da Enti pubblici. Il settore ExtraPA è costituito dalle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) e dalle Imprese Pubbliche Locali (IPL).

2.1.5.b Natura dei dati, fonti, categorie economiche e settori

I dati dei CPT sono di tipo finanziario, idonei a ricostruire i movimenti monetari di cassa generati nel corso del tempo dai soggetti facenti parte dell'Universo considerato⁴¹.

Le fonti informative sono costituite dai bilanci consuntivi finanziari (approvati principalmente dagli enti pubblici che adottano una contabilità di tipo finanziario) e dai bilanci con contabilità economico/patrimoniale, adottati prevalentemente nella contabilità aziendale.

Mentre per le informazioni tratte da bilanci finanziari non si ha necessità di apportare particolari trasformazioni in quanto già dati di cassa, per i bilanci di tipo privatistico/aziendale, che presentano una diversa natura (di competenza), è necessario rielaborare le voci di bilancio in modo da trasformarle in flussi finanziari.

Al fine di predisporre una banca dati che consenta di rispondere, in modo flessibile, alle varie esigenze di analisi, i flussi di cassa sono articolati secondo due classificazioni:

- la classificazione economica all'interno della quale i flussi dei vari bilanci sono omogeneizzati tenendo conto della loro natura economica (Spesa di personale, Vendita di beni e servizi, Imposte dirette, Redditi da capitale, ecc.). Il modello adottato dai Conti Pubblici Territoriali prevede 45 categorie economiche per i flussi finanziari in entrata e 71 categorie economiche per le spese. Lo schema adottato dai CPT consente un'adeguata armonizzazione tra i diversi modelli di bilancio in uso presso i soggetti dell'Universo CPT;
- la classificazione settoriale riguarda solo i flussi di spesa e risponde all'esigenza di rappresentare correttamente la molteplicità di campi interessati dall'intervento pubblico nel suo complesso e il continuo processo di trasformazione del ruolo dell'operatore pubblico. I settori come già detto sono complessivamente 29.

³⁹ Per ulteriori approfondimenti sulla metodologia si rinvia alla Guida ai Conti Pubblici Territoriali: www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/guida-ai-cpt/

⁴⁰ Informazioni sulla composizione anagrafica del comparto dei Soggetti Pubblici Locali può consultarsi nel file [Anagrafica dei Soggetti Pubblici Locali messo a disposizione del UTC](#).

⁴¹ Per maggiori dettagli relativi alle variabili dei dataset del catalogo Open CPT si consultino i [Metadati](#) disponibili sul sito CPT.

2.1.5.c *La regionalizzazione e il consolidamento dei dati*

I dati raccolti, elaborati e classificati subiscono poi un ulteriore trattamento per la corretta imputazione territoriale e per evitare duplicazioni nei flussi intercorrenti tra enti dell'universo.

Innanzitutto, si procede alla *regionalizzazione* delle entrate e delle spese degli enti che operano su scala sovregionale. Essa avviene tenendo conto della specifica categoria economica e sulla base del principio che le voci di spesa sono ripartite in base all'erogazione/localizzazione dell'intervento pubblico, mentre per le entrate il principio seguito è quello della localizzazione dell'unità a cui è associato il presupposto impositivo del prelievo.

Relativamente al *consolidamento* dei dati, va tenuto presente che nel Sistema Conti Pubblici Territoriali ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento, in conto corrente e in conto capitale, intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo universo e scongiurando così il rischio di duplicazioni. Il consolidamento è direttamente dipendente dall'universo di riferimento e, cambiando universo, cambiano il consolidato e il risultato finale. Di conseguenza, quando si considera la sola Pubblica Amministrazione, i trasferimenti alle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) e Locali (IPL) non vengono elisi, poiché tali soggetti sono esterni alla P.A. Quando invece si considera il Settore Pubblico Allargato, i trasferimenti alle IPN e alle IPL vengono elisi per evitare doppi conteggi.

La banca dati CPT così costruita offre un ampio ventaglio di utilità. La riclassificazione dei bilanci attraverso uno schema comune consente la loro armonizzazione, mentre la ripartizione territoriale e settoriale dei flussi contabili, a partire da un uso diretto delle fonti e con un limitato ricorso a stime, offre un valido supporto al miglioramento e al monitoraggio dei processi decisionali pubblici ai vari livelli di governo e alla misurazione di vari fenomeni economici, nonché utilizzati per la verifica del principio di addizionalità delle risorse comunitarie rispetto alle risorse nazionali.

Le diverse classificazioni dei dati e la loro regionalizzazione consentono all'analista numerosi approcci di analisi e, proprio per questo, l'Agenzia per la Coesione Territoriale, in coerenza con l'adesione ai principi dell'Open Government, mette a disposizione degli utenti diverse modalità di consultazione della banca dati, attraverso:

- il ricorso a un set di tavole predefinite ([Catalogo](#))⁴²;
- l'accesso diretto alla banca dati con interrogazioni personalizzate e flessibili ([CPT Data Explorer](#));
- l'interrogazione di [EasyCPT](#).

I dati dei Conti Pubblici Territoriali consentono di completare le informazioni fornite dalle pubblicazioni ISTAT esaminate. Alla misurazione fisica dei fenomeni, alla percezione degli stessi da parte della comunità di riferimento, si aggiunge, infatti, un ulteriore importante aspetto, quello della determinazione dell'intensità delle politiche pubbliche implementate nei diversi settori di osservazione, misurate dalle risorse impiegate.

Come precedentemente specificato, l'ampiezza della serie storica (che parte dal 2000) costituisce un importante punto di forza rispetto ad altri sistemi di indicatori:

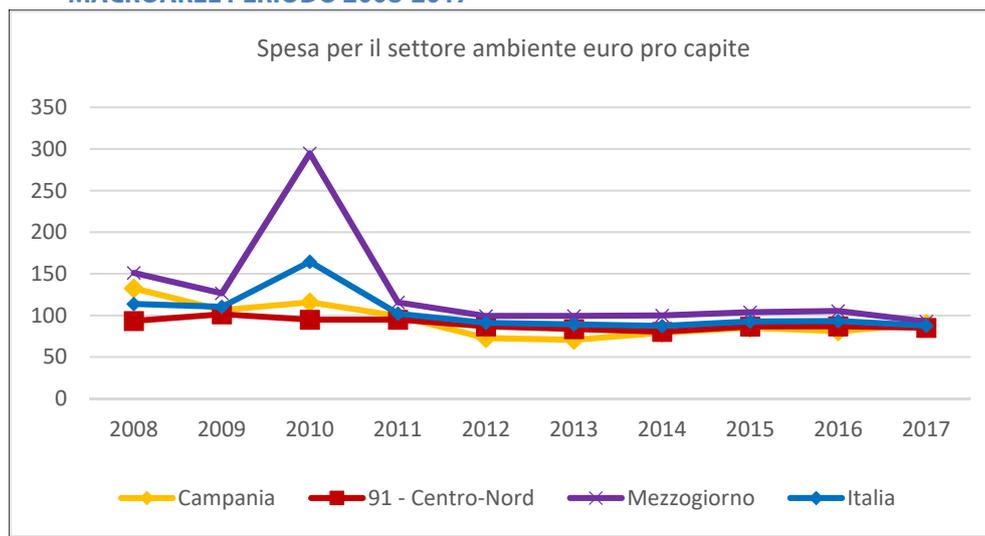
- la serie storica 2000-2017 della quota della spesa pubblica in conto capitale destinata al Mezzogiorno per il Settore Pubblico Allargato (SPA) e per la Pubblica Amministrazione (PA). Consulta la tavola ([.pdf, .xls](#));
- la serie storica 2000-2017 della quota della spesa pubblica in conto capitale destinata al Mezzogiorno dalle Imprese Pubbliche Nazionali. Consulta la tavola ([.pdf, .xls](#)).

⁴² L'elenco dei dataset del catalogo Open CPT è disponibile in [formato CSV sul sito dei CPT](#).

Capitolo 2

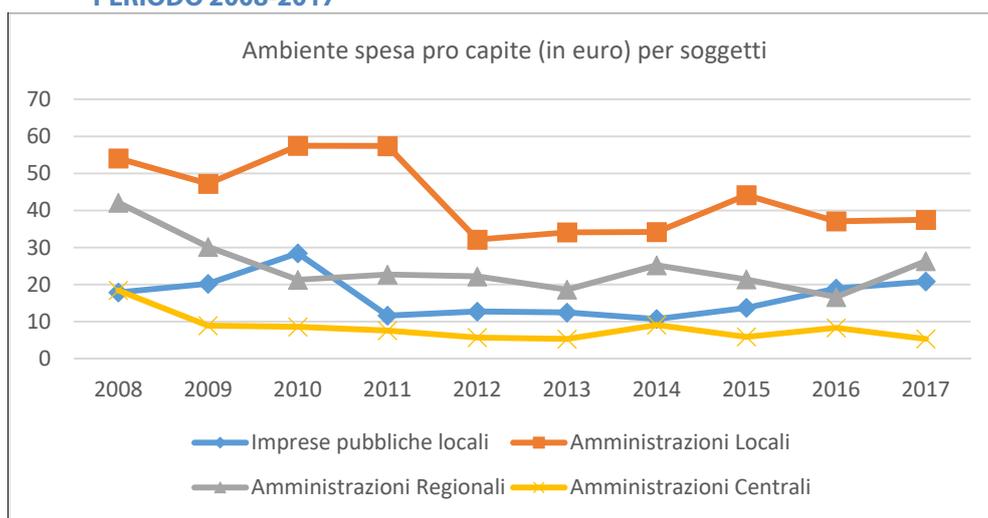
Per chiarire con un esempio, se volessimo approfondire la situazione ambientale regionale come descritta nelle Figure 2.1 e 2.2 e 2.4 dei paragrafi precedenti, potremmo aggiungerne ulteriori due rappresentazioni. La prima (Figura 2.5) che mostra la spesa pro capite del Settore Pubblico Allargato negli ultimi 10 anni, con confronto tra regione e macroaree; la seconda che indica i soggetti finali erogatori di spesa (Figura 2.6), ovvero ci dice chi spende.

Figura 2.5 SPESA EURO/PRO CAPITE DEL SPA PER IL SETTORE AMBIENTE. CAMPANIA, ITALIA, MACROAREE PERIODO 2008-2017



Fonte: elaborazione propria su dati Conti Pubblici Territoriali e ISTAT

Figura 2.6 SPESA EURO/PRO CAPITE PER SOGGETTI NEL SETTORE AMBIENTE, REGIONE CAMPANIA PERIODO 2008-2017



Fonte: elaborazione propria su dati Conti Pubblici Territoriali e ISTAT

I grafici sono stati realizzati attraverso l'estrapolazione di preziose informazioni contenute nella banca dati CPT e la loro successiva elaborazione, unitamente ai dati [ISTAT sulla popolazione](#).

Relativamente agli indicatori CPT che saranno indicati nelle pagine successive, va, comunque, evidenziato che per quanto ci si possa sforzare di individuarne un numero congruo e significativo, essi appariranno non esaustivi, rispetto a quelli utilizzabili e individuabili dell'analista secondo le sue personali esigenze e conoscenze. L'ampia articolazione dei dati e l'elevato livello di dettaglio degli stessi, offrono, infatti, ampi spunti di analisi sui quali costruire indicatori o predisporre grafici sui quali rappresentare l'andamento storico e le differenze territoriali dei fenomeni.

2.1.5.d **Le prospettive di sviluppo del Sistema CPT**

Nel corso degli ultimi anni il Sistema CPT ha dato avvio a una serie di azioni tendenti, da un lato a migliorare ulteriormente la qualità delle informazioni prodotte e dall'altro a ridurre il gap temporale per il rilascio delle informazioni.

Per poter affrontare tali importanti sfide, l'Unità Tecnica Centrale (UTC), in sinergia con i colleghi dei Nuclei Regionali, ha innanzitutto predisposto una nuova classificazione dei soggetti rilevati che consentisse da un lato una maggiore comparabilità tra gli universi delle varie regioni e dall'altro una più ampia possibilità di analisi dei vari comparti di soggetti. Si è quindi deciso di "svincolare" i singoli soggetti dalla loro natura giuridica, pur mantenendola come caratteristica rilevante, per rendere la classificazione maggiormente attinente all'attività effettivamente svolta dell'ente e creare gruppi omogenei. In tal modo, ad esempio tutte le Aziende di Servizio alla Persona (ASP), vengono ricomprese nello stesso gruppo, al di là della natura giuridica di ognuno (azienda, ente strumentale, società, ecc.), dando quindi la possibilità all'analista sia di approfondire lo studio di un gruppo di soggetti, sia di analizzare le diverse forme giuridiche.

In secondo luogo, l'UTC ha avviato la costruzione di una Piattaforma informatica comune a tutta la rete e diretta a omogeneizzare le operazioni di riclassificazione dei bilanci, pubblici e civilistici, secondo gli schemi propri di CPT. Le finalità della Piattaforma CPT consistono nel:

- Favorire la raccolta, la gestione e l'analisi dei dati di bilancio degli Enti PA ed extra PA, anche attraverso il caricamento automatico degli schemi di bilancio;
- Informatizzare lo «schema di raccordo» tra dati di bilancio economico/patrimoniali e classificazioni CPT per omogeneizzare le operazioni di riclassificazione svolte all'interno della Rete;
- Supportare l'intero Sistema CPT nelle attività connesse alla costruzione dei dati e alla realizzazione di analisi.

Dati tali obiettivi, l'uso della Piattaforma consentirà all'intero Sistema CPT sia di accelerare, pur nei limiti della disponibilità delle fonti, le elaborazioni dei flussi, intervenendo anche - attraverso passaggi automatici nella fase di input - sulle operazioni di controllo effettuate dall'UTC, sia di migliorare ulteriormente la qualità dei dati prodotti dal Sistema stesso.

In aggiunta a queste due importanti innovazioni, l'Unità Tecnica sta sviluppando alcune visualizzazioni dinamiche interattive del [Catalogo Open CPT](#). Queste rappresentano un nuovo canale di informazione e approfondimento sui dati prodotti dal Sistema CPT che, attraverso rappresentazioni grafiche, rende immediatamente visibile l'andamento e la composizione dei flussi delle risorse pubbliche nelle Regioni e Province Autonome italiane. Le visualizzazioni illustreranno il percorso delle entrate e delle spese, incrociando i dati con alcune chiavi di accesso, in modo da poter studiare il fenomeno da differenti punti di vista (per territorio, settore economico, categoria economica, tipologia di soggetto) e dare quindi all'utente maggiori possibilità di analisi.

Nell'ambito della nuova fase di sviluppo che sta interessando i CPT, riguardante soprattutto l'aspetto metodologico dei criteri di classificazione e rilevazione dei dati, sono stati avviati anche nuovi progetti per migliorare ulteriormente la capacità informativa. È attualmente in corso l'aggiornamento dell'applicazione [Open Partecipate](#), volta sia a estendere alcune funzioni, sia

Capitolo 2

ad aggiungere nuove tipologie di informazioni che saranno rese disponibili a seguito dell'innovazione metodologica riguardante la classificazione degli enti. Saranno migliorate le modalità di comunicazione delle informazioni, attraverso la riorganizzazione dei contenuti e la predisposizione di nuove visualizzazioni, e aggiunti nuovi dati in serie storica, a completamento del lavoro di ricostruzione del settore delle partecipate pubbliche locali.

In contemporanea, sono state sviluppate nuove visualizzazioni a partire dai dataset del [Catalogo Open CPT](#) che hanno il pregio di rendere immediatamente visibile l'andamento e la composizione dei flussi delle risorse pubbliche nelle Regioni e Province Autonome italiane: i dati delle entrate e delle spese si incrociano con alcune chiavi di accesso che consentono di studiare il fenomeno da differenti punti di vista - per territorio, settore economico, categoria economica, tipologia di soggetto. Si tratta quindi di una versione più articolata rispetto all'applicazione [Easy CPT](#) e che si rivolge maggiormente agli addetti ai lavori.

Infine, sempre con l'intento di colmare il gap temporale, è allo studio la possibilità di estendere le stime effettuate dall'Indicatore Anticipatore CPT a contemplare l'intero conto delle spese della Pubblica Amministrazione. Come noto l'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico che fornisce, con un ritardo di soli tre mesi rispetto al periodo di riferimento, informazioni relative alla localizzazione territoriale, a livello di macroarea e regione, della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione. Funziona appunto anticipando, mediante stime se necessario, l'informazione sistematica derivante dall'elaborazione di dati amministrativi ufficiali disponibili però con tempi più lunghi, consentendo così di cogliere con tempestività le tendenze in atto e di migliorare sensibilmente la disponibilità informativa a supporto dell'analisi congiunturale. L'estensione dello strumento alla spesa corrente delle PA aumenterebbe sicuramente la possibilità di utilizzo dei dati CPT nelle analisi dei policy maker⁴³.

⁴³ Per approfondimenti in merito alla metodologia di costruzione dell'indicatore è possibile consultare il [Capitolo IV degli approfondimenti alla Guida metodologica CPT](#) e la pubblicazione [Materiali UVAL 1/2004](#) dedicato a "L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale".

2.2 LE ANALISI SETTORIALI: UNA PROPOSTA DI RACCORDO TRA LE MISSIONI DI BILANCIO, I SETTORI CPT, GLI AMBITI BES E I SETTORI NOI ITALIA

2.2.1 L'approccio metodologico

In questo paragrafo si intende proporre un approccio metodologico per raccordare, a partire dalle missioni di bilancio, i dati e gli indicatori CPT maggiormente rappresentativi con quelli resi disponibili annualmente nelle pubblicazioni ISTAT, "[Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo](#)" e il "[Rapporto BES \(Benessere Equo e Sostenibile\)](#)", al fine di supportare con dati oggettivi la predisposizione del "quadro sintetico del contesto economico e finanziario regionale" del DEFR e della relativa Nota di aggiornamento, così come richiesto dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio ([Allegato A/1 al D. Lgs.118/2011](#)).

La scelta di una trattazione strutturata a partire dalle **Missioni** del bilancio regionale è finalizzata a favorire il raccordo tra l'analisi del contesto di riferimento, la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto ai programmi e alle Missioni dell'ente e l'allocazione delle risorse finanziarie nel bilancio regionale. Il processo logico e strutturato così definito presuppone una conoscenza dello scenario e degli effetti che le precedenti politiche hanno contribuito a delineare, per poter allocare compiutamente le risorse nelle missioni e programmi del bilancio e nei settori economici.

Va tenuto presente che la struttura contabile non è omogenea rispetto agli ambiti degli indicatori: in quest'ottica, per poter mettere a sistema le informazioni delle tre banche dati proposte, si riporta di seguito la Tabella 2.2. di raccordo tra le Missioni di bilancio, i settori CPT, gli ambiti BES e i settori Noi Italia.

Come si può evincere, per alcuni domini BES, quelli in particolare più generici, vi sono indicatori che possono essere correlati a missioni diverse. In questi casi, nell'analisi successiva si è provveduto a disaggregare gli indicatori e ad associarli agli ambiti funzionali di riferimento.

Tabella 2.2 DEFR INDIVIDUAZIONE DEI SETTORI DI CONTESTO

Missioni	Settori funzionali CPT	Ambiti BES	Settori "Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo"
MISSIONE 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	Amministrazione Generale	Politica e istituzioni	Popolazione
			Stranieri
			Condizioni economiche delle famiglie
			Macroeconomia
MISSIONE 2 - Giustizia	Giustizia	Politica e istituzioni	Finanza pubblica
		Sicurezza	
MISSIONE 3 - Ordine pubblico e sicurezza	Difesa	Sicurezza	
	Sicurezza pubblica	Politica e istituzioni	
		Sicurezza	Criminalità e sicurezza
MISSIONE 4 - Istruzione e diritto allo studio	Istruzione	Istruzione e formazione	Istruzione
MISSIONE 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	Cultura e servizi ricreativi	Paesaggio e patrimonio culturale	Cultura e tempo libero
		Benessere Soggettivo	
MISSIONE 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero		Relazioni Sociali	
		Salute	

Capitolo 2

Missioni	Settori funzionali CPT	Ambiti BES	Settori "Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo"
MISSIONE 7 - Turismo	Turismo	Benessere economico	Turismo
MISSIONE 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	Edilizia abitativa e urbanistica	Paesaggio e patrimonio culturale	
		Benessere economico	
		Ambiente	
		Sicurezza	
MISSIONE 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Servizio Idrico Integrato	Qualità dei servizi	
	Smaltimento dei rifiuti	Ambiente	Ambiente
	Ambiente	Paesaggio e patrimonio culturale	Territorio
MISSIONE 10 - Trasporti e diritto alla mobilità	Altri trasporti	Qualità dei servizi	Infrastrutture e trasporti
	Viabilità		
		Salute	
MISSIONE 11 - Soccorso civile	Sicurezza pubblica	Politica e istituzioni	
MISSIONE 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Interventi in campo sociale (assist. e benef.)	Qualità dei servizi	Protezione sociale
	Previdenza e Integrazioni Salariali	Benessere economico	
	Altri interventi igienico sanitari	Salute	
MISSIONE 13 - Tutela della salute	Sanità	Salute	Sanità e salute
MISSIONE 14 - Sviluppo economico e competitività	Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	Innovazione ricerca e creatività	Scienza, tecnologia e innovazione
	Telecomunicazioni	Qualità dei servizi	
	Industria e Artigianato	Paesaggio e patrimonio culturale	
		Benessere economico	Strutture produttive
	Commercio Altre in campo economico		
MISSIONE 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	Formazione	Istruzione e formazione Innovazione, ricerca e creatività	
	Lavoro	Lavoro e conciliazione dei tempi della vita	Mercato del lavoro
MISSIONE 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Agricoltura	Paesaggio e patrimonio culturale	
	Pesca marittima e Acquicoltura	Benessere economico	Agricoltura
MISSIONE 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	Energia	Ambiente	Energia
		Qualità dei servizi	
MISSIONE 18 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali			
MISSIONE 50 - Debito pubblico	Oneri non ripartibili	Benessere economico	
	Altre opere pubbliche		

Il fine ultimo, giova ribadirlo, è il supporto alla programmazione regionale. A tal proposito, a corroborare l'opportunità di tale *dataset* integrato CPT-BES-ISTAT per le valutazioni strategico-organizzative, si segnala l'interessante esperimento della Regione Marche che nel [Piano regionale della Performance 2019-2021](#) ha individuato un set di otto indicatori del BES riferiti alle Marche, i cui dati sono disponibili a livello regionale, sui quali parametrare e monitorare anche l'attività della Amministrazione regionale.

Un interessante esempio di approccio integrato alle fonti si ritrova anche nel recente [nuovo portale della statistica della Regione Lazio](#)⁴⁴ che rende facilmente fruibili, navigabili e scaricabili i dati relativi al Lazio provenienti dalle principali fonti ufficiali (in 18 aree tematiche e 50 report). I dati di ISTAT, EUROSTAT, INPS, INAIL, MIUR, ISPRA, Arpa Lazio, [ASTRAL \(Azienda Strade Lazio S.p.A.\)](#), Sistema dei Conti Pubblici Territoriali e di Open Data Lazio sono stati analizzati, selezionati e riorganizzati per fornire un quadro, il più possibile completo e chiaro, dello stato della regione. Le sezioni tematiche, Agenda 2030, gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile, gli Indicatori Territoriali per le Politiche di Sviluppo, contengono informazioni e documentazione specifiche, e un report navigabile con i dati degli indicatori.

Figura 2.7 STRUTTURA DEL PORTALE LAZIO IN NUMERI



Fonte: portale della statistica della Regione Lazio

Nei paragrafi che seguono si propongono alcuni esempi di utilizzo combinato delle risultanze di elaborazione provenienti dal sistema CPT con informazioni e indicatori di contesto appartenenti alle due fonti dati ISTAT e BES. L'analisi si focalizza su alcune Missioni di bilancio in particolare, tuttavia nell'APPENDICE B si riporta una tabella riepilogativa degli indicatori utili per tutte le Missioni.

2.2.2 MISSIONE 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione

La prima missione del bilancio regionale presenta delle caratteristiche alquanto particolari e differenti dalle altre analizzate successivamente, in quanto si riferisce alle attività di funzionamento, sviluppo e governance della macchina amministrativa all'Amministrazione, di comunicazione istituzionale, e di funzionamento e supporto agli organi esecutivi e legislativi. Anche nella banca dati CPT, il settore "Amministrazione generale" si riferisce a un ambito

⁴⁴ Il [portale](#) è a cura dell'Area Statistica e Analisi Geografica Politiche Regionali per lo Sviluppo, della Direzione Programmazione Economica della Regione Lazio e ospita inoltre il sito dei CPT del Lazio, precedentemente nel sito istituzionale della Regione, che include la Banca Dati dei CPT per il Lazio e tutte le informazioni relative alle attività svolte nell'ambito CPT dal Nucleo Regionale del Lazio.

Capitolo 2

funzionale definito, ossia alla spesa sostenuta dai soggetti del SPA per i servizi di funzionamento della struttura amministrativa degli enti, mentre i dati e gli indicatori di BES e di "Noi Italia" posti in correlazione con il settore CPT di che trattasi, si riferiscono a degli aspetti più generali del profilo socioeconomico regionale. Tra l'altro, essendo normalmente questa, nei DEFR⁴⁵ la sezione dedicata anche alla descrizione dell'assetto e del contesto politico-istituzionale - come nel caso del documento redatto dalla [Regione Piemonte](#) in cui una sezione è dedicata all'attenta disamina del riassetto istituzionale Stato-Regioni, alla semplificazione e agli indirizzi alle partecipate e la strategia di sviluppo sostenibile - occorre necessariamente separare le fonti e i dati statistici (anche non standard) utilizzati per la descrizione del contesto dalla narrazione effettiva.

I dati relativi alle percezioni dei cittadini rispetto alle istituzioni, alla famiglia o alla società, o più in generale alle proprie prospettive di vita, la presenza di donne ai massimi livelli istituzionali, combinati con i dati oggettivi rispetto a quelli della popolazione, all'andamento demografico e agli indicatori di reddito, di ricchezza e di disuguaglianza economica, ben evidenziano il grado di sviluppo economico e sociale del territorio e consentono già a una prima lettura, di intuire il grado di benessere e di soddisfazione della comunità, anticipando in parte l'analisi dei quadri settoriali successivi.

In questa sede possono anche essere segnalati dati generali, risultanze e indicatori di contesto sul tessuto imprenditoriale operando dei rinvii a degli approfondimenti settoriali molto interessanti come quelli ad esempio della Regione Liguria basati su risultanze di [Coeweb](#) per le statistiche del commercio estero⁴⁶ o da [ISNART](#) per il comparto turistico⁴⁷ ovvero come effettuato dalla Regione Lazio e dalla Regione Abruzzo su dataset di [Movimprese](#)⁴⁸.

I dati e gli indicatori selezionati, utilizzabili per la descrizione del "contesto regionale generale", nonché per il settore "amministrazione generale" sono i seguenti. Nell'ambito dei flussi di cassa del SPA (**CPT**), con riferimento al settore "Amministrazione generale", è possibile considerare:

- la spesa totale nel settore "Amministrazione generale" (euro pro capite costanti);
- il rapporto tra Spesa totale nel Settore "Amministrazione generale" e Spesa totale del SPA.

Con riferimento al Contesto economico e finanziario, invece, sempre nell'ambito dei flussi di cassa del SPA (**CPT**), possono considerarsi i seguenti indicatori.

⁴⁵ Nel caso della Regione Lombardia, evidenze di qualche indicatore BES si sono riscontrate nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza.

⁴⁶ Coeweb è il sistema informativo on-line completamente dedicato alle statistiche del commercio con l'estero che forniscono, con cadenza mensile, un ricco patrimonio informativo sui flussi commerciali dell'Italia con il resto del mondo. Le informazioni derivano per i paesi extra-UE dal [Documento Amministrativo Unico](#) (D.A.U.) e per i paesi UE dai modelli Intrastat acquisiti dall'Agenzia delle Dogane. I dati così raccolti, una volta pervenuti all'ISTAT, vengono prima trattati in base alle normative comunitarie relative alle statistiche del commercio con l'estero e successivamente rivisti e validati dai revisori. Il processo di elaborazione dei dati fornisce, inoltre, statistiche per operatori e imprese e serie storiche relative ai numeri indice. La banca dati contiene informazioni dal 1991 ad oggi. L'elevato numero di variabili presenti e la possibilità di realizzare on-line un'ampia gamma di interrogazioni ne fanno uno strumento di grande potenza informativa e di elevata flessibilità utile a operatori economici istituzionali nazionali e internazionali.

⁴⁷ [ISNART](#) Società Consortile per Azioni "in house" al sistema camerale, realizza studi e pubblicazioni sul turismo, indagini, rilevazioni e progetti di fattibilità, elaborazione dati, costituzione e forniture di banche dati e Osservatori, svolgimento di attività editoriali e di promozione e diffusione con ogni mezzo dei propri servizi, organizzazione di convegni, seminari e dibattiti in ambito turistico.

⁴⁸ [Movimprese](#) è l'analisi statistica trimestrale della nati-mortalità delle imprese condotta da [InfoCamere](#), per conto dell'[Unioncamere](#), sugli archivi di tutte le Camere di Commercio italiane. L'archivio sul Web, attivo dal 1997, consente l'accesso ai dati in formato elettronico a partire dal primo trimestre 1995. Precedentemente a tale data, i dati sono disponibili su supporto cartaceo facendone richiesta alla redazione. Per una migliore comprensione dei termini e del significato delle variabili utilizzati nella pubblicazione, è disponibile un glossario.

CPT	Entrate totali consolidate (euro pro-capite costanti)
	Entrate totali consolidate/PIL (percentuale del PIL)
	Entrate totali per soggetto (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni regionali, Amministrazioni locali,
	Imprese Pubbliche Nazionali, Imprese Pubbliche locali) - (euro pro-capite costanti)
	Pressione fiscale (rapporto tra (Tributi propri e contributi sociali) /PIL
	Spesa Primaria al netto delle partite finanziarie del SPA (euro pro capite costanti)
	Spesa Totale Primaria del SPA (in percentuale del PIL)
	Spese Totale per soggetto (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni regionali, Amministrazioni locali, Imprese Pubbliche Nazionali, Imprese Pubbliche locali) - (euro pro-capite costanti)
	Spesa SPA in conto corrente al netto delle partite finanziarie (euro pro capite costanti)
	Spesa SPA in conto capitale al netto delle partite finanziarie (euro pro capite costanti)
	Spesa SPA in conto capitale (percentuale sul PIL)

Inoltre, è possibile segnalare i seguenti indicatori di efficienza economico-finanziaria e amministrativa elaborabili sui certificati di rendiconto al bilancio.

Alienazione beni patrimoniali e/o avanzo per salvaguardia/Spese correnti
Avanzo (disavanzo) di amministrazione in relazione alle entrate correnti
Capacità di riscossione
Capacità di spesa
Debiti fuori bilancio/Entrate Correnti
Grado di autonomia finanziaria
Grado di autonomia impositiva
Grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti
Grado di dipendenza da finanziamento esterno
Grado di dipendenza erariale
Grado di finanziamento interno
Incidenza delle spese in c/capitale finanziate tramite mutui e BOC
Incidenza spese correnti di funzionamento
Incidenza spese per rimborso prestiti su entrate correnti
Incidenza spese personale su entrate correnti
Incidenza spese personale su spese correnti
Indice di accumulazione dei residui passivi
Indice di consistenza finale dei residui passivi
Indice di consistenza iniziale dei residui passivi
Indice di eliminazione dei residui passivi
Indice di smaltimento dei residui passivi
Rigidità della spesa
Spesa esterna in rapporto alle entrate
Trasferimenti correnti/Spese correnti
Trasferimenti in conto capitale/Spese in conto capitale
Variazione dei debiti di finanziamento

Capitolo 2

Tra gli indicatori "Noi Italia", in riferimento al "Contesto regionale generale", è possibile selezionare i seguenti.

Settore	Indicatori
POPOLAZIONE	Dinamica della popolazione Tasso di crescita naturale per 1.000 abitanti Indice di dipendenza Indice di vecchiaia Speranza di vita alla nascita Tasso di fecondità numero medio di figli per donna Quoziente di nuzialità matrimoni per 1.000 abitanti Divorzi
STRANIERI	Stranieri residenti per 100 residenti Cittadini non comunitari Stranieri per titolo di studio Tasso di occupazione degli stranieri
CONDIZIONI ECONOMICHE DELLE FAMIGLIE -	Incidenza della povertà relativa Individui in condizioni di grave deprivazione Diseguaglianza dei redditi indice di concentrazione di Gini sui redditi netti familiari Reddito familiare netto mediano Spesa media mensile familiare totale Persone soddisfatte della propria situazione economica
MACROECONOMIA	Pil pro capite euro Consumi finali interni Investimenti fissi lordi Produttività del lavoro Inflazione Esportazioni
FINANZA PUBBLICA	Spesa statale per abitante

Nell'ambito degli indicatori **BES** di dominio, invece, con riferimento al "Contesto regionale generale", si possono estrarre i seguenti.

Dominio BES	Indicatori
RELAZIONI SOCIALI	Soddisfazione per le relazioni familiari Soddisfazione per le relazioni amicali Persone su cui contare Partecipazione sociale Partecipazione civica e politica Attività di volontariato Finanziamento delle associazioni Organizzazioni non profit Fiducia generalizzata
POLITICA E ISTITUZIONI	Partecipazione elettorale Fiducia nel Parlamento italiano Fiducia nel Sistema giudiziario Fiducia nei partiti Fiducia in altri tipi di istituzioni Donne e rappresentanza politica in Parlamento Donne e rappresentanza politica a livello locale Donne negli organi decisionali Donne nei consigli d'amministrazione delle società quotate in borsa Età media dei parlamentari italiani
BENESSERE ECONOMICO	Disuguaglianza del reddito disponibile Ricchezza netta media pro capite Vulnerabilità finanziaria Molto bassa intensità lavorativa
BENESSERE SOGGETTIVO	Soddisfazione per la propria vita Soddisfazione per il tempo libero Giudizio positivo sulle prospettive future Giudizio negativo sulle prospettive future
QUALITÀ DEI SERVIZI	Difficoltà di accesso ad alcuni servizi

Infine, per il settore considerato, è possibile fare riferimento alle seguenti ulteriori banche dati e documentazione di interesse generale:

- <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- [Eurostat/labour market](#)
- [Eurostat/migrant integration](#)
- [Eurostat/income and living conditions](#)
- [Eurostat/household budget surveys](#)
- [ICE/dati](#)
- [Eurostat/national accounts](#)
- [Eurostat/hpi](#)
- [Movimpresa](#)
- [ISNART](#)
- [Banca d'Italia/finanza pubblica](#)
- [MEF-RGS/pubblicazioni statistiche](#)
- [Commissione europea/dati](#)

2.2.3 MISSIONE 3 - Ordine pubblico e sicurezza

Bisogna preliminarmente segnalare che i dati ufficiali su criminalità e delittuosità rientrano nel Programma Statistico Nazionale (PSN) e vengono elaborati e messi a disposizione dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Servizio Sistema Informativo Interforze e Servizio Analisi

Capitolo 2

Criminale, entrambi facenti parte della Direzione Centrale della Polizia Criminale⁴⁹. Le informazioni quindi provengono dalla Banca Dati SDI dove sono aggregati, armonizzati, resi consistenti, e conservati in forma anonima e dalla quale sono estratti e resi disponibili in forma tabellare mediante predefiniti modelli statistici ufficiali denominati StatDel.

Codice ISTAT: INT 00062
Settore d'Interesse: Giustizia e sicurezza
Titolare: Ministero dell'Interno.
Ufficio incaricato: Servizio Sistema Informativo Interforze e Servizio Analisi Criminale - Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Queste rilevazioni intendono monitorare e analizzare i fenomeni criminali sul territorio nazionale⁵⁰, nel tempo e nello spazio, allo scopo di poterne prevenire e contrastare gli effetti negativi sulla società italiana. Più in particolare raccolgono fattispecie delittuose (tentate e consumate) rilevate e denunciate all'Autorità Giudiziaria da tutte le Forze di Polizia e la relativa attività di contrasto - registrazione di fatti/eventi rilevati o denunciati da tutti gli uffici delle FF.PP..

Per quanto riguarda i dati e gli indicatori selezionati per la descrizione del settore "Sicurezza pubblica", relativamente ai flussi di cassa del SPA (**CPT**) si evidenziano:

- Spesa totale del settore "Sicurezza Pubblica"(euro pro capite costanti);
- Rapporto tra spesa totale nel settore "Sicurezza Pubblica" e Spesa Totale del SPA.

Nell'ambito degli indicatori "Noi Italia" possono segnalarsi:

Settore	Indicatori
CRIMINALITÀ E SICUREZZA	Omicidi volontari consumati (valori per 100.000 abitanti) Donne vittime di omicidio (percentuale sul totale delle vittime di entrambi i sessi) Furti valori (per 100.000 abitanti) Persone denunciate (per reati valori per 100.000 abitanti) Detenuti valori (per 100.000 abitanti) Rischio criminalità (per 100 famiglie della stessa zona)

Dagli indicatori dei domini "BES" possono estrapolarsi i seguenti.

⁴⁹ Attraverso il portale del Servizio per il Sistema Informativo Interforze gli utenti delle Forze di Polizia appositamente abilitati possono accedere al patrimonio informativo contenuto nel sistema informatico del centro elettronico e, in virtù di specifiche convenzioni, anche a quello di banche dati esterne. I dati vengono diffusi attraverso le Statistiche Ufficiali dell'Amministrazione dell'Interno con periodicità annuale e vengono forniti alla SSAI dopo aver proceduto al c.d. "consolidamento" (operazione effettuata dall'SSII di concerto con il SAC) che avviene nel momento in cui tutti gli uffici di polizia presenti sul territorio hanno certificato la puntuale e corretta alimentazione del sistema per i fatti avvenuti nell'anno in esame

⁵⁰ A livello provinciale e relativo comune capoluogo; a livello comunale i dati sono disponibili, ma non vengono divulgati.

Dominio BES	Indicatori
SICUREZZA	Omicidi (per 100.000 ab.)
	Furti in abitazione (per 1.000 famiglie)
	Borseggi (per 1.000 persone)
	Rapine (per 1.000 persone)
	Violenza fisica sulle donne (%)
	Violenza sessuale sulle donne (%)
	Violenza domestica sulle donne (%)
	Preoccupazione di subire una violenza sessuale (%)
	Percezione di sicurezza camminando da soli quando è buio (%)
	Paura di stare per subire un reato (%)
Presenza di elementi di degrado nella zona in cui si vive (%)	

Inoltre, le organizzazioni internazionali che effettuano la valutazione dei sistemi giudiziari e del loro impatto socio-economico e sulla competitività dei singoli Paesi sono:

- la Banca Mondiale: rapporto "[Doing Business](#)": graduatoria sulla durata dei procedimenti civili, costi, numerosità delle procedure, numero delle procedure necessarie in un giudizio civile, incidenza del costo della procedura;
- Consiglio d'Europa: rapporti "[European Judicial Systems](#)" stilati dal CEPEJ⁵¹ - indicatori di performance legati al livello di reddito della popolazione e di ricchezza del paese, alla natura delle strutture giudiziarie, diverse modalità di raccolta e classificazione dei dati in ciascun Paese;
- OECD/OCSE: rapporto sull'[Efficienza della Giustizia Civile](#) - questionario con due ordini di informazioni:
 - a) esclusivamente per le finalità e le elaborazioni OCSE,
 - b) integrazione dati già forniti alla CEPEJ con evidenziazione di assisi specializzate per materia (societaria, fallimentare, tributaria, contrattuale);
- la Commissione Europea con il rapporto "[EU Justice Scoreboard](#)"⁵² - quadro europeo di dati oggettivi, affidabili e comparabili, in particolare di quelle variabili che in maggior misura condizionano il *sentiment* del mondo imprenditoriale e stimolano/frenano gli investimenti.

2.2.4 MISSIONE 4 - Istruzione e diritto allo studio

L'attenzione verso questi settori in Italia è sempre al centro di dibattiti politici in ragione della frequentemente denunciata insufficienza delle risorse destinate al sistema istruzione nel suo complesso. Più di recente, notevole appare l'impegno delle istituzioni nel portare a compimento l'attuazione del [Piano "La Buona Scuola"](#), con gli ulteriori interventi di potenziamento e miglioramento per tutte le aree organizzative e i processi afferenti all'istruzione scolastica, e nel perseguimento dell'efficienza della struttura amministrativi, nell'implementazione del processo di dematerializzazione e semplificazione (ove necessario anche standardizzazione) delle procedure amministrative in materia di istruzione, alta formazione e ricerca, anche con riferimento a quelle che coinvolgono i rapporti con gli stakeholder, nonché nel processo di digitalizzazione dei flussi documentali che coinvolgono gli Uffici di diretta collaborazione e infine nel completamento della messa a sistema delle attività di gestione e controllo, attraverso il perfezionamento dell'implementazione di un sistema informatizzato di controllo di gestione

⁵¹ [European Commission for the Efficiency of Justice](#) è un organismo giudiziario composto da tecnici, rappresentativo dei 47 paesi che ne fanno parte, per testare e monitorare l'efficienza ed il funzionamento dei sistemi giudiziari europei.

⁵² In verità soltanto la Banca Mondiale e CEPEJ effettuano rilevazioni dirette, l'OCSE (parzialmente) e la Commissione Europea (unicamente) si basano sulle risultanze del rapporto CEPEJ.

Capitolo 2

e la definitiva entrata in vigore del nuovo Sistema di misurazione e valutazione delle performance.

Particolare impulso al processo di transizione digitale del mondo della scuola, inoltre, è stato dato, a partire dalla scorsa primavera, dalla necessità di fronteggiare la grave crisi sanitaria connessa alla pandemia da Covid 19 attraverso l'erogazione della cosiddetta DAD (didattica a distanza).

Il [Sistema Nazionale di Valutazione](#) tende non soltanto al miglioramento continuo dell'insegnamento *tout court*⁵³, ma anche alla riduzione del forte divario esistente tra competenze disponibili e mercato del lavoro e la conseguente stagnazione verso il basso livello di competenze che si accompagna a una scarsa domanda aziendale⁵⁴. Il settore Istruzione *latu sensu* è tradizionalmente caratterizzato (almeno nella letteratura estera) da un proliferare di analisi e indicatori adottati da enti nazionali e organismi internazionali di molti Paesi (specialmente anglosassoni, anseatici e asiatici) che hanno comportato nel corso degli anni un accumulo di set, batterie di variabili/indici rilevabili e costruibili. Al di là della ridondanza, sovente l'applicabilità di molti approcci nelle indagini "domestiche" crea non pochi problemi di contestualizzazione distogliendo peraltro l'attenzione dal garantire una coerenza interna alle metodologie di descrizione dei fenomeni e conseguente individuazione/proposizione di margini di miglioramento.

- Il panorama degli attori del mondo accademico (circa 100 istituzioni) è abbastanza composito (i.e. statali, non statali e telematiche più gli istituti superiori a ordinamento speciale e di alta formazione dottorale). Anche nel settore della ricerca scientifica v'è un particolare interesse nella valutazione delle performance⁵⁵ con un sistema di accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi universitarie (statali e non), della valutazione periodica dell'efficienza e dei risultati conseguiti dagli atenei e il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università. Tale attenzione è anche legata a particolari premialità a valere sul Fondo di Finanziamento Ordinario come Fondo per le attività di base di ricerca e ancor più il "[Fondo di finanziamento per i dipartimenti eccellenti](#)"⁵⁶. È pertanto indispensabile contenere ragionevolmente il numero di indicatori, suddivisi canonicamente in tre sottosettori (Infanzia, Scuola, Università) e prediligendo la creazione di indicatori con il ricorso ai dati finanziari e facilmente reperibili in qualsivoglia realtà regionale.

Il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio per il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della Ricerca di cui agli artt. 19 e 22 del [D.lgs. 91/2011](#)⁵⁷ illustra il contenuto di ciascun programma di spesa ed espone informazioni sintetiche relative ai principali obiettivi da realizzare, con riferimento agli stessi programmi del bilancio per il triennio della programmazione finanziaria, e riporta gli indicatori individuati per quantificare tali obiettivi, nonché la misurazione annuale degli stessi indicatori per monitorare i risultati conseguiti. Nella

⁵³ Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR), l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione (INVALSI, ente inserito nel Sistema Statistico Nazionale/Sistan), e l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca ([ANVUR](#)).

⁵⁴ Si rammenta che tutte le scuole del Sistema Nazionale di Istruzione, statali e paritarie, sono coinvolte nel processo di autovalutazione con l'elaborazione finale del Rapporto di Autovalutazione (RAV) e le scuole possono ricevere anche la visita dei Nuclei Esterni di Valutazione (NEV).

⁵⁵ L'[ANVUR](#) ha avviato il sistema [AVA](#) (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento).

⁵⁶ A incentivazione delle attività dei dipartimenti delle università statali che si caratterizzano per l'eccellenza nella qualità della ricerca e nella progettualità scientifica, organizzativa e didattica, nonché con riferimento alle finalità di ricerca di «Industria 4.0.

⁵⁷ in attuazione dell'art. 29 del [D.lgs. 33/2013](#)

nota integrativa al bilancio⁵⁸ si ritrovano infatti illustrati gli obiettivi di spesa, i risultati ed elementi per il monitoraggio dell'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati. La Ragioneria Generale dello Stato pubblica in *open data* i dati degli obiettivi e dei relativi indicatori contenuti nei documenti delle [Note Integrative](#) al Bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda i dati e indicatori selezionati per la descrizione del settore "Istruzione" all'interno del "quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento" si evidenziano in primo luogo i seguenti indicatori tratti dai flussi di cassa del SPA (CPT):

- Spesa totale del settore "Istruzione" (euro pro capite costanti);
- Rapporto tra spesa totale nel settore "Sicurezza Pubblica" e Spesa Totale del SPA;
- Spesa suddivisa nelle tre aree Infanzia, Scuola, Università.

Nell'ambito degli indicatori "Noi Italia" è possibile selezionare i seguenti.

Settore	Indicatori
ISTRUZIONE	Spesa pubblica per istruzione e formazione in percentuale del Pil Abbandoni scolastici valori percentuali Adulti con istruzione secondaria inferiore 30-34enni con istruzione universitaria (valori percentuali) NEET - Giovani che non lavorano e non studiano (valori percentuali) Partecipazione al sistema di istruzione e formazione (giovani 15-24 anni) (valori percentuali) Partecipazione degli adulti a istruzione formale e non-formale Apprendimento permanente (valori percentuali)

Invece, con riferimento agli indicatori dei domini "BES", si possono utilizzare quelli riportati di seguito.

Dominio BES	Indicatori
Istruzione e formazione	Partecipazione al sistema scolastico dei bambini di 4-5 anni Persone con almeno il diploma (25-64 anni) Laureati e altri titoli terziari (30-34 anni) Passaggio all'università Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione Giovani che non lavorano e non studiano (Neet) Partecipazione alla formazione continua Competenza alfabetica non adeguata Competenza numerica non adeguata Competenze digitali

Obiettivi interessanti da raggiungere mediante la sovrapposizione di dati e costruzione di indicatori provenienti dai tre dataset potrebbero consistere nella valutazione non semplicemente della qualità dell'offerta formativa e degli apprendimenti bensì nella misurazione di elementi impattanti sull'efficacia della spesa pubblica quali: le differenze tra scuole e aree geografiche nei livelli di apprendimento degli studenti in microcontesti differenti, i livelli di dispersione e insuccesso scolastico.

Inoltre, indicatori che stimino fenomeni come il rafforzamento delle competenze di base degli studenti e la valorizzazione dei *curricula* nel medio termine per gli studenti per la prosecuzione verso l'università e/o l'ingresso nel mondo del lavoro possono indirizzare l'azione politica e le scelte strategiche di investimento regionale nel settore.

A questo proposito si può fare riferimento, ad esempio, ai seguenti indicatori.

⁵⁸ Il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio corrisponde alla nota integrativa al bilancio, disciplinata dall'articolo 21, comma 11, lettera a), e dell'articolo 35, comma 2, della [Legge n. 196 del 31 dicembre 2009](#).

Capitolo 2

Grado di realizzazione del Piano Nazionale Scuola Digitale - rileva il livello di attuazione di attività didattiche volte a potenziare le competenze digitali degli studenti e a conseguentemente valutare l'impatto sulla didattica delle azioni promosse dal Piano nazionale scuola digitale per diffondere fra gli studenti lo sviluppo di tali competenze:

$$\frac{\text{Istituzioni scolastiche con iniziative di sviluppo della didattica digitale}}{\text{Totale istituzioni scolastiche}}$$

Grado di diffusione condizioni accesso alla didattica digitale - misurare il livello di diffusione nelle scuole delle dotazioni tecnologiche utilizzate per la didattica all'interno di ambienti di apprendimento innovativi e laboratoriali e a valutare l'impatto che l'attuazione delle diverse azioni del Piano nazionale scuola digitale ha avuto nell'acquisizione di strumenti didattici basati sulle nuove tecnologie:

$$\frac{\text{Istituzioni scolastiche con laboratori digitali}}{\text{Totale istituzioni scolastiche}}$$

Efficienza e messa in sicurezza degli edifici scolastici - verifica i requisiti di ammissibilità nella documentazione presentata dagli enti locali per stati di avanzamento dei lavori certificati dagli stessi enti locali. A seguito dei controlli avvenuti procede all'erogazione delle risorse finanziarie per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici:

$$\frac{\text{Edifici scolastici ammessi al finanziamento per messa in sicurezza}}{\text{numero di edifici scolastici}}$$

Efficienza nella erogazione delle risorse per interventi edilizia scolastica - misura finanziariamente efficienza della struttura amministrativa che eroga i finanziamenti per interventi sugli edifici scolastici a fronte di stati di avanzamento lavori e verifiche sulla ammissibilità e correttezza degli importi richiesti dagli Enti Locali:

$$\frac{\text{Contributi erogati}}{\text{Contributi richiesti e ritenuti ammissibili}}$$

Infine, si richiamano le ulteriori banche dati e documentazione di interesse per l'area tematica Istruzione:

- [MIUR - Anagrafe nazionale studenti \(ANS\)](#)
- [MIUR - Principali dati relativi agli alunni con disabilità](#)
- [MIUR - Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica](#)
- [ANVUR - Rapporti valutazione accreditamento periodico sedi universitarie e corsi di studio](#)
- [OECD - Skills Strategy Diagnostic Report Italy, 2017](#)
- [OECD - EAG Education at a Glance 2020](#)

- [Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2018](#)
- [INVALSI OPEN](#)

2.2.5 MISSIONE 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali

Nell'ambito di questa missione è possibile richiamare, con riferimento al settore CPT "Cultura e servizi ricreativi":

- Spesa totale del settore "Cultura e servizi ricreativi" (euro pro capite costanti);
- Rapporto tra spesa totale nel settore "Cultura e servizi ricreativi" e Spesa Totale del SPA.

Con riferimento, rispettivamente, ai domini "BES" ed a "Noi Italia", le possibili selezioni di indicatori sono quelle seguenti.

Dominio BES	Indicatori
PAESAGGIO E PATRIMONIO CULTURALE	Spesa corrente dei Comuni per la gestione del patrimonio culturale Densità e rilevanza del patrimonio museale Densità del verde storico

Settore	Indicatori
CULTURA E TEMPO LIBERO	Spesa delle famiglie per consumi ricreativi e culturali (valori correnti in percentuale della spesa totale in consumi finali) Lettori e lettrici (per 100 persone con le stesse caratteristiche) Fruitori di attività culturali Cinema per 100 persone con le stesse caratteristiche Lettori e lettrici di libri online (e-book per 100 persone con le stesse caratteristiche)

2.2.6 MISSIONE 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Va premesso che è difficile ricostruire un sistema strutturato e omnicomprensivo di basi e fonti dati ambientali e di sviluppo sostenibile che permetta di organizzare sotto il profilo statistico un set standardizzato e integrato di indicatori riferibili a questa complessa missione. Le risultanze delle molteplici attività di rilevazione e monitoraggio periodico di importanti dati ambientali svolte dagli istituti più noti come ad esempio quelle ad opera di ISTAT, [ISPRA](#)⁵⁹ ed

⁵⁹ ISPRA-Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale: è un ente pubblico di ricerca italiano, istituito con la legge n. 133/2008, e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'istituto si occupa di protezione ambientale, anche marina, delle emergenze ambientali e di ricerca. L'ISPRA è inoltre l'ente di indirizzo e di coordinamento delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) e coopera con l'Agenzia europea dell'ambiente e con le istituzioni ed organizzazioni nazionali ed internazionali operanti in materia di salvaguardia ambientale.

Capitolo 2

ARPA, ma anche da altri come ad esempio INEMAR⁶⁰, GRASPA⁶¹ pur fornendo dati preziosissimi, non sempre conducono una attività di rilevamento sistematico. Spesso, infatti, le unità statistiche osservate provengono da ambiti di riferimento non omologhi, e quindi non possono determinare dei dataset omogenei così come invece disponibili in altri settori censiti. Tuttavia, le basi dati ambientali standardizzate sono in progressiva evoluzione, grazie proprio a un interesse crescente sul tema che determina un fabbisogno/domanda statistica meglio strutturata, modellizzata e comparabile/interoperabile con altri sistemi e variabili (finanziarie, socio-economiche, demografiche etc.) in un'ottica di integrazione approfondita dei dati territoriali.

Per quanto riguarda i dati e gli indicatori relativi a questa missione si evidenziano in primo luogo, nell'ambito dei CPT, dati organizzati in tre diversi settori: Ambiente, Servizio idrico integrato, Smaltimento dei rifiuti:

- Spesa totale e pro capite per la tutela dell'ambiente erogata mediamente dalle amministrazioni regionali (Spesa in conto capitale e parte corrente);
- Spesa totale e pro capite per salvaguardia dai fenomeni di inquinamento e di degrado (per emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione);
- Spesa totale e pro capite interventi di uso e gestione delle risorse naturali per salvaguardare esaurimento risorse naturali (foreste, risorse energetiche, risorse idriche, ecc.).

Nell'ambito degli indicatori dei domini "BES" è possibile individuare i seguenti indicatori.

⁶⁰ INventario EMissioni ARia), database progettato per realizzare l'inventario delle emissioni in atmosfera, attualmente utilizzato in sette regioni e due province autonome. Il sistema permette di stimare le emissioni dei principali macroinquinanti (SO₂, NO_x, COVNM, CH₄, CO, CO₂, N₂O, NH₃, PM_{2.5}, PM₁₀ e PTS), delle frazioni carboniose del particolato (BC, EC, OC), degli idrocarburi policiclici aromatici (BaP, BbF, BkF, IcdP, IPA-CLTRP), dei metalli pesanti (As, Cd, Cr, Cu, Hg, Ni, Pb, Se, Zn) e degli inquinanti aggregati (CO₂eq, precursori dell'ozono e sostanze acidificanti) per numerosi tipi di attività e combustibili. Inizialmente realizzato nel periodo 1999-2000 dalla Regione Lombardia, con una collaborazione della Regione Piemonte, dal 2003 è gestito e sviluppato da ARPA Lombardia. Dal 2006 il suo utilizzo è condiviso nel quadro di un accordo interregionale, per gli inventari delle emissioni di Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Puglia e le Province Autonome di Trento e di Bolzano. La regione Marche ha partecipato a tale convenzione dal 2009 al 2011. ARPA della Lombardia partecipa alla convenzione con funzioni di supporto tecnico, formazione e coordinamento.

⁶¹ Gruppo di Ricerca per le Applicazioni della Statistica ai Problemi Ambientali, attivo dal 1995 e dal 2003 gruppo di lavoro permanente della Società Italiana di Statistica allo scopo di promuovere la ricerca riferita ai metodi e alle applicazioni della Statistica ai temi dell'ambiente, della sostenibilità e della sicurezza del territorio. I membri di GRASPA-SIS sviluppano ricerca interdisciplinare in ambiti quali la qualità dell'aria e delle acque, l'epidemiologia, le scienze della terra, i cambiamenti climatici, l'ecologia e lo sfruttamento sostenibile delle risorse. GRASPA-SIS sostiene la cooperazione e lo scambio di opinioni tra statistici, studiosi di scienze ambientali, decisori politici e agenzie governative.

Dominio BES	Indicatori
AMBIENTE	Distribuzione sul territorio delle fonti rinnovabili Quota del consumo interno lordo di energia elettrica coperta da fonti rinnovabili Emissioni totali dei 6 gas serra Salvaguardia della biodiversità indicatori per la misura del fenomeno del consumo di suolo Statistiche sull'inquinamento atmosferico
QUALITÀ DEI SERVIZI	Indicatori sulle condizioni (quantitative) e percezioni (qualitative) di individui e famiglie di vita e la qualità dell'ambiente, valutazione qualitativa e quantitativa delle risorse idriche, ai loro diversi usi, trattamento delle acque reflue Domanda di beni e servizi, connessi al livello di qualità della vita; statistiche sui rifiuti (intero ciclo) e fase finale ciclo di vita dei prodotti (Life Cycle Assessment), i bilanci ambientali Indicatori relativi all'inquinamento prodotto dai trasporti
PAESAGGIO E PATRIMONIO CULTURALE	Abusivismo edilizio Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana Erosione dello spazio rurale da abbandono Pressione delle attività estrattive Impatto degli incendi boschivi Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio

Con riferimento alla banca dati "Noi Italia" è invece possibile proporre i seguenti indicatori.

Settore	Indicatori
AMBIENTE	Rifiuti urbani raccolti kg per abitante Rifiuti urbani smaltiti in discarica kg per abitante Raccolta differenziata percentuale sul totale dei rifiuti urbani Emissioni di gas serra numeri indice 1990=100 Acque di balneazione con qualità eccellente valore percentuale Famiglie che segnalano odori sgradevoli Presenza di inquinamento nell'aria per 100 famiglie della stessa zona
TERRITORIO	Popolazione residente media (valori assoluti) Densità della popolazione dei comuni abitanti (per km ²) Aree protette Rete Natura 2000 (percentuale di aree Natura 2000 sulla superficie regionale totale) Permessi di costruire per nuove abitazioni (m ² utili per 1.000 famiglie)

Infine, si richiamano le ulteriori fonti dati e documentazione di interesse generale in tema di ambiente e territorio:

- [Ecobilancio dello Stato, elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato](#)
- [ISTAT Rapporto sul territorio 2020](#)
- [Eurobarometer surveys on public attitudes to the environment](#)
- [MATTM - Relazione sullo stato dell'ambiente](#)
- [MATTM - Rapporto sullo stato del capitale naturale](#)
- [MATTM - Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile - Direzione SVI](#)
- [SNPA - Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali](#)
- [European Air Quality Index](#)
- [ISPRA - Banca dati indicatori](#)
- [ISPRA - Annuario dei Dati Ambientali](#)
- [ISPRA - Catasto rifiuti](#)
- [ALBO NAZIONALE GESTORI RIFIUTI](#)

Capitolo 2

- [CNESA - Comitato Nazionale per l'Educazione alla Sostenibilità](#)
- [ISPRA - Rapporto 2018 su Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio](#)

2.2.7 MISSIONE 13 - Tutela della Salute

Sovente l'efficienza della missione Salute non è interamente e/o correttamente percepita dalla comunità amministrata, probabilmente a causa di talune immagini negative (che più facilmente di quelle positive influenzano l'opinione pubblica) che minano la visione/considerazione della collettività, e questo viene notevolmente accentuato se si considerano le effettive differenze territoriali in termini di strutture/infrastrutture e servizi resi. L'analisi dei LEA e in generale delle performance regionali sanitarie calcolate, invece, in ragione di indici di stato ed evoluzione delle risposte alle molteplici esigenze della popolazione in termini di salute/assistenza/soddisfazione, con identificazione quali - quantitativa dell'offerta e dell'effettivo utilizzo e costo/spesa della stessa, possono non soltanto alimentare la consapevolezza dell'ente programmatore, ma anche la percezione della comunità⁶².

Numerose sono le banche dati cui è possibile fare riferimento per le variabili da osservare, sia in termini di flussi di domanda di servizi (suddivisi in ragione di compositi elementi discriminatori) e sia in termini di soddisfacimento dei bisogni effettivi (molte Survey hanno forte connotazione qualitativa con interessanti spunti in termini di rapporto tra reale e percepito). Sotto il profilo finanziario, dati ISTAT, Ministero della Salute, [CENSIS](#) e le rilevazioni che ciascuna regione effettua, sono un'ottima cornice ai dati provenienti dal sistema CPT.

Per quanto riguarda questa missione, è possibile trarre, dai CPT, i seguenti indicatori:

- Spesa totale del settore "Sanità" (euro pro capite costanti)
- Rapporto tra spesa totale nel settore "Sanità" e Spesa Totale del SPA
- Spesa sanitaria pubblica pro-capite
- Spesa sanitaria pubblica corrente e privata della famiglia media per circoscrizione Territoriale
- Spesa pubblica corrente per programmi di prevenzione

Con riferimento, rispettivamente, ai domini "BES" ed a "Noi Italia", le possibili selezioni di indicatori sono quelle seguenti.

⁶² Oltre che fornire elementi per la compilazione della scheda di rilevazione del fabbisogno di tecnologie per migliorare le prestazioni erogate attraverso l'utilizzo delle tecnologie più avanzate

Dominio BES	Indicatori
SALUTE	Speranza di vita alla nascita
	Anni di vita in buona salute alla nascita
	Indice di vecchiaia
	Indice di salute mentale
	Tasso di espansione della morbidità
	Tasso di disabilità e cronicità invalidanti
	Mortalità infantile
	Mortalità per incidenti stradali (15-34 anni)
	Mortalità per tumore (20-64 anni)
	Mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso (65 anni e più)
	Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni
	Eccesso di peso
	Fumo
	Alcol
	Sedentarietà
Adeguata alimentazione	
Assistenza domiciliare integrata per anziani (numero assistiti/ore)	
Servizi socio-sanitari residenziali (posti letto)	

Settore	Indicatori
SANITÀ E SALUTE	Spesa a carico dei cittadini (out of pocket)
	Spesa servizi di cura per patologie croniche e invalidanti
	Mobilità ospedaliera interregionale (ricoveri/giorni)
	Rinuncia a prestazioni sanitarie erogabili dal SSN
	Pagamento del ticket per le visite specialistiche
	Assistenza domiciliare per circoscrizioni territoriali (casi/ore)
	Attività di Continuità assistenziale (medici/visite)
	Spesa sanitaria pubblica per abitante euro per abitante a prezzi correnti
	Posti letto ordinari quozienti per 1.000 abitanti
	Analisi e gli accertamenti specialistici,
	Ospedalizzazione in regime ordinario per 100.000 abitanti
	Tasso di mortalità infantile decessi per 1.000 nati vivi
	Tasso standardizzato di mortalità per 10.000 abitanti
	Consumatori di alcol a rischio per 100 persone

Interessanti esempi di integrazione tra le tre fonti dati proposte potrebbero consistere nella considerazione complessiva e interrelata di variabili quali:

- Spesa sanitaria pubblica pro-capite e Spesa a carico dei cittadini (out of pocket)
- Spesa sanitaria regionale pubblica pro-capite e Mobilità ospedaliera interregionale (ricoveri/giorni)
- Spesa servizi di cura per patologie croniche e invalidanti e Continuità assistenziale per circoscrizioni territoriali (casi/ore) e il conseguente sovraccarico assistenziale per le famiglie.

Ulteriori elementi utili ai fini della programmazione sanitaria regionale possono altresì trarsi da dati quali:

- numero trattamenti in regime di *day-hospital* di talune patologie rispetto al volume dei ricoveri,
- utilizzo più o meno spinto di farmaci equivalenti,
- numero di cesarei rispetto ai parti naturali.

In termini di impatto finanziario, inoltre, è possibile considerare, ad esempio:

- il rapporto delle convenzioni in essere tra Regione e centri esterni, per misurare il miglioramento dell'offerta di prestazioni sanitarie ed il contemporaneo risparmio di risorse finanziarie.

Capitolo 2

Ulteriori banche dati e documentazione di interesse generale per il settore considerato possono essere rappresentate, infine, da:

- <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_8_2.jsp?lingua=italiano
- [CENSIS - Rapporto annuale sulla Sanità](#)
- [ISTAT - Health for All](#)
- [OECD Health Statistics 2019](#)
- [WHO, European Health Report 2018, More than Numbers - evidence for all, WHO Regional Office for Europe](#)
- [Health Consumer Powerhouse \(HCP\) "EuroHealth Consumer Index "](#)
- [Gimbe Evidence for Health, Rapporto sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, 2018](#)
- [C.R.E.A. Sanit. Una misura di Performance dei SSR". Risultati dello Studio](#)
- [Numbeo, Health Care Index for country 2018,](#)

APPENDICE A CARATTERISTICHE DEL SISTEMA CPT

I dati prodotti dai CPT, in un arco di tempo ventennale, consentono di avere una visione completa dei flussi di cassa delle risorse pubbliche, entrate e spese, a livello dei territori regionali e per una serie storica molto lunga. Gli utilizzatori dei dati hanno a disposizione diversi strumenti di consultazione delle informazioni. Alcuni di questi si rivolgono anche ad un pubblico più ampio con l'obiettivo di estendere e diffondere sempre di più l'utilizzo dei dati del sistema.

Accanto ad attività divulgative tradizionali, legate soprattutto alla realizzazione di pubblicazioni e alla organizzazione di eventi di vario genere, sono stati alimentati i canali web e sviluppate modalità e applicazioni diverse che sfruttano nuove tecniche e tecnologie disponibili.



I dati CPT sono pubblicati in formato aperto nella pagina "I dati" del sito web del Sistema CPT (Catalogo Open CPT) e possono essere consultati e scaricati agevolmente. La navigazione dei dati viene facilitata dalla presenza di un diagramma di flusso che ne rappresenta graficamente la suddivisione in base all'universo di appartenenza dei soggetti rilevati, ovvero Pubblica Amministrazione (PA) e Settore Pubblico Allargato (SPA), organizzati in funzione delle diverse chiavi di accesso disponibili - spese/entrate, categorie economiche, tipologia di soggetti, settori di intervento.

I file sono linkati dalla tabella sottostante al grafico e sono preceduti dall'anteprima del dataset e da una scheda di dettaglio che ne riassume puntualmente il contenuto, offrendo già all'utente una serie di informazioni utili sul dataset che andrà a visualizzare. Da tale scheda è possibile successivamente effettuare il download dei file di interesse - disponibili sia in formato XLS che in formato OpenData CSV.

Appendice

Il Catalogo è ovviamente corredato dai Metadati e dall'elenco stampabile di tutti i dataset caricati. Si riporta di seguito a titolo di esempio la scheda del dataset delle Entrate della Pubblica Amministrazione organizzato attraverso il filtro delle Categorie economiche:

The screenshot shows the 'Scheda Dataset' page for 'EN_PA_CEMACRO'. The title is 'P.A. - Distribuzione per regioni delle entrate totali consolidate - Anni 2000-2018 - (Milioni di euro)'. There are links for 'Anteprima dataset' and 'Torna al catalogo OpenCPT'. A download section offers two formats: 'EN_PA_CEMACRO.xls' and 'EN_PA_CEMACRO.csv'. Below is a table with three columns: 'Variabile', 'Descrizione', and 'Note'.

Variabile	Descrizione	Note
Macroarea a 2	Area geografica cui si riferisce il dato	La partizione per Area geografica a 2 ripartizioni comprende: 91 - Centro-Nord o 92 - Mezzogiorno.
Regione	Regione/Provincia Autonoma cui si riferisce il dato	Sono considerate le 19 Regioni e le 2 Province Autonome di Trento e di Bolzano.
Categoria livello 5	Identifica le varie tipologie di categorie economiche del dato	La categoria economica identifica la finalità specifica cui i flussi finanziari sono destinati, quale ad esempio, nel caso delle Entrate, Imposte dirette, Imposte indirette, Trasferimenti ad altri soggetti, Alienazione di beni, ecc. I trasferimenti a soggetti interni alla PA vengono elisi in sede di consolidamento.
Tipologia di Soggetti	Raggruppamento per tipologia dei vari soggetti appartenenti all'universo di riferimento	Le Tipologie di soggetti della PA sono: Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Locali.

Per quanto riguarda l'estrazione di set di dati particolari, l'Unità Tecnica Centrale CPT è contattabile via telefono e via mail ed è sempre disponibile a soddisfare ogni singola richiesta e a guidare l'utente meno esperto nella esportazione dei file dal sito web.

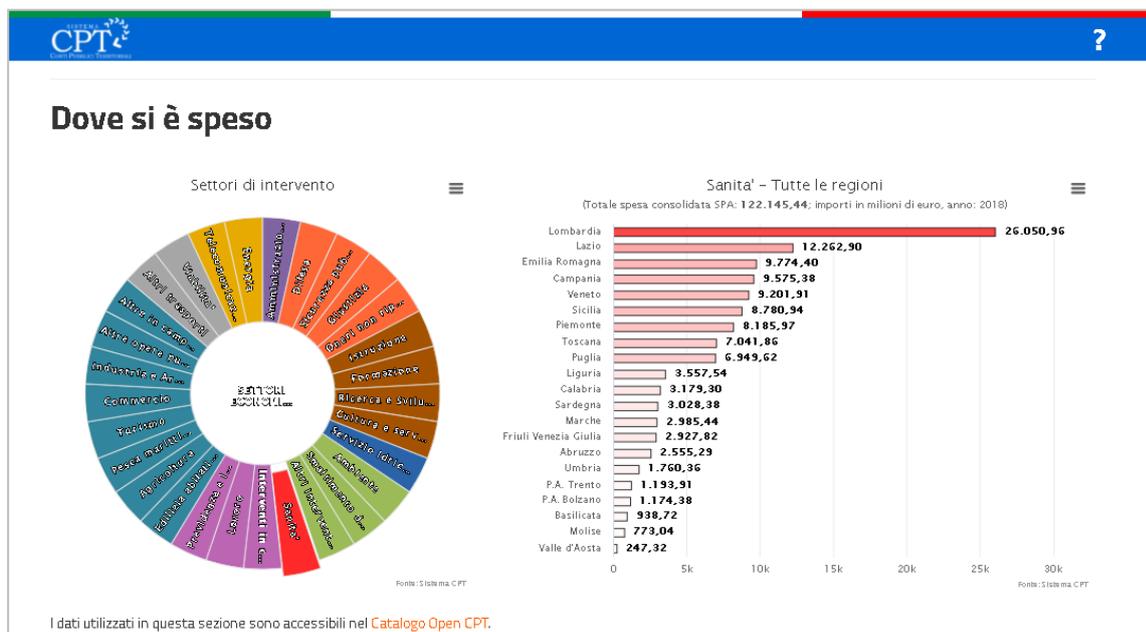
Grazie alla nuova applicazione appena pubblicata on line, CPT Data Explorer, accessibile dalla pagina "I dati" del sito web del Sistema CPT all'indirizzo, sono state realizzate visualizzazioni dinamiche e interattive dei dati, che si basano sui dataset del catalogo Open CPT, con riferimento al Settore Pubblico Allargato. Le visualizzazioni illustrano il percorso delle entrate e delle spese incrociando i dati con alcune chiavi di accesso che consentono di studiare il fenomeno da differenti punti di vista - per territorio, settore economico, categoria economica, tipologia di soggetto. Si tratta quindi di una versione più articolata rispetto all'applicazione Easy CPT, che illustreremo più avanti, e che si rivolge maggiormente agli addetti ai lavori.

L'applicazione presenta tre dimensioni di accesso per le entrate (per Regione, Categoria economica, Tipologia di soggetti) e quattro per le spese (per Regione, Settori, Categoria economica, Tipologia di soggetti), navigabili sia per l'ultimo anno disponibile, sia in serie storica.

L'Anagrafica dei Soggetti pubblici locali mostra quanti sono i soggetti misurati dal Sistema CPT, illustrando la composizione anagrafica del comparto per regione e per settore d'intervento.

Per agevolare la navigazione, è stato realizzato un video tutorial che in pochi flash mostra come utilizzare dinamicamente le visualizzazioni e quali sono gli incroci possibili dei dati resi disponibili.

Di seguito un esempio di visualizzazione che illustra quanto si è speso, in ogni Regione, nel settore Sanità, nell'ultimo anno di rilevazione disponibile, il 2018:

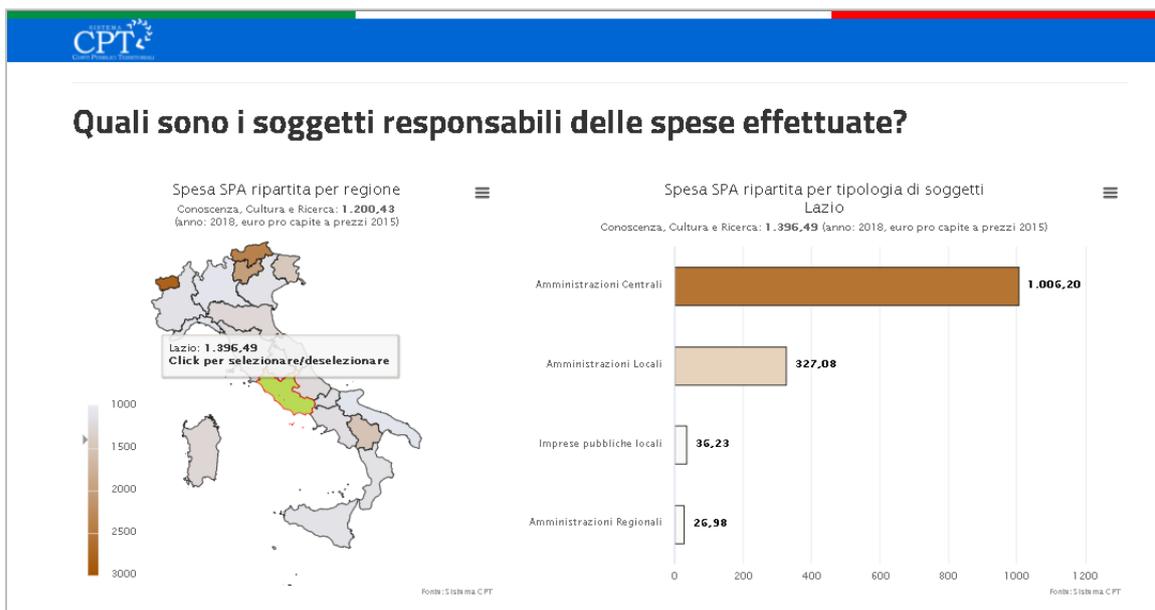


Con l'obiettivo di promuovere una migliore fruibilità dei dati, nonché estendere la conoscenza della rilevazione anche presso un pubblico più ampio, è stata ideata l'applicazione Easy CPT per dimostrare come i dati prodotti possano rispondere ad alcune domande di pubblico e comune interesse:

- Quanto si è speso nelle regioni per ogni cittadino?
- Quali sono i soggetti responsabili delle spese effettuate?
- Per che cosa hanno speso i singoli soggetti?
- A quanto ammonta la spesa per gli investimenti?

Le risposte sono mostrate attraverso visualizzazioni grafiche, di facile interpretazione, che illustrano la composizione dei flussi finanziari delle spese e delle entrate con un approccio semplificato, ovvero solo per i livelli principali di soggetto, territorio, settore. Le informazioni sono, quindi, di tipo macro e riguardano sempre i flussi di spesa e di entrata, nonché approfondimenti specifici per settore economico. Easy CPT è consultabile via web, accedendo dalla homepage del sito web del Sistema CPT

Di seguito un esempio di visualizzazione che illustra quali soggetti spendono e quanto, nel Lazio, a livello pro-capite, per il macrosettore Conoscenza, cultura e ricerca:



Allo stesso modo, anche l'applicazione Open Partecipate è stata studiata per rendere maggiormente fruibili le informazioni riguardanti le partecipate locali, così come rilevate dal Sistema Conti Pubblici Territoriali. L'applicazione mostra principalmente informazioni di tipo anagrafico ma consente di effettuare alcune analisi sull'universo dei soggetti selezionando i filtri disponibili e riducendo progressivamente il totale delle partecipate a sottoinsiemi con caratteristiche definite. Il primo set di filtri è composto da alcuni indicatori della spesa finanziaria del soggetto, ovvero dimensione, spese di investimento, spese di personale, espressi attraverso intervalli qualitativi (grande/media/piccola, elevata/media/ridotta). Il secondo gruppo di filtri è definito in relazione alle caratteristiche anagrafiche delle partecipate, ovvero settore di attività, tipologia e enti partecipanti, e tiene conto di eventuali filtri precedentemente applicati.

La navigazione è fruibile su web, accessibile dalla homepage del sito del Sistema CPT all'indirizzo ed è organizzata in maniera multidimensionale, in modo che sia possibile effettuare diverse combinazioni partendo ogni volta da un filtro diverso.

Nell'ambito della nuova fase di sviluppo che sta interessando i CPT, riguardante soprattutto l'aspetto metodologico dei criteri di classificazione e rilevazione dei dati, sono stati avviati anche nuovi progetti per migliorare ulteriormente la capacità informativa. È attualmente in corso l'aggiornamento dell'applicazione Open Partecipate, volta sia ad estendere alcune funzioni, sia ad aggiungere nuove tipologie di informazioni che saranno rese disponibili a seguito dell'innovazione metodologica riguardante la classificazione degli enti. Saranno migliorate le modalità di comunicazione delle informazioni, attraverso la riorganizzazione dei contenuti e la predisposizione di nuove visualizzazioni, e aggiunti nuovi dati in serie storica, a completamento del lavoro di ricostruzione del settore delle partecipate pubbliche locali.

APPENDICE B TAVOLA SINOTTICA 'MISSIONI - SETTORI CPT - INDICATORI BES - INDICATORI ISTAT NOI ITALIA

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
MISSIONE 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	Amministrazione Generale	Politica e istituzioni	Partecipazione elettorale	Macroeconomia	Pil pro capite euro
					Consumi finali interni
					Investimenti fissi lordi
					Produttività del lavoro
					Inflazione
					Esportazioni
			Fiducia nel Parlamento italiano	Finanza Pubblica	Indebitamento netto (in percentuale del Pil)
			Fiducia nel sistema giudiziario		Saldo primario (in percentuale del Pil)
			Fiducia nei partiti		Rapporto debito/Pil (valori percentuali)
			Donne e rappresentanza politica in Parlamento	Stranieri	vari
			Donne e rappresentanza politica a livello locale	Popolazione	vari
			Donne negli organi decisionali	Condizioni economiche delle famiglie	vari
MISSIONE 2 - Giustizia	Giustizia	Politica e istituzioni	Fiducia nelle Forze dell'ordine e nei Vigili del fuoco		
			Durata dei procedimenti civili		
			Affollamento degli istituti di pena		
		Sicurezza	Omicidi		
			Furti in abitazione		
			Borseggi		
			Rapine		
			Violenza fisica sulle donne		
			Violenza sessuale sulle donne		
			Violenza nella coppia		
Preoccupazione di subire una violenza sessuale					

Appendice

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
			Percezione di sicurezza camminando da soli quando è buio		
			Paura di stare per subire un reato		
			Presenza di elementi di degrado nella zona in cui si vive		
MISSIONE 3 - Ordine pubblico e sicurezza	Difesa	Sicurezza	Omicidi	Criminalità e sicurezza	Omicidi volontari consumati (valori per 100.000 abitanti)
			Furti in abitazione		Donne vittime di omicidio (percentuale sul totale delle vittime di entrambi i sessi)
			Borseggi		Furti valori (per 100.000 abitanti)
			Rapine		Persone denunciate (per reati valori per 100.000 abitanti)
			Violenza fisica sulle donne		Detenuti valori (per 100.000 abitanti)
			Violenza sessuale sulle donne		Rischio criminalità (per 100 famiglie della stessa zona)
			Violenza nella coppia		
			Preoccupazione di subire una violenza sessuale		
			Percezione di sicurezza camminando da soli quando è buio		
			Paura di stare per subire un reato		
		Presenza di elementi di degrado nella zona in cui si vive			
		Politica e istituzioni	Fiducia nelle Forze dell'ordine e nei Vigili del fuoco		
MISSIONE 4 - Istruzione e diritto allo studio	Istruzione	Istruzione e formazione	Partecipazione al sistema scolastico dei bambini di 4-5 anni	Istruzione	Spesa pubblica per istruzione e formazione in percentuale del Pil
			Persone con almeno il diploma (25-64 anni)		Abbandoni scolastici valori percentuali
			Laureati e altri titoli terziari (30-34 anni)		Adulti con istruzione secondaria inferiore 30-34enni con istruzione universitaria (valori percentuali)
			Passaggio all'università		Giovani che non lavorano e non

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
					studiano (valori percentuali)
			Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione		Partecipazione al sistema di istruzione e formazione (giovani 15-24 anni) (valori percentuali)
			Giovani che non lavorano e non studiano (Neet)		Apprendimento permanente (valori percentuali)
			Partecipazione alla formazione continua		
			Competenza alfabetica non adeguata		
			Competenza numerica non adeguata		
			Competenze digitali		
MISSIONE 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	Cultura e servizi ricreativi	Paesaggio e patrimonio culturale	Spesa corrente dei Comuni per la cultura	Cultura e tempo libero	Spesa delle famiglie per consumi ricreativi e culturali (valori correnti in percentuale della spesa totale in consumi finali)
			Densità e rilevanza del patrimonio museale		Lettori e lettrici (per 100 persone con le stesse caratteristiche)
			Densità di verde storico		Fruitori di attività culturali
					Cinema per 100 persone con le stesse caratteristiche
					Lettori e lettrici di libri on line (e-book per 100 persone con le stesse caratteristiche)
MISSIONE 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	Cultura e servizi ricreativi	Benessere Soggettivo	Soddisfazione per la propria vita		
			Soddisfazione per il tempo libero		
			Giudizio positivo sulle prospettive future (?)		
			Giudizio negativo sulle prospettive future (?)		
		Relazioni Sociali	Soddisfazione per le relazioni familiari		
			Soddisfazione per le relazioni amicali		
			Persone su cui contare		
			Partecipazione sociale		
			Partecipazione civica e politica		
			Attività di volontariato		

Appendice

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
			Finanziamento delle associazioni		
			Organizzazioni non profit		
		Salute	Speranza di vita alla nascita		
			Speranza di vita in buona salute alla nascita		
			Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni		
			Eccesso di peso		
			Fumo		
			Alcol		
			Sedentarietà		
MISSIONE 7 - Turismo	Turismo	Benessere economico		Turismo	Posti letto degli esercizi ricettivi (per 1.000 abitanti)
					Permanenza media (numero di notti)
					Notti trascorse in viaggi (per ripartizione di destinazione composizioni percentuali)
					Viaggi per ripartizione di destinazione (composizioni percentuali)
MISSIONE 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	Edilizia abitativa e urbanistica	Paesaggio e patrimonio culturale	Abusivismo edilizio		
			Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana		
			Erosione dello spazio rurale da abbandono		
			Pressione delle attività estrattive		
			Diffusione delle aziende agrituristiche		
			Densità di verde storico		
			Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita		
			Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio		
		Ambiente	Disponibilità di verde urbano		
			Soddisfazione per la situazione ambientale		

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
			Popolazione esposta al rischio di frane		
			Popolazione esposta al rischio di alluvioni		
			Trattamento delle acque reflue		
			Preoccupazione per la perdita di biodiversità		
			Raccolta differenziata dei rifiuti urbani		
			Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale		
		Sicurezza	Omicidi		
			Furti in abitazione		
			Borseggi		
			Rapine		
			Violenza fisica sulle donne		
			Violenza sessuale sulle donne		
			Violenza nella coppia		
			Preoccupazione di subire una violenza sessuale		
			Percezione di sicurezza camminando da soli quando è buio		
			Paura di stare per subire un reato		
			Presenza di elementi di degrado nella zona in cui si vive		
MISSIONE 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Servizio Idrico Integrato, Smaltimento dei rifiuti, Ambiente	Qualità dei servizi	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua	Ambiente	Rifiuti urbani raccolti kg per abitante
			Irregolarità del servizio elettrico		Rifiuti urbani smaltiti in discarica kg per abitante
			Posti-km offerti dal Tpl		Raccolta differenziata percentuale sul totale dei rifiuti urbani
			Tempo dedicato alla mobilità		Emissioni di gas serra numeri indice 1990=100
		Soddisfazione per i servizi di mobilità	Acque di balneazione con qualità eccellente valore percentuale		
		Ambiente	Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti		Famiglie che segnalano odori sgradevoli
			Consumo materiale interno		Presenza di inquinamento nell'aria per 100

Appendice

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
					famiglie della stessa zona
			Dispersione da rete idrica comunale	Territorio	Popolazione residente media (valori assoluti)
			Conferimento dei rifiuti urbani in discarica		Densità della popolazione dei comuni abitanti (per km2)
			Qualità dell'aria urbana - PM10		Aree protette Rete Natura 2000 (percentuale di aree Natura 2000 sulla superficie regionale totale)
			Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto		Permessi di costruire per nuove abitazioni (m2 utili per 1.000 famiglie)
			Coste marine balneabili		
			Disponibilità di verde urbano		
			Soddisfazione per la situazione ambientale		
			Siti contaminati		
			Popolazione esposta al rischio di frane		
			Popolazione esposta al rischio di alluvioni		
			Trattamento delle acque reflue		
			Aree protette		
			Preoccupazione per la perdita di biodiversità		
			Energia elettrica da fonti rinnovabili		
			Raccolta differenziata dei rifiuti urbani		
			Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale		
		Paesaggio e patrimonio culturale	Abusivismo edilizio		
			Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana		
			Erosione dello spazio rurale da abbandono		
			Pressione delle attività estrattive		
			Impatto degli incendi boschivi		
			Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita		

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
			Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio		
MISSIONE 10 - Trasporti e diritto alla mobilità	Altri trasporti, Viabilità	Qualità dei servizi	Difficoltà di accesso ad alcuni servizi	Infrastrutture e trasporti	Autovetture (per 1.000 abitanti)
			Posti-km offerti dal Tpl		Morti in incidenti stradali per milione di abitanti)
			Tempo dedicato alla mobilità		Rete ferroviaria in esercizio km (per 100.000 abitanti)
			Soddisfazione per i servizi di mobilità		Passeggeri su voli di linea e charter
		Salute	Speranza di vita alla nascita		Trasporto di merci su strada milioni di tkm (per 10.000 abitanti)
			Speranza di vita in buona salute alla nascita		Movimento merci in navigazione di cabotaggio (migliaia di tonnellate)
			Mortalità infantile		
			Mortalità per incidenti stradali (15-34 anni)		
			Mortalità per tumore (20-64 anni)		
			Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni		
			Sedentarietà		
MISSIONE 11 - Soccorso civile	Sicurezza pubblica	Politica e istituzioni	Fiducia nelle Forze dell'ordine e nei Vigili del fuoco		
Affollamento degli istituti di pena					
Paesaggio e patrimonio culturale		Abusivismo edilizio			
		Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana			
		Erosione dello spazio rurale da abbandono			
		Pressione delle attività estrattive			
		Impatto degli incendi boschivi			
		Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita			
		Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio			
MISSIONE 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Interventi in campo sociale (assist. e benef.), Previdenza e	Qualità dei servizi	Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari	Protezione sociale	Spesa per la protezione sociale in percentuale del Pil

Appendice

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
	Integrazioni Salariali, Altri interventi igienico sanitari		Bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia		Spesa per interventi e servizi sociali in percentuale del Pil
			Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata		Indice di copertura previdenziale valori percentuali
			Posti-km offerti dal Tpl		Spesa per pensioni degli enti di previdenza in percentuale del Pil
			Soddisfazione per i servizi di mobilità		Comuni con servizi per l'infanzia valori percentuali sul totale dei comuni della regione
		Benessere economico	Reddito medio disponibile pro capite		Bambini che utilizzano servizi per l'infanzia valori percentuali
			Disuguaglianza del reddito disponibile		
			Rischio di povertà		
			Ricchezza netta media pro capite		
			Vulnerabilità finanziaria		
			Povertà assoluta		
			Grave deprivazione materiale		
			Grave deprivazione abitativa		
			Grande difficoltà economica		
			Bassa intensità lavorativa		
		Salute	Speranza di vita alla nascita		
			Speranza di vita in buona salute alla nascita		
			Indice di salute mentale (SF36)		
			Mortalità infantile		
			Mortalità per tumore (20-64 anni)		
			Mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso (65 anni e più)		
			Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni		
			Eccesso di peso		
			Fumo		
			Alcol		
			Sedentarietà		

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
MISSIONE 13 - Tutela della salute	Sanità	Salute	Adeguata alimentazione	Sanità e salute	
			Speranza di vita alla nascita		Spesa sanitaria pubblica per abitante euro per abitante a prezzi correnti
			Speranza di vita in buona salute alla nascita		Posti letto ordinari quozienti per 1.000 abitanti
			Indice di salute mentale (SF36)		Ospedalizzazione in regime ordinario per 100.000 abitanti
			Mortalità infantile		Tasso di mortalità infantile decessi per 1.000 nati vivi
			Mortalità per tumore (20-64 anni)		Tasso standardizzato di mortalità per 10.000 abitanti
			Mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso (65 anni e più)		Consumatori di alcol a rischio per 100 persone
			Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni		
			Eccesso di peso		
			Fumo		
			Alcol		
			Sedentarietà		
Adeguata alimentazione					
MISSIONE 14 - Sviluppo economico e competitività	Ricerca e Sviluppo, Telecomunicazioni, Industria e Artigianato, Commercio, Altre in campo economico	Innovazione ricerca e creatività	Intensità di ricerca	Scienza tecnologia e innovazione	Spesa totale per ricerca e sviluppo in percentuale del Pil (Addetti alla ricerca e sviluppo per 1.000 abitanti)
			Propensione alla brevettazione		Laureati in discipline tecnico-scientifiche (per 1.000 residenti in età 20-29 anni)
			Lavoratori della conoscenza		Imprese che hanno un sito Web/home page o almeno una pagina su Internet (valori percentuali)
			Innovazione del sistema produttivo		Imprese con attività innovative di prodotto e processo (percentuale sul totale imprese)
			Investimenti in proprietà intellettuale		Persone che utilizzano Internet (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

Appendice

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
			Occupati in imprese creative	Strutture produttive	Addetti nei servizi
			Mobilità dei laureati italiani (25-39 anni)		Addetti nell'industria
		Qualità dei servizi	Copertura della banda larga		Addetti per impresa
					Competitività di costo delle imprese
		Paesaggio e patrimonio culturale	Diffusione delle aziende agrituristiche		
		Benessere economico			
MISSIONE 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	Formazione, Lavoro	Istruzione e formazione	Persone con almeno il diploma (25-64 anni)	Mercato del lavoro	Tasso di occupazione valori percentuali
			Laureati e altri titoli terziari (30-34 anni)		Dipendenti a tempo determinato
			Passaggio all'università		Occupati a tempo parziale valori percentuali
			Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione		Occupati irregolari percentuale sul totale degli occupati
			Giovani che non lavorano e non studiano (Neet)		Tasso di mancata partecipazione valori percentuali
			Partecipazione alla formazione continua		Tasso di disoccupazione valori percentuali
			Competenza alfabetica non adeguata		Tasso di disoccupazione giovanile valori percentuali
			Competenza numerica non adeguata		
			Competenze digitali		
		Innovazione, Ricerca e creatività	Intensità di ricerca		
			Propensione alla brevettazione		
			Lavoratori della conoscenza		
			Occupati in imprese creative		
			Mobilità dei laureati italiani (25-39 anni)		
		Lavoro e conciliazione dei tempi della vita	Tasso di occupazione (20-64 anni)		
			Tasso di mancata partecipazione al lavoro		
			Trasformazioni da lavori instabili a lavori stabili		

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
			Occupati in lavori a termine da almeno 5 anni		
			Dipendenti con bassa paga		
			Occupati sovraistruiti		
			Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente		
			Occupati non regolari		
			Rapporto tra i tassi di occupazione (25-49 anni) delle donne con figli in età prescolare e delle donne senza figli		
			Occupati (15-64 anni) che svolgono più di 60 ore settimanali di lavoro retribuito e/o familiare		
			Asimmetria nel lavoro familiare		
			Soddisfazione per il lavoro svolto		
			Percezione di insicurezza dell'occupazione		
			Part time involontario		
MISSIONE 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Agricoltura, Pesca marittima e acquicoltura	Paesaggio e patrimonio culturale	Abusivismo edilizio	Agricoltura	Produttori DOP IGP STG (valori assoluti)
			Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana		Aziende agrituristiche (valori assoluti)
			Erosione dello spazio rurale da abbandono		Dimensione aziende agricole (ettari)
			Pressione delle attività estrattive		Fertilizzanti semplici tonnellate (per ettaro di Sau)
			Impatto degli incendi boschivi		Principi attivi chilogrammi (per ettaro di Sau)
		Diffusione delle aziende agrituristiche	Competitività delle aziende agricole (valori per 100 euro di costo del lavoro unitario)		
		Benessere economico			
MISSIONE 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	Energia	Ambiente	Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti	Energia	Consumi di energia elettrica kWh (per abitante)
			Consumo materiale interno		Produzione lorda di energia elettrica GWh (per 10.000 abitanti)

Appendice

Missioni	Settori funzionali CPT	Domini BES	Indicatori BES	Settori "Noi Italia"	Indicatori "Noi Italia"
			Qualità dell'aria urbana - PM10		Consumi di energia elettrica da fonti rinnovabili (in percentuale del consumo interno lordo di energia elettrica)
			Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto		
			Soddisfazione per la situazione ambientale		
			Preoccupazione per la perdita di biodiversità		
			Energia elettrica da fonti rinnovabili		
			Raccolta differenziata dei rifiuti urbani		
			Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale		
		Qualità dei servizi	Irregolarità del servizio elettrico		
MISSIONE 18 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali					
MISSIONE 50 - Debito pubblico	Oneri non ripartibili, Altre opere pubbliche	Benessere economico			

BIBLIOGRAFIA

- Aragona S., [Cum-cives, i.e. citizens of the polis, and urban policy](#), ERSA Conference Papers ERSA 16, p.829, European Regional Science Association, 2016.
- Aragona S., [Ecological territory and ecocity as result of smart, sustainable, integrated planning policies](#), ERSA conference papers ERSA16 p.830, European Regional Science Association, 2016.
- Becchetti L., Corrado L., Fiaschetti M., [The regional heterogeneity of wellbeing 'expenditure' preferences: evidence from a simulated allocation choice on the BES indicators](#), Journal of Economic Geography, Oxford University Press, vol. 17(4), pages 857-891, 2017.
- Biancone P.P., Secinaro S., Brescia V., [Popular financial reporting: Results, expense and welfare markers](#), African journal of business management, 11(18):491-501 September, 2017.
- Boncinelli E., [Per leggere la realtà e correggere gli errori dell'individuo occorre il «collettivo umano»](#), Arel, 2 marzo 2011.
- Bondi G., Rizopoulos Y., [Une approche empirique du capital politique dans un réseau de gouvernance régionale](#), "Revue d'économie régionale et urbaine, Armand Colin, vol. 0(4), pages 619-646, 2017.
- Brown B., Corbett T. [Social Indicators and Public Policy in the Age of Devolution](#), Institute for Research on Poverty Special Report no. 71, July 1997.
- Burchi F., Gnesi C., [A Review of the Literature on Well-Being in Italy: A Human Development Perspective](#), Forum for Social Economics, 45:2-3, 170-192, 2016.
- Burchi, F., DeMuro, P. [Measuring human development in high-income countries: A conceptual framework for well-being indicators](#), Forum for Social Economics. Pages 120-138 | Volume 45, 2016, Issue 2-3: Capability Approach and Multidimensional Well-being in High-income Countries Published online: 12 Jan 2015.
- Cainelli G. Ganau R., [Smart Specialization, diversificazione correlata e resilienza regionale: note a margine di un dibattito](#), Scienze Regionali, Franco Angeli Editore, vol. 2016(3).
- Cicerchia A. Cultural [Heritage and landscape as determinants of well-being](#), *Economia della Cultura*, Società editrice il Mulino, issue 4, pages 451-464, 2018.
- Calcagnini G., Perugini F., [A Well Being Indicator for the Italian Provinces](#), Working Papers 1608, University of Urbino Carlo Bo, Department of Economics, Society & Politics - Scientific Committee - L. Stefanini & G. Travaglini, WP-EMS # 2016/08, revised 2016.
- Chelli F.M., Ciommi M, Emili A., Gigliarano C., Taralli S., [Comparing equitable and sustainable well-being \(bes\) across the italian provinces. a factor analysis-based approach](#), Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica. Volume LXIX n. 3 Luglio-Settembre, 2015.
- Ciommi M., Gentili A., Ermini B., Gigliarano C., Chelli F.M., Gallegati M., Have Your Cake and Eat it Too: The Well-Being of the Italians (1861-2011), [Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement](#), Springer, vol. 134(2), pages 473-509, November, 2017.
- Ciommi M, Gigliarano C., Emilia A., Taralli S, Chelli F.M., [A new class of composite indicators for measuring well-being at the local level: An application to the Equitable and Sustainable Well-being \(BES\) of the Italian Provinces](#), Ecological Indicators, Volume 76, May 2017, Pages 281-296.
- Davino C., Dolce P., Taralli S., Esposito Vinzi V., [A Quantile Composite-Indicator Approach for the Measurement of Equitable and Sustainable Well-Being: A Case Study of the Italian Provinces](#),

Bibliografia

[Social Indicators Research](#): An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement, vol. 136(3), pages 999-1029, April, 2018.

De Rosa D., [Capability Approach and Multidimensional Well-Being: The Italian Case of BES](#), [Social Indicators Research](#): An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement, Springer, vol. 140(1), pages 125-155, November, 2018.

De Rosa D., Semplici L., [Prospettive di domanda ed offerta di benessere multidimensionale](#), AICCON Working Papers 147, 2016.

Dominutti G., [La statistica integrata nel ciclo della pianificazione regionale](#), XII Conferenza Nazionale di Statistica - 24 giugno 2016.

Ehling M, Körner T. eds. [Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools](#), European Commission, Wiesbaden, 2007.

Ferrarese C., Nannariello G., [Fondi strutturali: un'analisi della concentrazione degli interventi su base regionale](#), Scienze Regionali, FrancoAngeli Editore, vol. 2016(1), pages 57-76.

Fiorillo F., Muscillo C., Taralli S., [Misure di benessere dei territori e programmazione strategica: il livello comunale](#), Economia Pubblica, FrancoAngeli Editore, vol. 2017(1), pages 61-96.

Fournier J,M, Johansson A. [The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality](#), OECD Working Paper No. 1344 - ECO/WKP (2016), 68.

Giacalone M., Mattera R., Cusatelli C., [Do sustainable well-being indicators affect GDP? Evidence from a longitudinal study in Italy based on BES approach](#), RIEDS - Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica vol. 72(3), pages 125-148, July-Sept. 2018.

Giovannini E., [Misurare il benessere delle persone e della società: una sfida per la statistica e la politica](#), Arel, 2 marzo 2011.

Knack S., Keefer P. [Polarization, Politics and Property Rights: Links Between Inequality and Growth](#), Public Choice volume 111, pages 127-154, 2002.

Lyytimäki J, [Evaluation of sustainable development strategies and policies: The need for more timely indicators](#), NRF United Nation Sustainable Development Journal Volume 36, Issue 2, Pages: 63-144, May 2012

Martini A. e Sisti M., [Valutare il successo delle politiche pubbliche](#), Il Mulino. Bologna, 2009.

Massoli, P., Mazziotta, M., Pareto, A., Rinaldelli, C., [La misura del BES una sperimentazione per l'aggregazione degli indicatori dell'istruzione e della formazione](#). Convegno Nazionale dell'AIQUAV, Luglio 2013.

Massoli, P., Mazziotta, M., Pareto, A., Rinaldelli, C., [Indici compositi per il BES](#), ISTAT - Giornate della Ricerca 10-11, Novembre 2014.

Massoli, P., Mazziotta, M., Pareto, A., Rinaldelli, C., [Metodologie di sintesi sperimentali per i domini del BES](#). XXXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali (AISRE), Agosto 2013.

Mastrorocco N., Santandrea V, [Programmazione, Bilancio e Indicatori Bes a livello regionale](#), Atti della XXXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, 2017

Mastrorocco N., Santandrea V, [IL BES nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio regionale](#). Riflessioni su un ipotetico modello, EyesReg, Vol.7, N.6, Novembre 2017

Maturo F., Balzanella A., Di Battista T., [Building Statistical Indicators of Equitable and Sustainable Well-Being in a Functional Framework](#), [Social Indicators Research](#): An International and

Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement, vol. 146(3), pages 449-471, December 2019.

Mazziotta, M., Pareto, A., [A Non-compensatory Composite Index for Measuring Well-being over Time Cogito](#). Multidisciplinary Research Journal, Vol. V, 4, 2018.

Morrone A., Piscitelli A., D'Ambrosio A., [How Disadvantages Shape Life Satisfaction: An Alternative Methodological Approach](#), *Social Indicators Research*: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement, vol. 141(1), pages 477-502, January 2019.

Niemeijer, D. , de Groot, R.S. [A Conceptual Framework for Selecting Environmental Indicator Sets. Ecological Indicators](#), 8, 14-25. 2008.

Nissi E., Sarra A., [A Measure of Well-Being Across the Italian Urban Areas: An Integrated DEA-Entropy Approach](#), *Social Indicators Research*: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement, Springer, vol. 136(3), pages 1183-1209, April, 2018.

OECD, [Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide](#), OECD Publications, PARIS. 2008

Polin V., Bertani M., [Le politiche familiari della Regione del Veneto: un'analisi economica dell'intervento del policy maker regionale nell'ultimo decennio](#), Working Papers 16/2016, University of Verona, Department of Economics, 2016.

Porreca A, Cruz Rambaud S., Francesca Scozzari F., Nicola M., [A fuzzy approach for analysing equitable and sustainable well-being in Italian regions](#), *International Journal of Public Health*, Springer; Swiss School of Public Health (SSPH+), vol. 64(6), pages 935-942, July, 2019.

Rizzo L., Secomandi R., [Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale: prime simulazioni](#), Working papers 744, Società Italiana di Economia Pubblica, Agosto 2019.

Rondinella T., Segre., Zola D., [Participative Processes for Measuring Progress: Deliberation, Consultation and the Role of Civil Society](#), *Social Indicators Research*: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement, vol. 130(3), pages 959-982, February 2017.

Salustri A., Locatelli A., Appolloni A., [Ricerca spaziale e sviluppo regionale: quali relazioni?](#), *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DSGE, Sapienza University of Rome. E-PFRP N. 42, 2020.

Salustri A., Viganò F., [A multistakeholder analysis of BES data: a focus on health in South Tyrol BEMPS](#) - Bozen Economics & Management Paper Series BEMPS39. N. 39/ 2017.

Segre E., Rondinella T., Mascherini M., [Well-Being in Italian Regions. Measures, Civil Society consultation and Evidence](#), *Social Indicators Research* 102(1), 47-69 May 2011.

Semplici L., [L'educazione all'economia dal basso](#), AICCON Working Papers 149-2016.

Speroni D., [Chi decide quali indicatori del benessere sono davvero importanti per la politica economica?](#), *Corriere della Sera* - 5 giugno 2016.

Taralli S., [Più equità, più benessere: un confronto Italia-Marche](#), *PRISMA Economia - Società Lavoro*, FrancoAngeli Editore, vol. 2016(2), pages 95-119.

Valentin, A., & Spangerberg J., [A guide to community sustainability indicators](#), *Environmental Impact Assessment Review*, 20, 381-392, June 2000.

Viesti G., [Le grandi criticità delle richieste di autonomia regionale differenziata](#), *Economia e Società Regionale*, FrancoAngeli Editore, vol. 0(3), pages 34-44, 2019.

Bibliografia

CAPITOLO 3 - L'IMPIEGO DI MODELLI ECONOMETRICI PER LE ANALISI DI SCENARIO

INTRODUZIONE

Riprendendo la rassegna delle esperienze di utilizzo di modelli econometrici riportata nel capitolo 1, questa parte della ricerca si concentra sugli esercizi di applicazione di tali strumenti da parte delle Regioni e sulle potenzialità che ulteriori modelli possono esprimere. Le motivazioni che hanno indotto a realizzare le esperienze note sono in verità nate precedentemente alla riforma contabile introdotta dal D.Lgs. 118/2011: rispetto ai documenti programmatici dello Stato, *le Regioni affrontano da tempo la difficoltà di prendere a riferimento almeno un triennio di programmazione, formulare previsioni attendibili sulle variabili che influenzano i bilanci e presentare un quadro delle tendenze dell'economia regionale*, paragonabile a quello disponibile per l'economia nazionale. È quindi maturata l'esigenza di costruire scenari di previsione mediante attività di approfondimento e di costruzione di modelli regionali, in alcuni casi reperiti tramite l'acquisizione di un servizio esterno, in altri attraverso la collaborazione con istituti di ricerca economica regionali o con Università. La scelta riguarda comunque, tuttora, una minoranza di enti, i quali non hanno peraltro ancora pienamente esplorato la gamma delle possibili applicazioni dei loro dispositivi.

In questo capitolo si approfondiscono quindi le questioni riguardanti i modelli econometrici che possono essere usati, effettuando dapprima una rassegna sulle tipologie di modelli utilizzabili o già utilizzati sia a livello nazionale che sub-nazionale, non solo in Italia. In seguito si presenta il modello sviluppato da SVIMEZ (NMOS) e il suo utilizzo con i dati CPT, nonché il modello multisettoriale di Prometeia, con particolare accento sul suo utilizzo per le politiche regionali e fiscali in cui sempre più spesso vengono utilizzati i dati CPT. Vengono in seguito sommariamente illustrate le matrici di contabilità sociale ed il loro utilizzo in ambito DEFR, nonché da ultimo, una particolare tipologia di modelli di tipo spaziale che potrebbero essere presi in considerazione e adottati nella redazione di previsioni economiche o di analisi di scenario inseribili in documenti ufficiali di programmazione a livello locale.

3.1 TIPOLOGIE DI MODELLI

Esistono modelli econometrici di tipo macroeconomico con numerose equazioni ed identità contabili: questi modelli cosiddetti strutturali di dimensioni medio-grandi, sono stati messi a punto da ministeri delle finanze e/o banche centrali od ancora organizzazioni internazionali.

Fra i modelli econometrici strutturali di tipo macroeconomico, i modelli che si occupano delle variabili fiscali hanno una lunga tradizione sia a livello nazionale che internazionale; che appare opportuno analizzare per individuare tecniche applicabili ai contesti regionali, pur nella consapevolezza che non è sempre possibile trasporre perfettamente l'approccio macro a livello regionale.

Le difficoltà che si incontrano nel trasporre direttamente alle regioni i modelli fiscali macro sono numerose e vengono qui di seguito sommariamente elencate:

Capitolo 3

1. La maggiore difficoltà di reperimento delle informazioni statistiche a livello regionale, benché a tal proposito la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali fornisca da tempo un adeguato supporto almeno per quel che concerne alcune voci d'entrata;
2. L'eccessivo grado di aggregazione dei modelli fiscali macroeconomici che comporta necessariamente un esiguo numero di voci d'entrata e una notevole semplificazione delle relazioni fra basi imponibili ed entrate stesse. La maggior parte dei modelli macro non è in grado di trattare i problemi di distribuzione del carico fiscale tra gli operatori e l'impatto delle scelte fiscali in termini di distribuzione del reddito;
3. Nei modelli macroeconomici di ultima generazione si è dato particolare risalto a caratteristiche di lungo periodo e, nella parte fiscale, al problema della sostenibilità dei bilanci pubblici. Si tratta di temi in generale rilevanti anche per le Regioni, ma che andrebbero profondamente adattati al diverso livello geografico. Per un'amministrazione regionale il concetto di sostenibilità di bilancio assume in effetti declinazioni distinte rispetto a quelle di un paese sovrano (benché vincolato al rispetto di parametri decisi a livello sovranazionale, com'è il caso del nostro Paese), in quanto, ad esempio, uno squilibrio di lungo periodo nel bilancio di alcune Regioni può essere sostenuto attraverso fondi perequativi, interventi straordinari e trasferimenti *ad hoc*, senza che questo comporti necessariamente ricadute sui tassi di interesse e - nel caso di Paesi ad emissione autonoma di valuta - sui tassi di cambio, come invece avviene a livello nazionale. Anche le regole istituzionali che determinano l'equilibrio di bilancio di lungo periodo assumono a livello regionale forme diverse.

Tuttavia, nell'analisi delle politiche economiche in genere e fiscali in particolare, hanno una notevole diffusione anche i modelli empirici di equilibrio generale (AGE o CGE) che presentano alcune interessanti applicazioni anche a livello regionale. Un terzo approccio è quello basato sulle cosiddette micro-simulazioni. Modelli di questo tipo sono stati costruiti dapprima per l'analisi dei sistemi pensionistici; in seguito sono stati estesi anche all'analisi delle imprese.

Più in particolare i modelli di equilibrio generale applicato o computato (AGE o CGE) sono stati utilizzati nell'analisi del commercio internazionale, del settore fiscale, dei consumi d'energia. Essi sono caratterizzati da:

1. La maggiore disaggregazione dei settori produttivi, del settore delle famiglie (ad esempio per classi di reddito), dei consumi, del commercio internazionale. In effetti questi modelli non sono in genere stimati utilizzando dati organizzati in serie storiche, ma sono calibrati sulle informazioni relative ad un singolo anno, utilizzando forme funzionali e relazioni suggerite dalla teoria microeconomica. In alcuni casi peraltro la necessità di trattare un numero elevato di settori/prodotti può portare all'adozione di equazioni di comportamento eccessivamente semplificate, che possono limitare il realismo dei risultati del modello;
2. La minore richiesta di informazioni statistiche ed il ricorso a tecniche di stima non statistiche permettono una disaggregazione sostenuta, che però comporta anche qualche costo. Abbiamo appena visto al punto sub 1. che i modelli di questa classe, almeno nella loro forma più semplice e più diffusa, non hanno alcuna dinamica temporale, non essendo i dati formulati in serie storiche. Se si modificano i parametri in ingresso, il modello calcola una nuova posizione di equilibrio senza delineare alcun percorso di transizione tra la vecchia e la nuova situazione di equilibrio. Nei modelli più

complessi sono state introdotte forme di comportamento dinamico mediante le quali il modello viene risolto più volte a differenti orizzonti temporali, oppure inserendo al suo interno aggiustamenti progressivi nello stock di capitale. In tutti i casi comunque il comportamento dinamico di questo tipo di modelli è limitato.

I modelli di equilibrio generale possono essere applicati anche a livello regionale, se si dispone di una base informativa sufficiente, ed in particolare se sono disponibili dati sul commercio interregionale. Le tavole delle interdipendenze settoriali (tavole I/O) e le matrici di contabilità sociale (SAM), che rappresentano gli ingredienti di base per la costruzione di un modello di equilibrio economico generale, sono più difficilmente disponibili a livello regionale nella maggior parte dei Paesi. Questo rappresenta un notevole limite, in quanto si tratta di affrontare come fase preliminare a quella della costruzione del modello, quella della regionalizzazione delle tavole nazionali e spesso del loro aggiornamento, nonché della stima delle matrici del commercio interregionale. Il rischio che si corre nella creazione della base dati regionale è ovviamente quello di creare matrici che riflettono in misura troppo attenuata le specificità dei vari territori.

Il percorso che porta alla regionalizzazione dei modelli di equilibrio generale è complesso, anche se in alcuni casi è stato concluso con successo. In Italia, da ricordare è la storica esperienza di IRPET nell'ambito dei modelli I/O (cfr. paragrafo successivo).

I modelli di micro-simulazione sembrano essere più solidi rispetto agli AGE/CGE. I risultati che essi raggiungono sono più promettenti, soprattutto quando si tratta di verificare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione e della sostenibilità dei sistemi pensionistici. In questi modelli si utilizzano dati micro riguardanti individui e/o famiglie, derivanti dalle grandi indagini condotte sui consumi, sul risparmio e sui comportamenti demografici e sociali.

La costruzione e la gestione dei modelli di micro-simulazione è complessa, soprattutto nel caso di quelli dinamici. Si tratta in effetti di:

1. Creare la base informativa di partenza, fondendo tra di loro a livello micro (individuo e/o famiglia) i risultati di varie indagini e modificando il campione (con riponderazioni, post-stratificazioni, estrazione di popolazioni sintetiche attraverso simulazioni stocastiche, ecc.) per portarlo ad approssimare la popolazione di riferimento;
2. Stabilire le relazioni dinamiche che agiscono sulla banca dati (popolazione) costruita nella fase precedente. Si tratta ad esempio di stabilire le regole di entrata ed uscita dalla popolazione (nascita, morte e movimenti migratori, se non si intende ipotizzare una popolazione chiusa), di formazione delle famiglie, della vita professionale degli individui (stato occupazionale, reddito), delle scelte di risparmio e di gestione del patrimonio reale e finanziario, di uscita dalla vita attiva. Nella definizione delle relazioni dinamiche del modello di micro-simulazione si fa normalmente largo uso dei modelli proposti dalle diverse discipline (demografia, economia) e di regole che riflettono regolarità empiriche (ad esempio il profilo dei redditi di lavoro per età) oppure il funzionamento delle istituzioni (ad esempio i regimi pensionistici o quelli fiscali);
3. Simulare il modello nel tempo e sugli individui/famiglie in modo da calcolare come la popolazione di partenza si modifica nel tempo, sulla base dello stato iniziale e delle regole dinamiche scelte. I risultati di un modello di micro-simulazione presentano alcuni vantaggi significativi rispetto ai modelli macro. In particolare i modelli micro, per le loro stesse modalità di funzionamento (campionamento stocastico della popolazione di

Capitolo 3

riferimento), producono misure sull'incertezza dei risultati, che sono utili per valutare gli scenari ottenuti. Inoltre i modelli micro, essendo basati su banche dati relative a decine di migliaia di casi, forniscono non solo risultati aggregati, ma anche le loro distribuzioni e permettono quindi di formulare scenari sugli aspetti distributivi, la povertà, l'impatto per generazioni nel caso si abbia a disposizione l'età degli individui se i dati ad essi riferiti vengono raccolti in diversi periodi contigui o meno.

I modelli di micro-simulazione sono uno strumento promettente ed in rapido sviluppo, che è accettato in misura sempre più ampia anche dagli istituti statistici ufficiali. Rimangono nondimeno strumenti di gestione ancora complessa, benché tale complessità si sia ridotta nel corso del tempo grazie alla diffusione di librerie apposite in alcuni software non proprietari.

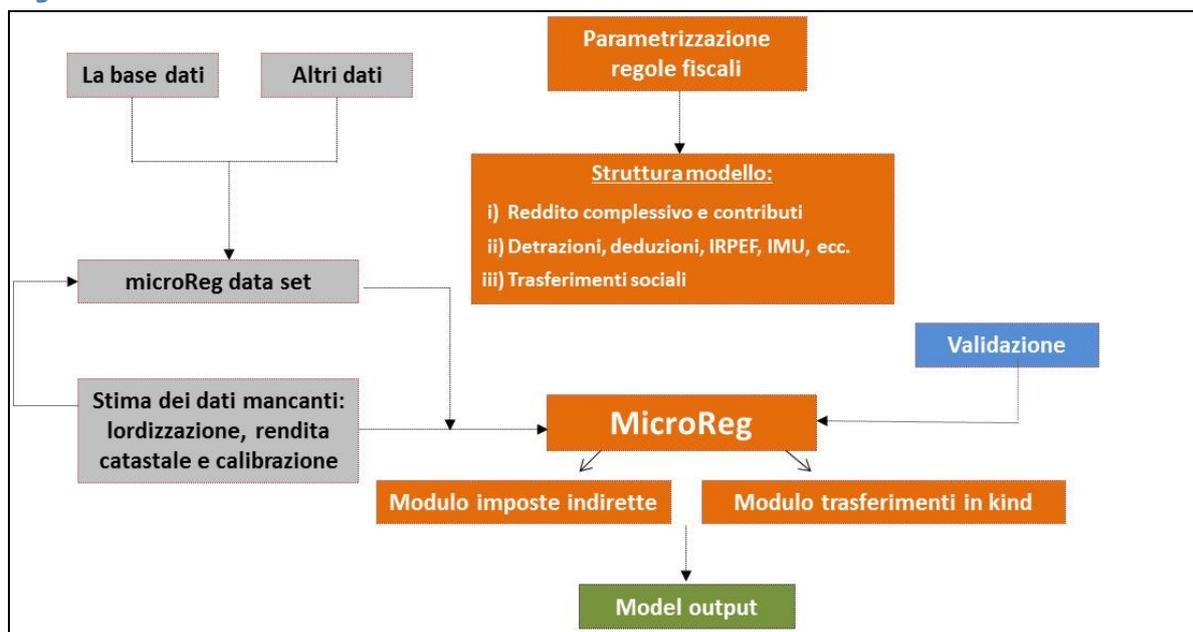
Si segnala infine che i modelli di micro-simulazione poiché essi sono stati sviluppati soprattutto con riferimento agli individui e/o alle famiglie, manca un corrispondente sviluppo per le imprese, anche se esiste una letteratura teorica relativamente ampia su modelli di micro-simulazione applicati alle imprese e l'aumento del numero di programmi di ricerca micro-simulata su di esse.

Nel corso degli ultimi anni sono stati sempre più spesso utilizzati anche modelli di più piccole dimensioni nei quali il settore pubblico è rappresentato attraverso poche variabili: è il caso dei modelli di tipo VAR e DSGE. In questi modelli è semplice inserire regole/funzioni di reazione (come il caso della regola di Taylor in politica monetaria) che assicurano l'equilibrio intertemporale del bilancio del settore pubblico. A livello nazionale, in alcuni di questi modelli questo risultato è raggiunto inserendo un livello ottimale di debito pubblico che gli altri operatori intendono detenere, in altri casi si inserisce una funzione di reazione che comporta un incremento automatico delle entrate quando il deficit del settore pubblico e/o il rapporto deficit/PIL superano determinati livelli.

3.1.1 Il modello di microsimulazione fiscale di IRPET MicroReg

MicroReg è il modello di micro-simulazione fiscale sviluppato da IRPET per misurare l'impatto di gettito e distributivo delle politiche fiscali per tutte le regioni italiane. MicroReg rientra nella famiglia dei modelli statici, che permettono di valutare gli effetti di breve periodo delle politiche fiscali (*morning after effects*). Nel confrontare i due scenari, a legislazione vigente e riformata, non sono previsti cambiamenti nella struttura della popolazione o nel comportamento degli agenti. Il modello simula le principali imposte dirette e indirette (Irpef e relative addizionali, Imu, Iva), i trasferimenti in denaro (reddito di cittadinanza, pensione/assegno sociale, assegni familiari) e quelli in natura (nel settore della sanità e dell'istruzione).

Figura 3.1 LA STRUTTURA DEL MODELLO DI MICROSIMULAZIONE MICROREG



Fonte: elaborazioni IRPET da Maitino et al. (2017).

La base dati sui cui è costruito MicroReg è l'indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie di ISTAT EUSILC, che consente stime sufficientemente rappresentative a livello regionale. Per rendere l'indagine adatta alla micro-simulazione di politiche fiscali sono condotte preliminarmente alcune operazioni di ricostruzione di informazioni mancanti, come il reddito lordo e la rendita catastale, ed una ricalibrazione del peso campionario.

Dopo aver imputato le informazioni mancanti e calibrato il peso campionario, MicroReg simula e "parametrizza" tutte le regole fiscali che ogni contribuente segue per pagare l'imposta sul reddito personale, le addizionali regionali all'Irpef, l'Imu. Il modello simula, inoltre, i principali trasferimenti in denaro a vantaggio delle famiglie, come il reddito di cittadinanza, le pensioni/assegni sociali e gli assegni familiari.

MicroReg è stato recentemente esteso alle imposte indirette e ai trasferimenti in natura (sanità e istruzione). Le imposte indirette sono stimate per tutte le Regioni, mentre i trasferimenti in natura sono quantificati solo per la Regione Toscana (per la quale sono disponibili i dati amministrativi).

- Al fine di simulare l'impatto delle imposte indirette in MicroReg viene implementato un *matching* tra EUSILC e l'indagine sui consumi delle famiglie di ISTAT (ICF). Il *matching* collega ogni famiglia in EUSILC a quella più simile in ICF, dato l'insieme di variabili osservabili comuni, attraverso una funzione di prossimità. Nella banca dati integrata le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (Iva) vengono applicate inversamente a ciascun tipo di consumo per ricavare il prezzo di produzione. Successivamente, modifiche alle aliquote Iva possono essere simulate;
- In MicroReg il valore monetario dei trasferimenti in natura è quantificato con il costo di produzione del settore pubblico di ciascun servizio, stimato utilizzando i dati del Miur per l'istruzione e quelli provenienti dai flussi amministrativi regionali sui ricoveri ospedalieri, sulle prestazioni specialistiche e su quelle farmaceutiche. Il valore dei

Capitolo 3

trasferimenti in natura viene imputato agli individui del campione attraverso "l'approccio del consumo effettivo", sia per l'istruzione che per la sanità.

Come ogni modello di micro-simulazione, prima di poter essere utilizzato, MicroReg necessita di una validazione, che confronta i principali istituti fiscali simulati con quelli ufficiali del MEF finalizzata alla verifica del contenimento delle differenze. Una volta validato, il modello può essere utilizzato per valutare gli effetti di gettito e distributivi delle manovre fiscali sulle imposte e i trasferimenti, decise a livello nazionale o regionale. Il modello consente, inoltre, di disegnare politiche nazionali o regionali, tra cui modifiche dell'addizionale regionale all'Irpef o l'introduzione di nuovi trasferimenti alle famiglie basati sull'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). Il valore aggiunto rispetto ai modelli macroeconomici è la possibilità di tener conto della eterogeneità della popolazione, con analisi che distinguono gli effetti delle riforme per caratteristiche individuali e familiari e che stimano l'impatto sui principali indicatori di disuguaglianza e povertà.

Una tra le più recenti applicazioni è stata sviluppata per la stima degli effetti economici del Covid-19 e delle misure di contrasto alla crisi economica sulle disuguaglianze in Italia (IRPET, Note sugli effetti economici del Covid-19, Nota 6/2020, 28 aprile 2020). Si rimanda a questo lavoro per un possibile caso applicativo.

3.2 IL MODELLO SVIMEZ NMODS E IL SUO UTILIZZO CON I DATI CPT PER LA STIMA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI E DEL LORO IMPATTO A LIVELLO REGIONALE

Sin dal 1987, la SVIMEZ è pervenuta alla definizione di un modello macro-econometrico bi-regionale (Centro-Nord/Mezzogiorno) dell'economia italiana. Il cosiddetto modello NMDOS ha consentito di procedere regolarmente alla formulazione di previsioni sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche nelle due parti del paese, nonché per valutare gli impatti degli interventi di politica economica, superando la limitante struttura territorialmente omogenea di modelli più classici (SVIMEZ, 2000).

In linea generale il modello è stato costruito utilizzando una procedura dal basso (*bottom-up*) piuttosto che una dall'alto (*top-down*) che "spacca" il dato aggregato a livello territoriale. Di conseguenza, NMODS è in grado di effettuare valutazioni sulle principali variabili dell'economia del Mezzogiorno e del Centro-Nord che tengono conto dei diversi meccanismi che ne regolano l'evoluzione. Successivamente, le valutazioni d'impatto ottenute per le due grandi ripartizioni italiane sono state "calate" nei singoli territori regionali usando i moltiplicatori ricavati dal modello Rhomolo in uso presso la Commissione Europea per lavori analoghi (cfr. paragrafo 3.8). Per ciascuna delle due ripartizioni Centro-Nord e Mezzogiorno vi sono dei blocchi di singole equazioni strutturali che si riferiscono al settore reale dell'economia:

- Blocco dei prezzi
 - Prezzi industriali (nazionali e ripartizionali);
 - Prezzi al dettaglio (nazionali);
 - Prezzi all'export (nazionali).
- Blocco dell'offerta

- Valore aggiunto dell'industria in senso stretto (nazionale e ripartizionale);
- Valore aggiunto delle costruzioni (solo per il Mezzogiorno);
- Valore aggiunto dei servizi destinabili alla vendita (nazionale e ripartizionale);
- Investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto (nazionali e ripartizionali);
- Reddito da lavoro dipendente nell'industria in senso stretto (nazionale e ripartizionale);
- Margine operativo lordo (nazionale e ripartizionale).
- Blocco del mercato del lavoro
 - Salario per unità di lavoro nell'industria in senso stretto (nazionale e ripartizionale);
 - Salario per unità di lavoro nei servizi vendibili (nazionale e ripartizionale);
 - Unità di lavoro dipendenti e indipendenti nell'industria in senso stretto (nazionali e ripartizionali);
 - Unità di lavoro dipendenti e indipendenti nei servizi destinabili alla vendita (nazionali e ripartizionali);
 - Unità di lavoro totali nell'economia privata extra-agricola (nazionali e ripartizionali);
 - Unità di lavoro totali, dipendenti e indipendenti (nazionali e ripartizionali);
 - Tasso di disoccupazione (nazionale e ripartizionale).
- Blocco del commercio estero
 - Esportazioni di merci (valori fob, nazionali e ripartizionali);
 - Importazioni di merci (valori cif, nazionali).

Le equazioni e le identità del modello si "nutrono" dei dati di contabilità nazionale e regionale desunti da ISTAT. Nel corso del 2019 il modello NMODS è stato però utilizzato nella stima degli investimenti pubblici a livello regionale utilizzando anche i dati CPT, mantenendo la corrispondenza fra la fonte ISTAT e la fonte CPT. Tale stima risultava necessaria a causa della mancanza di una base dati macro-economica regionale relativa agli investimenti pubblici che fosse coerente con la contabilità nazionale ISTAT.

A seguito di un meticoloso lavoro di raccordo fra le due fonti (che ha riguardato sia il perimetro investigativo che la composizione settoriale) si è pervenuti ad una serie aggregata degli investimenti pubblici regionali per il periodo 2000-2017. Il risultato raggiunto è di notevole portata e apre le porte a diverse possibilità di approfondimento e potenziali innovazioni sul versante della valutazione delle politiche pubbliche a livello sub-nazionale.

Nel raccordo, sono stati superati ostacoli riguardanti la diversa definizione di Ente pubblico così come alcune incongruenze nei criteri di registrazione degli investimenti fra CPT e ISTAT e nell'inclusione di alcune voci.

I valori di CPT ed ISTAT sono stati inoltre congiunti mediante l'utilizzo di un particolare stimatore (di ponderazione vincolata) che ha permesso di utilizzare i micro-dati di CPT in modo tale che i

Capitolo 3

totali nazionali aggregati di bilancio degli stessi CPT fossero corrispondenti ai rispettivi totali aggregati di contabilità nazionale.

I dati sugli investimenti effettuati sono stati utilizzati per calcolare l'impatto economico sui territori mediante il modello NMODS utilizzato congiuntamente a matrici di tipo Input-Output (I-O).

Nel processo di valutazione si è dapprima effettuata un'analisi dell'impatto esercitato dalla spesa eseguita dall'operatore pubblico nelle due grandi ripartizioni del Paese: Centro-Nord e Mezzogiorno. La valutazione è "completa", nel senso che considera tutti gli effetti, diretti e indiretti, attivati nel tempo all'interno del sistema economico delle due aree. In un successivo momento, quegli effetti, a base esclusivamente regionale, non sono andati persi, a differenza di quanto sarebbe avvenuto con una valutazione guidata esclusivamente dalle tavole I-O (*demand driven*). Precisamente, nella valutazione successiva, condotta su base regionale, gli impatti ricavati con l'ausilio delle matrici I-O sono stati vincolati, separatamente per le due aree, ai precedenti risultati, per così dire maggiormente "completi", ricavati dal NMODS.

Come già ricordato, in quest'ultima fase del lavoro ci si è avvalsi delle matrici intersettoriali (e dei relativi moltiplicatori calcolati a partire da tali matrici) tratti dal modello RHOMOLO-I-O realizzato, per tutte le regioni europee, dall'istituto *Joint Research Centre* (JRC) di Siviglia.

3.3 LA PIÙ DIFFUSA ESPERIENZA ECONOMETRICA NELLE REGIONI ITALIANE: IL MMS

3.3.1 La struttura del MMS

Il Modello Multisetoriale MMS di Prometeia ha raggiunto la versione 4.0 che sarà utilizzata per la prima volta dall'Umbria nel corso del 2020. Tale versione è stata costruita ex novo sulla base delle nuove informazioni regionali (serie storiche e tavole I-O). L'approccio adottato nelle precedenti versioni del modello è stato confermato, ma si è proceduto a modificare ed ampliarne le parti che richiedevano una revisione oppure dove era possibile inserire miglioramenti.

Per la parte econometrica del modello, le funzioni relative alle componenti della domanda finale, al livello di attività, ai prezzi, ecc. sono state stimate utilizzando i metodi econometrici per i dati longitudinali (dati di panel), compensando quindi la ridotta dimensione delle serie storiche con l'utilizzo delle informazioni relative a 21 regioni.

Per la parte I-O del modello econometrico sono state utilizzate le tavole relative agli anni 2010-2015, che si basano su procedure di regionalizzazione più robuste di quelle utilizzate in passato.

La struttura delle relazioni I-O riguarda il raccordo prodotti/branche/funzioni di spesa che, a sua volta, presenta:

- a. Una matrice ponte delle spese per consumi finali di famiglie, PA e ISP;
- b. Una matrice ponte degli investimenti fissi lordi (per branca proprietaria e prodotti);
- c. Una stima degli impieghi per branca e prodotto.

Essa riguarda anche il passaggio dai prezzi base ai prezzi d'acquisto considerando:

- a. Le imposte al netto dei contributi ai prodotti per le componenti degli impieghi finali e per gli intermedi;

- b. I margini di commercio e trasporto per le stesse componenti degli impieghi finali e per quelli intermedi;
- c. Una stima degli impieghi finali ai prezzi base.

Da ultimo la struttura delle relazioni I-O considera anche i costi e i prezzi e segnatamente:

- a. I costi di produzione per branca;
- b. I prezzi d'offerta per i prodotti;
- c. I prezzi di domanda per le spese per consumi finali delle famiglie, della PA e delle ISP.

La struttura delle relazioni econometriche invece riguarda anzitutto il blocco della domanda finale:

- a. Spesa per consumi finali delle famiglie, PA e ISP;
- b. Esportazioni internazionali di beni;
- c. Importazioni internazionali di beni;
- d. Importazioni interregionali di beni.

Essa riguarda altresì il blocco dell'offerta:

- a. Produzione e valore aggiunto;
- b. Occupazione e redditi da lavoro dipendente;
- c. Stima degli impieghi finali ai prezzi base.

Le relazioni econometriche concernono anche i conti veri e propri:

- a. Conto del PIL lato produzione;
- b. Conto delle risorse e degli impieghi;
- c. Conto della generazione dei redditi primari;
- d. Conto del reddito delle famiglie;
- e. Mercato del lavoro;
- f. PA (CPT).

Infine le relazioni econometriche vengono utilizzate anche per i prezzi:

- a. Prezzi d'offerta (deflatori del valore aggiunto)
- b. Prezzi dei consumi finali delle famiglie, PA e ISP.

Il modello MMS offre una rappresentazione piuttosto complessa del funzionamento di un'economia regionale, consentendo quindi di realizzare molte tipologie di analisi. Rispetto ad un modello I-O il modello MMS si differenzia in quanto:

- si basa su serie storiche e quindi nelle analisi d'impatto fornisce la traiettoria di aggiustamento dell'economia;
- tutte le equazioni econometriche sono dinamiche e quindi i processi di aggiustamento richiedono tempo;
- i canali d'interdipendenza del modello sono numerosi: relazioni intersettoriali, rapporto reddito - consumo, circuito produttività - costi - prezzi, ecc.

Rispetto ad un modello SAM con matrici di contabilità sociale il modello MMS:

- ha una minore coerenza nella rappresentazione dell'economia regionale, in quanto non ha alla base una SAM regionalizzata;

Capitolo 3

- ha però una struttura più complessa in termini di relazioni tra le variabili, che non sono lineari come nel caso SAM.

La base informativa del MMS privilegia le fonti statistiche ufficiali, in coerenza con l'obiettivo del modello di essere utilizzato a supporto delle attività istituzionali delle Regioni che hanno deciso di adottarlo.

La principale fonte di informazione è rappresentata dai conti economici regionali (CR) di ISTAT, che forniscono serie storiche per il periodo 1995-2017 per le 21 regioni e province autonome italiane.

Le altre fonti utilizzate sono relative al conto del reddito disponibile delle famiglie, alle statistiche sul commercio estero, alla rilevazione delle forze lavoro, alla popolazione (ISTAT) ed ai conti pubblici territoriali (CPT).

Le stime sono sviluppate da Prometeia solo laddove sia mancante l'informazione ufficiale, in particolare procedendo alla regionalizzazione delle tavole I-O dell'Italia e alla stima del commercio interregionale.

Il modello MMS ha la massima disaggregazione concessa dai CR:

- a. 29 settori d'attività (branche NACE Rev. 2/ATECO 2007);
- b. 12 funzioni di spesa COICOP per i consumi delle famiglie;
- c. 10 funzioni COFOG per la spesa per consumi finali della Pubblica Amministrazione.

Le statistiche sul commercio estero sono aggregate nei 29 prodotti della classificazione CPA che sono coerenti con la classificazione dei settori d'attività.

Le tavole I-O regionali sono stimate per le 63 branche d'attività/prodotti delle tavole I-O nazionali e sono successivamente aggregate nelle 29 branche dei CR.

Il conto del reddito disponibile ed i CPT sono aggregati compattando le voci meno rilevanti.

Come appena ricordato, le tavole I-O sono disponibili solo a livello nazionale e per gli anni 2010-2015. Le stime delle tavole I-O regionali e del commercio interregionale sono realizzate da Prometeia da diversi anni, avendo già superato controlli di coerenza e di affidabilità. L'obiettivo della regionalizzazione è quello di stimare un sistema di tavole I-O regionali, coerente con le informazioni disponibili a livello regionale, ed in particolare con i CR. La regionalizzazione delle tavole I-O nazionali per gli anni 2010-2015 è realizzata seguendo le indicazioni più recenti della letteratura.

Senza scendere nei dettagli tecnici della procedura di stima, al termine di quest'ultima si ottiene una matrice del commercio interregionale per prodotto che è coerente con il totale delle risorse e degli impieghi delle tavole I-O regionali, bilanciata a livello di singolo prodotto.

La forte disaggregazione del modello MMS comporta la necessità di stimare diversi blocchi di equazioni, relativi ad esempio alle spese per consumi finali di famiglie e PA, alle esportazioni ed importazioni per prodotti, al valore aggiunto ed alle unità di lavoro per branche, ecc.

Per stimare equazioni che presentino coefficienti statisticamente significativi e teoricamente interpretabili, è opportuno utilizzare una banca dati regionale di tipo longitudinale (dati panel), che raccoglie le informazioni per le 21 NUTS2 italiane per gli anni 1995-2018: le serie storiche sono quelle desunte dai CR così come dalle altre fonti precedentemente ricordate, oppure dalle tavole I-O regionali per gli anni 2010-2015. La stima su dati panel permette di stimare anche le

equazioni che collegano le serie storiche dei CR alle tavole I-O disponibili per un periodo di tempo più limitato.

Nella versione attuale del modello MMS (che comprende 301 equazioni stimate) la maggior parte (293) è stimata con dati longitudinali; solo le 8 equazioni relative al modulo fiscale sono stimate utilizzando i dati delle singole regioni. Le equazioni sono formulate nella maggior parte dei casi in forma log-lineare. I coefficienti delle equazioni possono quindi essere interpretati come semi-elasticità. Il metodo di stima consente di differenziare i coefficienti delle singole equazioni su base regionale. Test statistici permettono di valutare se sia più o meno opportuno imporre un unico coefficiente a tutte le regioni.

Oltre ad avere proprietà statistiche accettabili, le equazioni devono anche soddisfare i vincoli derivanti dalla teoria economica: segno dei coefficienti, valori massimi delle elasticità, ecc.

Come già visto, il modello MMS è utilizzato in diverse regioni italiane e in diversi contesti per:

- monitorare la situazione economica attraverso la stima delle principali grandezze economiche della regione;
- elaborare simulazioni di medio-lungo termine relative a differenti scenari previsionali, valutando le conseguenze di ipotesi alternative sul quadro macroeconomico e/o sulle politiche economiche attuate a livello locale;
- valutare l'impatto delle politiche pubbliche promosse a livello europeo, nazionale e/o regionale, quantificando la reazione del sistema economico locale rispetto a particolari strumenti di intervento.

La predisposizione di uno scenario di previsione comporta un lavoro non trascurabile, in quanto è necessario costruire uno scenario di base che comprende diverse centinaia di variabili. Per semplificare questo processo, Prometeia fornisce all'utente alcuni scenari di base che tracciano il percorso dell'economia regionale a dieci anni. Questi scenari di base sono lo sfondo sul quale si valutano gli effetti delle politiche. In termini operativi il risparmio di tempo e di lavoro è notevole: in genere per l'analisi di impatto di un DEFRA invece di aggiornare uno scenario di circa 500 variabili è sufficiente inserire gli effetti delle politiche fiscali regionali su un numero di variabili compreso tra 5 e 20.

Lo scenario di base può essere successivamente utilizzato per costruire scenari per l'economia regionale che tengano conto di ulteriori elementi informativi disponibili a livello locale. Tale scenario può essere modificato in particolare per inserire le informazioni congiunturali e le scelte di bilancio dei responsabili di politica economica.

Prometeia fornisce nello specifico due tipologie di scenari regionali:

- lo scenario basato sulle previsioni macroeconomiche e regionali derivato dal servizio *Scenari per le economie locali* (SEL), aggiornato ogni 3 mesi in funzione delle pubblicazioni del servizio SEL, in genere programmate per i mesi di gennaio, aprile, luglio ed ottobre;
- lo scenario ufficiale basato sulle previsioni del Governo pubblicate nel Documento di Economia e Finanza (DEF) e nella relativa Nota di aggiornamento. Le previsioni sull'economia italiana del Governo sono utilizzate come base per modificare le previsioni regionali del servizio SEL per ottenere uno scenario regionale coerente con quello ufficiale sotto l'aspetto macroeconomico. Lo scenario ufficiale è disponibile entro 15 giorni dalla pubblicazione del relativo documento che normalmente ha luogo in aprile (DEF) e settembre (Nota di aggiornamento) di ogni anno.

Capitolo 3

Il modello MMS consente anche di realizzare analisi di impatto delle politiche pubbliche (piani regionali di sviluppo, manovre di finanza locale o nazionale, programmi di finanziamento europei, investimenti in infrastrutture, ecc.) utilizzando l'approccio dei moltiplicatori. Tale analisi:

- consente di intervenire su una o più variabili esogene rilevanti e di valutarne gli effetti sulle grandezze regionali, verificando l'intensità della reazione indotta;
- può essere condotta sia storicamente, nel caso in cui si voglia operare un esercizio controfattuale, sia in previsione. Si ottengono in entrambi i casi due diverse soluzioni del modello: la prima è la soluzione di base che si genera in assenza di interventi sulle variabili esogene, la seconda è la soluzione alternativa che incorpora l'impatto degli interventi sulle esogene;
- costituisce una tecnica piuttosto potente e al tempo stesso flessibile, in quanto permette di ricavare importanti informazioni sulla reazione dell'economia territoriale a specifici interventi e di modulare le varie ipotesi di intervento con gradualità. I risultati sono tanto più precisi quanto più lo scenario che sta alla base dell'analisi di impatto è completo, coerente e verosimile.

Le Regioni e le Province autonome hanno l'esigenza di disporre di strumenti per valutare gli effetti economici non solo delle policy regionali europee, ma anche delle proprie politiche di bilancio. I progetti di sviluppo dell'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) che si sono succeduti negli ultimi 20 anni (Federalismo fiscale, Regionalismo Differenziato, ecc.) hanno creato maggiore attenzione al tema degli effetti delle politiche di bilancio. Le Regioni a Statuto Speciale (RSS) e le Province Autonome hanno maggiori richieste, in quanto hanno da tempo un elevato grado di autonomia finanziaria.

Un fattore abilitante che ha permesso a queste esigenze di concretizzarsi in strumenti operativi è stato proprio l'avvio del progetto sui Conti Pubblici Territoriali e la costruzione di conti consolidati a livello regionale, distinti per diversi livelli di governo (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali e Amministrazioni Locali).

A questa esigenza si è risposto sviluppando una tipologia di modelli regionali che per le loro caratteristiche sono particolarmente adatti per l'analisi degli effetti delle policy e delle politiche di bilancio.

I MMS sono stati costruiti per diverse regioni (Piemonte, Lombardia, Trentino, Emilia-Romagna, Umbria, Sicilia e Sardegna) e sono stati utilizzati in numerosi applicazioni. Tali modelli hanno riguardato, negli ultimi anni, analisi ex ante ed ex post di POR, di crediti d'imposta investimenti, analisi degli effetti della spesa pubblica sui tessuti economici regionali soprattutto con riguardo alle politiche fiscali.

3.4 L'UTILIZZO DEI CPT NEL MMS

Il modello MMS non tiene conto solo di quanto avviene nei sistemi economici regionali presi nel loro complesso, ma incorpora anche le informazioni relative ai settori istituzionali, nei limiti dei dati disponibili.

Nel SEC è prevista la regionalizzazione de:

- il conto del settore delle famiglie che porta alla determinazione del reddito disponibile, pur non prevedendo ancora la regionalizzazione di consumi e risparmi. Il conto è pubblicato regolarmente da ISTAT;
- Il conto della PA che non è invece pubblicato da ISTAT, anche se è previsto dal SEC ed è stato oggetto di una pubblicazione sperimentale in passato.

Malgrado i CPT non siano totalmente allineati al SEC, essi permettono comunque di inserire nel modello MMS una rappresentazione dell'attività della PA a livello regionale.

La banca dati dei CPT ricostruisce per tutti gli enti appartenenti al settore pubblico allargato i flussi di spesa e di entrata a livello regionale, pervenendo alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana, per un periodo che va dal 1996 al 2018 nel momento in cui questa nota viene scritta.

In coerenza con l'impostazione del MMS si utilizzano le informazioni sulla spesa e sulle entrate relativi all'universo della PA, classificati in base ai diversi livelli di governo (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali e Amministrazioni Locali) e per categoria economica.

I CPT non sono costruiti secondo i criteri contabili del SEC e non possono essere direttamente messi in rapporto con gli aggregati dei Conti regionali per diversi motivi: valutazione (cassa vs. competenza), differente definizione degli aggregati, differenti procedure di regionalizzazione, ecc.

Com'è noto agli addetti ai lavori e agli utilizzatori, la banca dati CPT è molto analitica e riporta voci di entrata e di spesa omogenee determinate secondo uno schema di classificazione al quale sono state riportate le informazioni rilevate dai bilanci consuntivi degli enti pubblici della PA.

Per alimentare il modello CPT si è provveduto a costruire una versione consolidata che evidenzia i principali aggregati sia dal lato delle entrate che da quello delle spese per i diversi livelli di governo (Amministrazioni Centrali, Regionali e Locali che insieme costituiscono la PA).

Anche il modulo fiscale del MMS prende le mosse dai CPT riclassificati: tale modulo ha come obiettivo quello di mettere in relazione le principali voci delle entrate e delle spese con gli aggregati dei Conti regionali.

L'impostazione generale è quella di trattare le entrate della PA come determinate da altre variabili presenti nel modello che approssimano l'andamento delle basi imponibili. Nel caso umbro, ad esempio, le entrate inserite nel modello come variabili esogene rappresentano il 93% delle entrate della PA della regione.

Per le spese della PA l'approccio è più articolato. In generale le spese sono considerate come variabili esogene di policy, cioè derivano dalle scelte dei responsabili di politica economica. In pratica alcune voci di spesa sono trattate come endogene anche per assicurare il collegamento tra le diverse parti del modello. Nel caso umbro, attualmente sono inserite nel modello come esogene o come endogene il 75% delle spese della PA della regione.

Alcuni aggregati delle entrate della PA sono determinati da equazioni econometriche che li mettono in rapporto direttamente o indirettamente con variabili dei conti economici regionali. Si tratta quindi di equazioni comportamentali. Altre voci di entrata sono messe in relazione con aggregati simili. Si tratta, in questo caso, di equazioni di misura.

Alcuni aggregati di spesa (spese di personale, acquisto di beni e servizi) sono determinate nel modello sulla base di aggregati simili. Per la spesa del personale risulta dai dati di tutte le regioni un sostanziale allineamento con i redditi da lavoro della branca della PA, ma per cautela si è

Capitolo 3

preferito formulare una equazione di misura. L'acquisto di beni servizi è invece piuttosto diverso dalle spese per consumi finali della PA.

3.5 IL MODELLO DEL CENTRO EUROPA RICERCHE - CER

Il modello macro-econometrico italiano del CER è un modello di medio periodo fondato sulla stima delle componenti della domanda aggregata e sulla specificazione dei vincoli di bilancio dei principali operatori istituzionali. L'integrazione con i dati CPT potrebbe migliorarne la performance territoriale come spiegato di seguito.

La struttura del modello distingue tre settori: privato, pubblico ed estero. Per tener conto dei flussi tra di essi e per rispettare i criteri di contabilità nazionale, i vari blocchi del modello sono interconnessi. Questo permette di individuare diversi canali di trasmissione delle scelte di politica economica e degli shock di natura esogena sull'attività economica. Il modello stima le singole componenti della domanda in termini reali e i rispettivi deflatori.

Esso è costruito su serie storiche annuali. Per la maggior parte delle serie il campione ha inizio nei primi anni '50. Le variabili che lo compongono sono circa 470, di cui circa 400 endogene e 70 esogene. Tra le variabili endogene circa 60 sono stimate tramite equazioni comportamentali, mentre le restanti sono determinate mediante identità contabili. Le variabili esogene per il modello sono quelle internazionali, demografiche e del settore finanziario (queste ultime stimate attraverso il modello econometrico per il sistema bancario italiano).

La tecnica di stima adottata è quella del "Modello a correzione dell'errore" (*Error Correction Model*, ECM). Questa tecnica prevede che le relazioni di equilibrio siano stimate sui livelli delle variabili e identificate attraverso un'analisi di cointegrazione che permette di ridurre il rischio di utilizzare correlazioni spurie. Le oscillazioni intorno ai valori di equilibrio sono poi stimate nei tassi di variazione e possono includere variabili non presenti nel vettore di cointegrazione di equilibrio. Ciò conferisce flessibilità alle procedure di stima, legittimando l'utilizzo di un più ricco insieme d'informazioni congiunturali. L'ECM garantisce in ogni caso la convergenza delle singole variabili dipendenti ai valori di equilibrio, una volta superati gli shock di natura congiunturale. La convergenza del modello è inoltre assicurata attraverso la specificazione di un blocco di prodotto potenziale, centrato su una tradizionale funzione di produzione. Gli scostamenti del prodotto corrente dal valore potenziale danno luogo a variazioni dei prezzi, che interagiscono con le funzioni di comportamento degli operatori, e ripristinano entro un arco di cinque anni l'equilibrio fra domanda e offerta.

Il modello del CER permette di stimare l'andamento futuro di un vasto numero di variabili macroeconomiche e di finanza pubblica. Esso è strutturato in 7 blocchi:

- Consumo, risparmio e ricchezza delle famiglie;
- Produzione e domanda di fattori;
- Scambi con l'estero;
- Mercato del lavoro;
- Redditi;
- Finanza pubblica;
- Tassi d'interesse.

Attraverso questa struttura, vengono di fatto replicati in previsione i quadri di Contabilità nazionale. Il Modello CER è infatti *policy-oriented* e ha fra i suoi obiettivi principali quello di verificare l'attendibilità delle stime contenute nei documenti programmatici, che sono appunto costruiti sulla base della Contabilità nazionale.

Particolare attenzione è prestata, da questo punto di vista, al dettaglio del blocco di finanza pubblica, che ricostruisce tutte le voci del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, specificando apposite equazioni stocastiche per il periodo di previsione. Ciò consente di effettuare diversi tipi di simulazione, ad esempio verificando, tramite i valori di elasticità stimati, la coerenza fra i parametri programmati di indebitamento e i sottostanti andamenti macroeconomici. Considerando la direzione causale opposta, il Modello CER stima un vasto numero di moltiplicatori fiscali e di spesa pubblica, che consentono di misurare l'impatto degli interventi di bilancio pubblico sulle componenti del PIL, sotto varie ipotesi e contemplando forme di non linearità definite in base allo stato del ciclo economico.

Il Modello CER incorpora anche una disaggregazione territoriale piuttosto fine, che consente di prevedere gli andamenti triennali del valore aggiunto fino al livello provinciale. In questo caso, il metodo di stima adottato è di tipo *top-down*, nel senso che i risultati macroeconomici della previsione aggregata vengono ripartiti sui singoli territori in base a funzioni di stima dinamica delle quote che gli stessi detengono sul valore aggiunto nazionale. La ripartizione avviene quindi rispetto a trend di distribuzione del valore aggiunto nazionale per settori e territori. Il pregio di questo approccio sta nel garantire la piena coerenza fra il risultato nazionale e quello stimato per i singoli territori. Il limite maggiore è invece rappresentato dall'impossibilità di tenere conto di shock idiosincratici che colpiscano i singoli territori (a livello aggregato o settoriale), e che sono colti in ritardo dalle funzioni di ripartizione dinamica del valore aggiunto.

Il limite è particolarmente evidente laddove si voglia misurare l'impatto di specifiche manovre di bilancio pubblico sui territori. Al momento, il Modello CER non contempla infatti alcuna forma di ripartizione territoriale delle risorse mobilitate dalla manovra di finanza pubblica (mentre invece la ripartizione esiste per famiglie e imprese). I moltiplicatori territoriali misurano quindi la distribuzione fra regioni e province di impatti stimati a livello nazionale. Nessuna correzione viene invece apportata per tener conto di una maggiore o minore concentrazione di risorse su specifici territori.

A tal riguardo, l'integrazione con il set informativo dei CPT, che ha tra le sue finalità proprio la ripartizione territoriale della spesa pubblica, consentirebbe un evidente arricchimento per il Modello CER, che potrebbe allentare l'approccio *top-down* attuale, per contemplare relazioni anche di tipo *bottom-up*.

3.6 LE MATRICI DI CONTABILITÀ SOCIALE

Le matrici di contabilità sociale conosciute con l'acronimo di SAM (*Social Accounting Matrices*) costituiscono un'ulteriore estensione delle tavole *Supply and Use* (così come delle tavole I-O), alle quali aggiungono la rappresentazione dei flussi che intercorrono tra i settori istituzionali del sistema economico (famiglie, imprese, pubblica amministrazione e resto del mondo). Esse permettono di considerare i problemi di distribuzione del reddito (l'aggettivo sociale è legato proprio all'enfasi posta sulla distribuzione del reddito delle famiglie) e mostrano - oltre ai flussi dell'economia reale - anche quelli finanziari ed i bilanci di finanza pubblica.

Capitolo 3

Una rappresentazione più elaborata del sistema economico è basata su un approccio che combina aspetti oggettivi e soggettivi. Secondo tale approccio, il sistema economico viene disaggregato in sette blocchi fondamentali che comprendono:

- I settori produttivi;
- I settori primari di produzione;
- Le famiglie;
- Le imprese;
- Il governo;
- La formazione del capitale;
- Il resto del mondo.

Ciascuno di questi blocchi è suscettibile di ulteriore disaggregazione secondo dimensioni che dipendono sostanzialmente dagli obiettivi dell'analisi. La struttura dell'economia viene dunque rappresentata da una matrice che ha in riga e in colonna i blocchi anzidetti come originatori e destinatari dei flussi di transazioni (pagamenti e rientri) che costituiscono i risultati visibili dell'attività economica. Questa matrice è rappresentata in forma schematica dalla tabella 3.1 che rappresenta una generica SAM.

Tabella 3.1 MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE - SAM

	SETTORI	FATTORI	FAMIGLIE	IMPRESE	GOVERNO	FORMAZIONE DEL CAPITALE	RESTO DEL MONDO
SETTORI	X		X	X	X		X
FATTORI	X						X
FAMIGLIE		X	X	X	X	X	X
IMPRESE		X		X	X	X	X
GOVERNO	X	X	X	X	X	X	X
FORMAZIONE DEL CAPITALE			X	X	X		X
RESTO DEL MONDO	X	X	X		X	X	X

Fonte: elaborazioni da Scandizzo (1992)

La SAM costituisce dunque l'insieme dei flussi in entrata e in uscita di ciascun aggregato produttivo e istituzionale. Lungo le colonne sono in genere registrate le uscite e viene quindi rappresentata la struttura dei pagamenti di ciascun aggregato nei confronti di tutti gli altri. Viceversa, e come conseguenza di ciò, lungo le righe sono registrate le entrate e risulta quindi rappresentata la formazione dei redditi di ciascun aggregato come risultato dei pagamenti di tutti gli altri.

Nella tabella 3.1 si indicano con una croce le entrate e le uscite diverse da zero. Leggendo la matrice per colonna, si vede quindi che i settori presentano pagamenti agli altri settori (acquisto di beni intermedi), ai fattori (salari e remunerazioni del capitale), al governo (imposte indirette) e al resto del mondo (importazioni di beni intermedi). Allo stesso modo, per esempio, i fattori presentano pagamenti alle famiglie, da cui sono posseduti, al governo (contributi sociali) e al resto del mondo (nel caso di lavoratori immigrati o di capitale estero). La colonna delle famiglie indica pagamenti conseguenti ai consumi, nell'intersezione con la riga dei settori e trasferimenti in corrispondenza degli altri aggregati e la stessa cosa vale per tutti gli altri conti.

Se la matrice viene letta per riga, si possono vedere i redditi di ciascun aggregato risultanti dai pagamenti di altri aggregati. Così per esempio, i redditi delle famiglie risultano dai pagamenti dei fattori, dai trasferimenti dalle altre famiglie, dai pagamenti delle imprese, dai trasferimenti del governo, dai redditi da investimento e del resto del mondo.

Le entrate e le uscite registrate in questo quadro contabile possono essere "nette" o "lorde". Nel primo caso gli elementi diagonali sono tutti zero, poiché ciascun blocco trasferisce un insieme di pagamenti a sé stesso pari all'insieme di redditi che ricava da sé stesso. Nel secondo caso invece, gli elementi diagonali rappresentano l'insieme dei pagamenti (e dei redditi) che hanno origine all'interno dei blocchi.

Altra proprietà della SAM, risultato diretto dei suoi principi di costruzione, è che la somma di ciascuna riga è uguale alla somma della corrispondente colonna. Risulta cioè rispettato come eguaglianza stretta il vincolo di bilancio che è una delle condizioni essenziali per il verificarsi della cosiddetta condizione di equilibrio economico generale.

La SAM costituisce una struttura contabile di grande generalità, anche dal punto di vista analitico, che può essere vista come una descrizione progressivamente elaborata dell'economia di un paese. Nella sua versione più elementare, la SAM coincide con la matrice I-O di Leontief. In tale matrice, rappresentata nella tabella 3.2, l'economia viene descritta in termini di categorie oggettive (settori, consumi, etc.) collegabili tuttavia in modo univoco a corrispondenti istituzioni (i consumi alle famiglie, gli investimenti alla formazione del capitale, le imposte indirette al governo, etc.).

Come si evince dalla tabella 3.2, la matrice I-O non è né completa, né simmetrica. Essa è capace di una rappresentazione solo parziale dell'economia sia perché trascura i soggetti e quindi la distribuzione del reddito, sia perché non si presenta come un insieme di conti mutuamente consistenti.

Tabella 3.2 **MATRICE INPUT-OUTPUT**

	SETTORI	CONSUMI	INVESTIMENTI	ESPORTAZIONI
SETTORI	X	X	X	X
FATTORI PRIMARI	X			
IMPOSTE INDIRETTE	X			
IMPORTAZIONI INTERMEDIE	X			

Fonte: elaborazioni da Scandizzo (1992)

In termini algebrici, ciò significa che i suoi elementi costituiscono tre insiemi di variabili, variamente collegabili a seconda dei modelli utilizzati: i livelli di produzione, i consumi finali (consumi, investimenti ed esportazioni nette) e i fattori in senso lato (fattori primari, imposte indirette e importazioni intermedie).

L'interesse della SAM rispetto all'impostazione semplice *input-output* consiste soprattutto nella possibilità di inserire gli effetti socio-economici associati alla produzione e al consumo che a loro volta determinano dei cambiamenti sulla distribuzione del reddito. Possono comunque essere inseriti anche effetti diversi ed esterni quali l'inquinamento o il grado di usura delle risorse naturali.

La stima di una SAM necessita di basi dati ricche d'informazioni e costituite da una combinazione di serie storiche desunte dai Conti nazionali rilasciati dai vari istituti di statistica e di studi sul

Capitolo 3

reddito delle famiglie. La metodologia più in uso è quella proposta da Scandizzo (1992), Scandizzo, Ferrarese, Vezzani (2010), dove il problema di stima è formalizzato come una massimizzazione vincolata all'interno di un modello cosiddetto di "entropia incrociata generalizzata" (*generalized cross-entropy, GCE*).

La SAM può essere costruita anche a livello regionale e non necessariamente nazionale. Alcuni tentativi sono stati effettuati da Lecca (2007) per l'anno 2001. Il punto di partenza è l'utilizzo dei dati di una tavola regionale di tipo I-O come quelle costruite da IRPET. Altri dati devono essere utilizzati comunque per riempire le sotto-matrici della SAM: quelli provenienti dai Conti regionali di ISTAT, i valori del reddito disponibile delle famiglie nelle regioni italiane, i dati provenienti dall'indagine sul reddito e la ricchezza delle famiglie della Banca d'Italia. Queste fonti sono comunque insufficienti per ottenere una SAM dettagliata: la mancanza di dati sulla distribuzione secondaria del reddito impedisce un'appropriata compilazione della matrice dei trasferimenti fra istituzioni (settore pubblico e famiglie). In mancanza di ciò, è stata utilizzata una tecnica di minima informazione doppiamente vincolata (Plane, 1982, Schneider e Zeinos 1990) con l'introduzione di errori di misurazione.

Purtroppo l'utilizzo di fonti di dati molto eterogenee fra di loro determina il calcolo di una SAM incoerente: in altri termini il totale delle colonne differisce da quello delle righe. Per di più, alcuni valori desumibili dalle tavole I-O regionali possono essere diversi da quelli riportati nei Conti regionali a causa di possibili revisioni da parte di ISTAT o a causa delle modifiche ai valori determinate dal processo di bilanciamento della tavola I-O regionale di IRPET. Per questo motivo è necessario incorporare e riconciliare l'informazione ottenuta dalle diverse fonti per produrre una SAM coerente e ben definita. A questo servono i metodi cross-entropici sopra menzionati: attraverso questi metodi infatti i dati possono essere riaggiustati per garantire la coerenza fra le somme di riga e di colonna.

Nella costruzione di una SAM regionale, i flussi commerciali interregionali e internazionali o la distribuzione del reddito ai settori istituzionali deve essere necessariamente ottenuta dalle altre fonti già menzionate e non (tavole I-O regionali, indagini sulla spesa e sul reddito delle famiglie, conti nazionali o consolidati sul reddito disponibile, così come bilancio delle regioni). Nel caso della tavola I-O, devono essere allocati ai vari settori i servizi d'intermediazione finanziaria indirettamente misurati, la produzione secondaria e la formazione lorda di capitale fisso più le variazioni d'inventario.

Da ultimo, il passaggio dalla tavola I-O corretta alla SAM regionale deve passare per tre sotto-matrici:

- sotto-matrice della formazione del reddito primario e scomposizione del valore aggiunto (salari, contributi sociali a carico dei datori di lavoro e surplus operativo lordo);
- sotto-matrice della distribuzione del reddito primario ai vari settori (i 3 aggregati di cui sopra, famiglie, settore pubblico e imprese);
- sotto-matrice dei trasferimenti fra istituzioni desumibile dal conto della distribuzione secondaria del reddito, non solo per le famiglie ma anche per gli altri settori come settore pubblico, imprese e resto del mondo e resto d'Italia (quest'ultima ottenuta come residuo).

Si ottiene in seguito il totale delle entrate per settore (dato dal totale delle risorse al netto del bilancio del reddito primario) e il totale delle uscite (dato dal totale degli usi al netto del reddito lordo disponibile regionale).

Queste tre sotto-matrici sono necessarie perché una tavola I-O rende conto solo del momento della produzione di un sistema economico, mentre le SAM considerano anche le interrelazioni fra produzione, consumo e distribuzione del reddito.

La matrice finale dei trasferimenti è ottenuta mediante l'utilizzo della tecnica di minima informazione doppiamente vincolata già menzionato. In seguito vengono utilizzate le informazioni sul reddito, consumo e trasferimenti dalle famiglie e quelli sul bilancio finanziario: la matrice SAM viene quindi bilanciata mediante un processo di minimizzazione vincolata di parametri aprioristici che determina delle distribuzioni a posteriori.

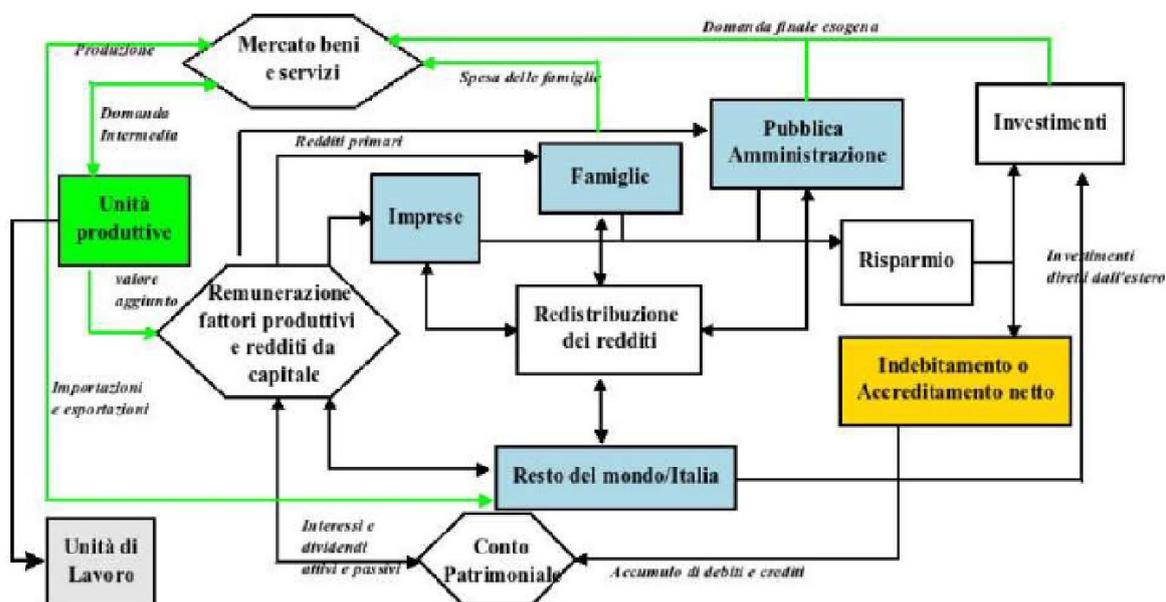
Il lavoro relativo alla Sardegna ha costituito una base metodologica di riferimento anche per il progetto che sta attualmente prendendo corpo in seno alla Regione Liguria. La SAM regionale per la Liguria adotterà uno schema che, da un lato, aumenta la compattezza della struttura e, dall'altro, permette l'applicazione di tali matrici per diverse finalità conoscitive e di simulazione. La dimensione complessiva terrà naturalmente conto dell'articolazione in diversi tipi di prodotti, branche produttrici, settori istituzionali, funzioni di consumo delle famiglie e della pubblica amministrazione e tipologie di redditi da capitale, così come delineato nel classico schema SAM generale. Le caratteristiche salienti della SAM ligure saranno le seguenti:

- Distinzione in diverse classi di reddito del settore istituzionale delle famiglie, ottenute raggruppando in modo coerente ed opportuno i dati provenienti dall'indagine ITA-SILC (l'esercizio sardo prevedeva 14 classi di reddito);
- Tracciamento dei flussi di finanza pubblica nella SAM all'interno della PA e da e verso gli altri agenti economici, potendo quindi determinare fonti e cause di deficit e surplus di bilancio (anche questo calcolo veniva eseguito nell'esercizio sardo);
- Ottenimento della coerenza fra dati provenienti da diverse fonti di reddito, per garantire l'ottenimento di una SAM bilanciata con metodologie alternative rispetto a quelle adottate per la Sardegna di cui si è fatto cenno sopra.

LA SAM è una rappresentazione dei flussi che intervengono all'interno del sistema economico, ma per poter effettuare analisi previsionali e di valutazione d'impatto di shock esogeni e politiche economiche, occorre passare dalla necessaria rappresentazione contabile ad un modello che specifichi le relazioni causali (cfr. figura 3.2). I modelli economici identificano queste relazioni causali e le quantificano attraverso i parametri. In particolare, i modelli SBM (*SAM Based mode*) hanno l'opportunità di basarsi su un quadro informativo dei flussi economici molto articolato e perfettamente coerente.

Capitolo 3

Figura 3.2 FUNZIONAMENTO DI UN SISTEMA ECONOMICO SECONDO UN MODELLO SBM



Fonte: elaborazioni Regione Liguria (2020)

Il modello SBM, al pari del corrispettivo I-O, viene attivato dalle seguenti variabili esogene e strumenti di politica economica:

- la variazione della domanda finale esogena di beni e servizi (come, per esempio, l'export interregionale e/o estero, o la spesa della PA);
- la variazione dei redditi e dei flussi non collegati al processo produttivo della regione (ad esempio le pensioni);
- la variazione di particolari parametri del modello (ad esempio le aliquote delle imposte dirette, o quelle dei contributi sociali).

Ciascuna variazione produrrà effetti sul sistema produttivo (parte I-O), sui conti dei diversi settori istituzionali (compresa la PA), sulla distribuzione del reddito delle famiglie e sulla posizione della regione verso il resto d'Italia e l'estero in termini di saldo commerciale e saldo della bilancia delle partite correnti. Accredito/indebitamento genereranno variazioni degli attivi finanziari dei settori istituzionali che per la PA (locale e centrale) determineranno una variazione del debito pubblico.

Caratteristica saliente del SBM è l'integrazione, nel caso di valutazione di politiche fiscali e sociali, con il modello di micro-simulazione delle famiglie basato sull'indagine ITA-SILC. Tale integrazione consente senza alcun dubbio l'effettuazione di analisi d'impatto più precise riguardo gli effetti che politiche fiscali e sociali possono generare non solo sul livello del reddito disponibile delle famiglie ma anche sulla sua distribuzione e quindi di eseguire anche analisi sulla povertà, valutandone incidenza, intensità e severità.

Ad esempio, nel caso in cui si voglia procedere all'analisi delle conseguenze economiche e sociali di una modifica del disegno delle aliquote di una determinata imposta, saranno percorsi i seguenti passi:

- Impatto diretto sul reddito disponibile delle famiglie della variazione delle aliquote mediante micro-simulazione su dati ITA-SILC: ciò consentirà di tener conto dell'eterogeneità delle famiglie;
- Stima dell'effetto della variazione del reddito disponibile sulla spesa delle famiglie;
- La variazione della spesa delle famiglie che alimenterà i circuiti del modello descritti nella figura 3.2.

La simulazione consentirà di calcolare gli effetti complessivi (sistemici) di una variazione delle aliquote fiscali non solo sulle variabili macroeconomiche ma anche sui saldi di finanza pubblica, sull'accreditamento/indebitamento esterno e interno, su distribuzione del reddito e livelli di povertà delle famiglie della regione.

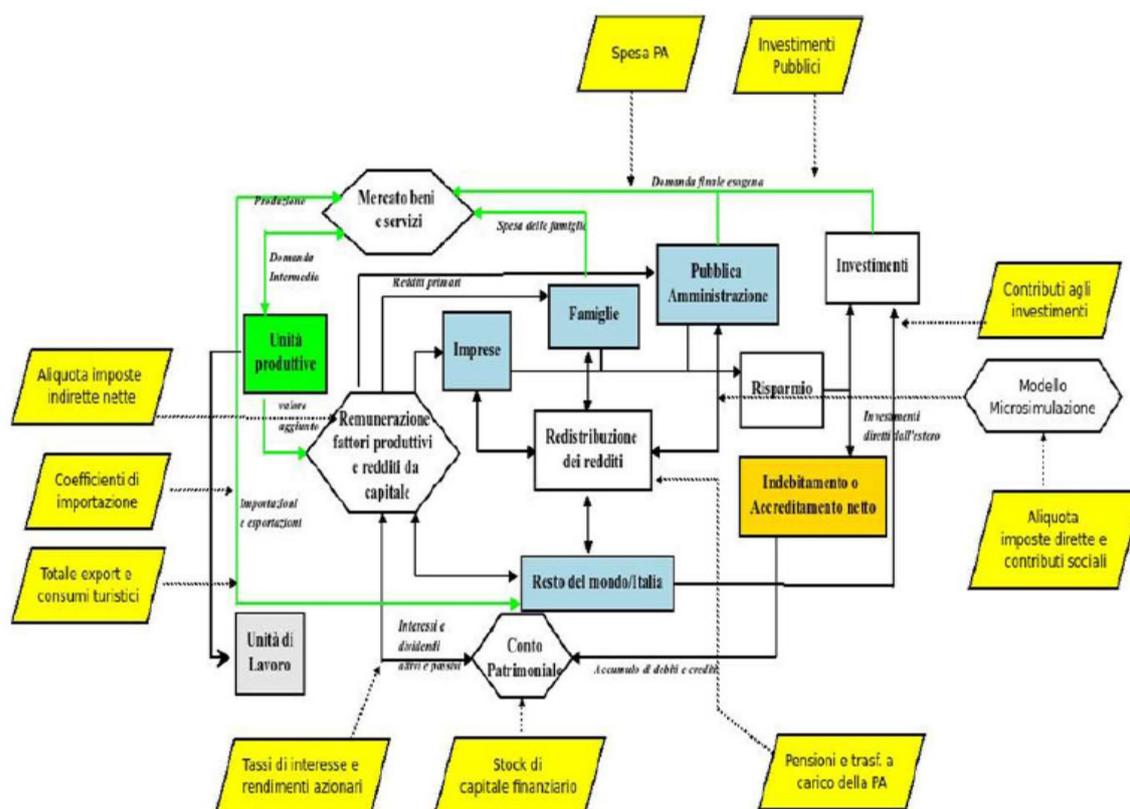
In generale quindi un modello SBM, data la logica di circuito economico appena descritta, potrà rispondere a modifiche di alcune variabili e/o parametri di policy che intervengono secondo lo schema descritto nella figura 3.3 (variabili di policy in giallo).

Le componenti esogene o di policy del modello che possono essere utilizzate ai fini di simulazione d'impatto sono le seguenti:

- Variabili esogene della domanda finale. È possibile modificare gli investimenti, i consumi della pubblica amministrazione, le esportazioni ed i consumi turistici degli italiani e degli stranieri: è inoltre possibile aggiungere o sottrarre i livelli settoriali di investimenti della pubblica amministrazione locale ed anche delle esportazioni;
- Parametri del processo produttivo. È possibile modificare settorialmente i coefficienti di imposte indirette nette (imposte o costi intermedi per settore), i coefficienti di valore aggiunto (valore aggiunto o produzione per settore) ed i coefficienti di importazione (importazione o domanda totale interna per settore);
- Variabili esogene dei redditi da capitale finanziario. Dal punto di vista dei rendimenti finanziari si possono fissare gli stock di capitale finanziario ad inizio simulazione ed i tassi di interesse e di rendimento degli asset finanziari (titoli pubblici, obbligazioni, azioni, altri titoli finanziari);
- Variabili esogene della distribuzione secondaria. Si possono poi modificare i livelli delle pensioni e degli altri trasferimenti dalla pubblica amministrazione, ed i livelli dei trasferimenti dal resto del mondo (rimesse, aiuti internazionali ed altri trasferimenti). L'impatto diretto viene calcolato;
- Parametri fiscali. È possibile simulare variazioni delle aliquote dei contributi sociali e delle imposte dirette verso la pubblica amministrazione centrale e locale;
- Variabili esogene del conto del capitale. Si possono variare i livelli dei trasferimenti in conto capitale dall'estero (investimenti diretti esteri), i contributi agli investimenti pagati dalla pubblica amministrazione e le aliquote di imposizione in conto capitale.

Capitolo 3

Figura 3.3 SCHEMA DEL MODELLO SBM CON ESPLICITAZIONE DELLE VARIABILI ESOGENE E DI POLICY



Fonte: elaborazioni regione Liguria (2020)

La localizzazione degli effetti per le sole macro-variabili a livello sub regionale avverrà in base ad un modello distributivo basato su quozienti di localizzazione.

Le fasi della costruzione della SAM e del modello SBM saranno le seguenti:

- Utilizzo della tavola *Supply and Use* (SUT) uni-regionale per la Liguria ai prezzi base e relativa all'anno 2014;
- Utilizzo del modello di micro-simulazione delle famiglie per la Liguria, anno 2014, alimentato dai dati ITA-SILC. Tale modello potrà essere reso più affidabile sulle code della distribuzione del reddito attraverso l'integrazione con dati fiscali qualora disponibili ed accessibili;
- Stima dei flussi di parte corrente della PA da e verso le famiglie, le imprese e fra i diversi livelli della Pubblica Amministrazione;
- Stima degli stock finanziari e dei flussi in conto capitale dei fattori istituzionali;
- Bilanciamento delle diverse componenti e stima della SAM in base allo stimatore *Stone-Byron* che permette di ottenere il riequilibrio di un insieme di conti economici a partire da informazioni su stime iniziali. L'inizio del bilanciamento avverrà una volta disponibile la stima iniziale dell'intera SAM;
- Approntamento del modello SBM e del software di gestione una volta terminato il bilanciamento.

3.7 IL MODELLO MULTISETTORIALE REGIONALE DI IRPET

Negli ultimi trent'anni, IRPET ha accumulato una notevole esperienza nella costruzione di modelli di tipo I-O su scala regionale, nei quali è riuscito ad acquisire fama andata aldilà del livello nazionale. Più recentemente l'Istituto si è posto l'ulteriore obiettivo di dare impulso alla costruzione di una nuova e più completa "cassetta degli attrezzi", facendo leva sull'esperienza maturata nei decenni precedenti, indirizzando l'impegno nella costruzione di un modello econometrico strutturale intersettoriale dell'economia italiana.

Per raggiungere lo scopo, IRPET ha posto particolare attenzione a due elementi. Il primo di questi riguarda il ruolo chiave che hanno le identità contabili di "apertura" e, più in generale, la centralità che assume lo schema contabile adottato alla base del modello che si è costruito. La presenza di una struttura di contabilità coerente consente di disporre di un chiaro riferimento alla realtà, evitando che nella costruzione, e quindi nella simulazione del modello, si generino quei cosiddetti "buchi neri" che spesso portano i modelli economici a risultati internamente incoerenti se non addirittura implausibili. Con questo elemento chiaro in mente diviene fondamentale tutto il lavoro necessario a costruire una fotografia della realtà che, nel rispetto delle regole contabili, quantifichi le relazioni tra i soggetti economicamente rilevanti. In questo ambito assume centralità la costruzione di tavole SUT regionali, e quella delle SAM per lo stesso dettaglio territoriale: su questo aspetto si tornerà in seguito.

Il secondo elemento, riguarda la valenza del modello come strumento a supporto non solo dell'analisi economica ma anche (e soprattutto) della formulazione di politiche. In particolare, quest'ultimo obiettivo ha imposto la specificazione di un modello che tenesse in debita considerazione le leve di spesa e prelievo in grado di essere mosse direttamente o indirettamente dalle istituzioni regionali/nazionali (dalla spesa corrente a quella in conto capitale per investimenti pubblici, dall'attrazione di investimenti diretti dall'estero all'azione di intervento sulle aliquote IRAP, ecc.).

Ci sono diverse classi di modelli economici, ma quelli che maggiormente sono in grado di tenere in considerazione i due elementi appena richiamati sono quelli basati sulle tavole I-O affiancati da una spiegazione delle relazioni economiche rilevanti che, da un lato, sia coerente con la teoria economica e, dall'altro, sia quantificata attraverso stime econometriche basate su dati reali riferiti al contesto territoriale che si sta studiando. A supporto di quanto suggerito, i modelli basati sulle tavole I-O si ritrovano a) sia nella spiegazione delle relazioni economiche internazionali, usando approcci sistemici come nel caso dell'esperienza INFORUM; b) sia nell'analisi dell'evoluzione strutturale di una singola economia nazionale, come nel caso del modello INTIMO per l'Italia o del modello LIFT per gli Stati Uniti; c) sia nell'analisi dell'evoluzione multiregionale di un'economia, come quella italiana, caratterizzata da eterogeneità nei livelli, nei differenziali, nelle tendenze di crescita, così come nel tessuto produttivo delle diverse regioni. Tale eterogeneità impone una differenziazione non solo nella stima ma anche e soprattutto nella specificazione delle relazioni.

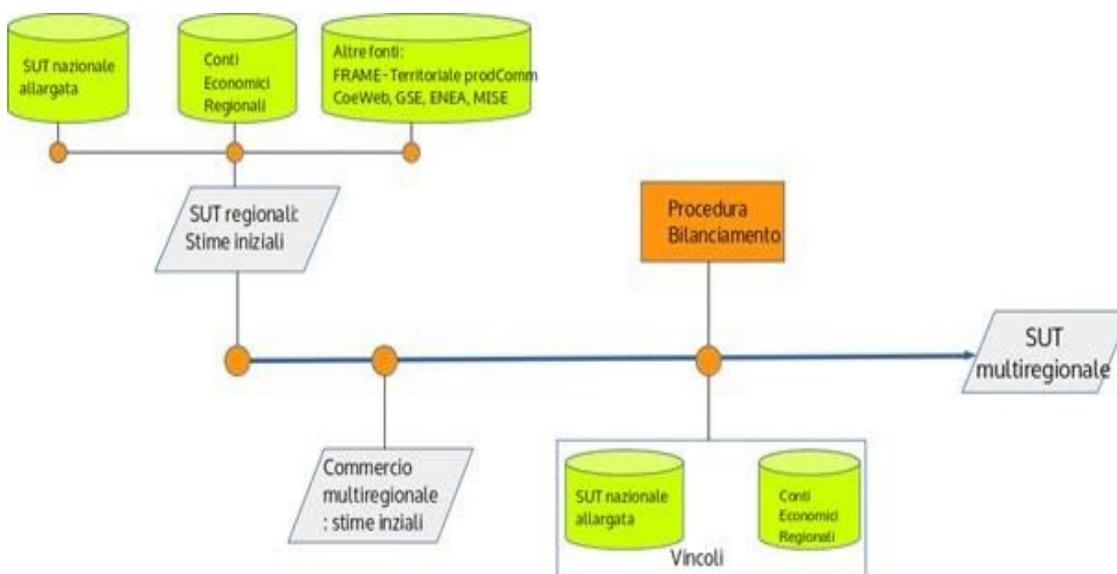
Si cercherà di riassumere, da un lato, le caratteristiche principali della procedura di costruzione delle tavole regionali SUT e della matrice degli scambi interregionali, che sono la base per la costruzione del modello interregionale I-O dell'Istituto, e dall'altro, saranno richiamate le componenti più rilevanti del modello econometrico strutturale DANTE utilizzato per fare previsioni e simulazioni di scenario.

Capitolo 3

Per quanto riguarda il primo punto, e come ricordato in precedenza, IRPET vanta una consolidata e apprezzata esperienza nella costruzione e utilizzo di tavole e modelli I-O su scala regionale e multiregionale assolutamente coerenti con i vari sistemi dei conti validati su scala UE dall'Eurostat. Nondimeno la collaborazione con altre istituzioni di ricerca ha permesso un confronto scientifico che ha anch'esso aiutato il continuo aggiornamento della tecnica di costruzione. Recentemente l'Istituto ha rivisto la stima delle matrici regionali secondo la classificazione NACE Rev.2 e il nuovo sistema dei conti economici SEC2010. Da tale revisione è scaturito un sistema di tavole *Supply and Use* (SUT) a livello regionale aggiornato e perfettamente coerente con il dato nazionale più recente.

La figura 3.4 presenta una stilizzazione della catena di montaggio, e delle basi dati utilizzate, della matrice SUT multiregionale nelle sue fasi principali.

Figura 3.4 CATENA DI MONTAGGIO DELLA SUT MULTIREGIONALE



Fonte: elaborazione IRPET da Paniccià e Rosignoli (2018)

In sintesi le stime iniziali di SUT regionali e le matrici degli scambi sono bilanciate simultaneamente attraverso la procedura *Stone-Byron*.

Il primo passo (quello della stima iniziale delle SUT regionali), è caratterizzato da una sequenza mista *bottom-up* e *top-down* poiché i valori che compongono le SUT sono derivati in parte da procedure di regionalizzazione della SUT nazionale (componente *top-down*), ed in parte utilizzando tutte le possibili fonti che consentono di cogliere le peculiarità regionali (componente *bottom-up*). Un esempio di quest'ultima componente riguarda la filiera energetica. La struttura dei costi (matrice *Use*) e quella della produzione (matrice *Supply*) sono stimate utilizzando le informazioni regionali su produzione e consumo di energia che ENEA, MISE e GSE mettono a disposizione in modo da poter determinare, fra le altre informazioni, il fabbisogno energetico più rispondente alle caratteristiche delle diverse filiere regionali.

Dal suo canto invece, nella componente *bottom-up* della stima delle SUT regionali gioca un ruolo molto importante la base dati FRAME-Territoriale, che recentemente ISTAT ha messo a

disposizione, e che costituisce uno strumento decisivo ai fini dell'ottenimento di stime delle caratteristiche produttive delle diverse regioni molto più precise.

In un modello multiregionale una componente fondamentale è rappresentata dallo scambio di prodotti fra le diverse regioni. Anche in questo caso, nel produrre le stime iniziali di tali flussi, IRPET ha preferito un approccio che potesse sfruttare al massimo le informazioni disponibili. Scartato l'utilizzo dei dati ISTAT sulle merci trasportate per vettore, i cui limiti sono già stati in passato evidenziati ed argomentati (cfr. Cherubini et al. 2011), l'Istituto ha deciso di utilizzare informazioni una tantum sulla destinazione del fatturato fra macro-regioni, derivanti dall'indagine INVIND di Banca d'Italia per l'anno 2011, nell'ambito di un progetto di ricerca comune con l'Istituto di Via Nazionale. Tali informazioni hanno quindi permesso, tramite diversi successivi passi, una stima dei flussi multiregionali distinti per origine e destinazione regionale per l'anno di riferimento. I parametri derivati proprio dall'anno di riferimento hanno quindi costituito la base per l'aggiornamento degli anni successivi. A conclusione di questa parte occorre ricordare due punti:

- Gli scambi multiregionali contenuti nelle ultime SUT rilasciate da IRPET sono distinti anche per destinazione economica: intermedia e finale. Ciò fornisce una valenza modellistica particolarmente rilevante essendo i flussi multiregionali (ed esteri) delle due destinazioni economiche soggetti a comportamenti di scambio profondamente diversi;
- Nell'ambito di collaborazioni con enti di altre regioni, IRPET ha potuto effettuare indagini sugli scambi interregionali che hanno permesso di rendere ancora più precisa la stima iniziale dei flussi multiregionali. In particolare si ricordano le collaborazioni con Unioncamere Veneto, Regione Toscana e ISPAT della Provincia Autonoma di Trento.

L'ultimo passo è quella della procedura di bilanciamento, che simultaneamente aggiusta le stime iniziali delle SUT regionali e dei flussi di scambio multiregionali. A ciascun valore subentrante nella procedura Stone-Byron viene assegnato un parametro che ne identifica l'affidabilità. Tale valore è fondamentale poiché quanto maggiore sarà l'affidabilità tanto minore sarà l'ampiezza della variazione di quel valore nel corso del bilanciamento. I vincoli delle stime iniziali possono essere esterni - conti economici regionali, SUT nazionale - ed interni. Ad esempio, la somma dell'import regionale di un prodotto dovrà essere uguale a quella dell'export regionale dello stesso prodotto. Occorre ricordare che la qualità dei valori iniziali è molto importante nel funzionamento dell'algoritmo Stone-Byron poiché, a differenza di tutti gli altri metodi, stime sistematicamente distorte impediscono il bilanciamento. Tutto ciò impone una rilevante attenzione sulla produzione di stime iniziali non distorte.

Alla fine di questo processo si ottiene una SUT multi regionale NUTS2 composta da SUT regionali e matrici di scambio multiregionale per ciascun prodotto intermedio e finale. I settori presenti nelle SUT sono 43 mentre i prodotti sono 54. Entrambe le classificazioni costituiscono aggregazioni coerenti dei 63 settori e prodotti presenti nella SUT nazionale. Con opportune tecniche è poi possibile rendere queste SUT simmetriche e ottenere delle matrici classiche I-O, settore per settore utilizzando le tecnologie settoriali (*industry technology*).

Sfruttando questa matrice I-O multiregionale, IRPET ha recentemente sviluppato un modello che lega la tavola multiregionale I-O a quella multipaese ICIO stimata dall'OCSE. Ciò ha permesso di ottenere un modello multiregionale/multipaese che l'Istituto ha ampiamente utilizzato per l'analisi del valore aggiunto lordo regionale. Attualmente tale modello multiregionale/multipaese viene utilizzato nella quantificazione dell'impatto economico e sanitario del Covid-19 sulle filiere multiregionali ed internazionali, nell'ambito di una task force attivata dal Ministero dell'Innovazione.

Capitolo 3

La ricchezza delle informazioni ottenute nella procedura di costruzione delle SUT, affiancata ai dati derivanti dallo sviluppo di SAM regionali e a quelle ricavate da una prima regionalizzazione dei Conti Finanziari provenienti dalla Banca d'Italia, rappresenta, assieme ai tradizionalmente utilizzati Conti regionali ISTAT, una solida base per lo sviluppo del modello DANTE.

DANTE è un modello costruito partendo da identità contabili a livello regionale e nazionale e di tipo post-keynesiano. La rilevanza centrale delle identità contabili nel modello deriva in parte dal fatto che esso è costruito su un'aggregazione delle tavole I-O, incorporando così pienamente tutto il sistema di vincoli in esso incluso. In parte però il rispetto dei vincoli contabili è definito anche in relazione al fatto che il modello integra i flussi generati dal funzionamento dell'economia e gli stock, siano essi di natura finanziaria o non finanziaria. In questo senso DANTE assume (per ora parzialmente) le caratteristiche di un modello in cui vi è coerenza fra grandezze di stock e grandezze di flusso (*stock flow consistent, SFC*). Nello specifico la coerenza tra stock e flussi è ricercata sia per l'aspetto produttivo (nel legame tra investimenti fissi lordi e stock di capitale produttivo) che nel blocco finanziario (nella relazione tra consumo-risparmio e ricchezza finanziaria netta delle famiglie). Allo stato attuale questa coerenza nel blocco finanziario non riguarda tutti i settori istituzionali ma per ora solo famiglie e Pubblica Amministrazione.

DANTE è inoltre un modello dinamico. Tale caratteristica non emana tanto dalla presenza di ritardi nelle specificazioni di equazioni comportamentali (in quella che può essere definita *lag dynamic* del modello) quanto dalla continua interazione e dal forte condizionamento che i flussi generano sugli stock e viceversa, in quella che Turnovsky chiama *intrinsic dynamic*. Tale dinamica intrinseca indica un meccanismo di movimento interno al modello legato al processo con cui alcuni soggetti creano ed emettono gli strumenti finanziari necessari a raccogliere fondi per finanziare le loro attività economiche, mentre altri assorbono questi titoli, sulla base di scelte di portafoglio adottate per detenere il risparmio cumulato nel tempo. La presenza di queste relazioni impone necessariamente che il modello abbia una struttura dinamica, sebbene tutte le altre equazioni comportamentali siano statiche. L'esempio più semplice a tal proposito riguarda le famiglie, per le quali l'accumulo di ricchezza finanziaria influenza i consumi e le componenti della domanda aggregata. Questa influenza, a sua volta, è in grado di alterare i livelli di produzione e il reddito distribuito, modificando così il valore dei risparmi e quindi anche il valore dello stock di ricchezza. La dinamica che emerge è coerente con un'impostazione *backward looking*, poiché si ha bisogno di un punto di partenza senza definire aprioristicamente alcun punto di arrivo dell'economia. In questo senso il modello incorpora effettivamente l'idea di un tempo storico, al contrario dell'approccio neo-classico dove invece è l'idea di un "tempo logico" ad avere un ruolo centrale. La rilevanza del tempo storico rispetto al tempo logico permette di eliminare qualsiasi riferimento a punti d'equilibrio che fungano da attrattori. Questo aspetto assume una rilevanza chiave per spiegarne alcune caratteristiche essenziali, a partire dal fatto che esso risulta particolarmente adatto a fornire indicazioni di lungo periodo, nel quale non è il punto di arrivo bensì il percorso di aggiustamento la cosa importante da considerare.

DANTE è poi un modello disaggregato che include un dettaglio settoriale mediante il quale è possibile considerare gli effetti di cambiamenti strutturali nel tessuto produttivo delle diverse regioni. Esso incorpora altresì un dettaglio spaziale. Il territorio nazionale viene diviso in tre regioni (Toscana, Centro-Nord e Sud) fra di loro interdipendenti e i cui legami sono descritti attraverso una matrice di scambi bilaterali che permette di tenere in considerazione il ruolo del commercio interregionale nel determinare la dinamica economica di ogni territorio. La

dinamica strutturale di una regione è in grado di condizionare quindi il sentiero delle altre in un rapporto bilaterale.

Infine, DANTE è un modello in forma strutturale: in altri termini, al suo interno, le componenti si trovano fra di loro in relazione causale, venendo quindi a costituire non già un semplice insieme di elementi tra loro correlati (come avviene per i modelli a-teorici) ma bensì uno schema di lettura logicamente e teoricamente coerente. Queste relazioni causali, di cui il ricercatore deve conoscere a priori segno e ordine di grandezza dei parametri, sono state oggetto di analisi econometriche che hanno consentito di quantificare l'intensità di tali legami.

Lo schema generale del modello può essere sintetizzato per blocchi tra loro collegati. Il primo blocco riguarda la più tradizionale componente I-O e consente di ottenere il livello di produzione settoriale data una certa domanda finale. Si tratta della componente già presente in IRPET che è stata sviluppata nel corso degli anni. Ovviamente, accanto al livello di produzione, si perviene al calcolo delle importazioni complessive. All'interno di questo blocco si stima endogenamente il commercio interregionale in coerenza con la domanda di importazioni di ogni regione verso le altre. A questo proposito si distingue innanzitutto la parte che trae origine dall'estero e poi, utilizzandone il residuo, si perviene al valore delle esportazioni regionali attraverso le matrici di scambio interregionale sopra menzionate.

Sulla base di questo passaggio iniziale DANTE non sarebbe niente di diverso da un semplice modello di impatto I-O multiregionale, disponibile in IRPET da oltre trent'anni. Si è però andati oltre, introducendo un sistema di relazioni necessarie a completare il quadro I-O che, per quanto ricco, non riuscirebbe da solo a descrivere tutti i momenti rilevanti nel funzionamento di un'economia. A questo proposito ci soffermiamo solo su alcune componenti particolarmente importanti nella definizione dei risultati.

Innanzitutto, esiste un blocco il cui centro è costituito da una funzione di produttività del lavoro specificata seguendo un approccio *à la* Kaldor-Verdoorn. Questo costituisce un elemento centrale nel modello, che assume rilevanza sia perché consente di determinare la domanda di lavoro all'interno della regione, sia perché entra indirettamente come variabile esplicativa - attraverso il calcolo del costo del lavoro per unità di prodotto - nella determinazione del valore delle esportazioni estere e in quello delle esportazioni interregionali, modificando i coefficienti contenuti nelle matrici di scambio bilaterali tra regioni. Questo perché la produttività del lavoro rientra nella determinazione dei prezzi che non segue il tradizionale schema nominale basato sulle tavole input-output, ma che verte più chiaramente sull'idea di ricarico (*mark-up*) e su funzioni di prezzo determinate da incremento dei salari e dei costi delle materie prime (*cost-pushing*). Il modello distingue poi tra prezzi alla produzione e prezzi di mercato.

Oltre al sistema di relazioni che consente di considerare l'importanza della produttività, esiste anche un blocco che permette di determinare il livello di consumo degli individui. In tale blocco, il reddito da lavoro e il risultato lordo di gestione fluiscono alle famiglie secondo quanto previsto dagli schemi contabili dei conti dei settori istituzionali e, assieme anche ad altre poste (come ad esempio i redditi da capitale e le pensioni) concorrono a determinarne il livello di reddito disponibile su base regionale. Il modello DANTE utilizza queste informazioni, assieme alla dimensione e composizione dello stock di ricchezza finanziaria, per stimare l'equazione aggregata del consumo. Un ruolo chiave nella definizione dell'ammontare complessivo di consumo è giocato dai prestiti che il sistema bancario concede al settore istituzionale "famiglie". Ovviamente il dato aggregato deve essere ricondotto a un paniere eterogeneo di beni e servizi.

Capitolo 3

In questo blocco relativo alle famiglie, dal consumo totale di queste ultime si passa poi ad una stima del consumo totale per tipologia di bene, attraverso l'approccio PADS (Almon, 1979).

Accanto a produttività e consumo delle famiglie, un ruolo fondamentale nella dinamica del modello è giocato dagli investimenti. L'approccio utilizzato unisce le due classi di funzioni che possono essere individuate in letteratura: da un lato, vi sono infatti modelli specificati secondo un approccio domanda-investimenti, (si pensi al classico meccanismo dell'acceleratore); dall'altro, vi sono modelli che si focalizzano sulla relazione fra profitti e investimenti, per i quali gioca un ruolo centrale la liquidità a disposizione dei potenziali investitori. In DANTE questi due approcci sono uniti per dar vita ad un'equazione che spiega in aggregato quanto il settore istituzionale delle società non finanziarie sarà in grado di investire in macchinari, aumentando per questa via lo stock di capacità produttiva in dotazione alla regione.

Da ultimo occorre ricordare il blocco delle scelte di portafoglio delle famiglie che decidono di allocare la ricchezza finanziaria che posseggono. Il modello suppone la presenza di sei diversi strumenti finanziari, mentre la composizione di portafoglio segue il classico approccio *à la* Tobin, in cui si è introdotta una matrice di elasticità che modifica la domanda delle diverse attività in relazione a variazioni nei rendimenti attesi.

Allo stato attuale, DANTE nella versione estesa qui presentata rappresenta un modello molto ricco di variabili e di relazioni causali. Proprio per questo la simulazione risulta particolarmente costosa in termini sia di tempo e risorse non sempre compatibili con il ruolo di *policy advisor*. A questo scopo è stata costruita una versione di DANTE caratterizzata dalla stessa struttura di relazioni causali ma basata su una disaggregazione settoriale non più ricca come nel caso di pieno utilizzo delle tavole SUT regionali a disposizione di IRPET. Nello specifico, in questa forma il modello distingue sei settori per l'economia e mantiene la coerenza stock flussi per le famiglie e la Pubblica Amministrazione. In questa versione esso si compone di 825 variabili di cui 160 sono componenti esogene, 239 derivano da equazioni in grado di descrivere specifici comportamenti degli agenti, mentre le restanti sono identità contabili che ricalcano i vincoli dei conti economici nazionali.

Il modello è in continuo aggiornamento sia per effetto di una costante revisione dei dati, di origine interna ed esterna, sia per effetto di un processo di revisione/integrazione della specificazione delle varie relazioni causali. In alcuni casi, modifiche alla sua struttura sono imposte dalla necessità di simulare politiche per le quali DANTE non coglierebbe pienamente l'insieme degli effetti. Al di là di queste esigenze, esiste un percorso di miglioramento del modello che si pone obiettivi di medio termine. In questa sede appare degno di nota ricordare il lavoro necessario a rendere sempre più coerente l'approccio con l'impostazione SFC, o quello legato alla piena implementazione del sistema di domanda PADS, o ancora quello legato all'integrazione tra DANTE e il modello di micro-simulazione delle famiglie MicroReg. La necessità, infatti, di tenere in considerazione anche variabili di politica tributaria che assumono andamenti non lineari rispetto alle principali variabili di contabilità nazionale ha imposto l'obbligo di pensare ad un modello che abbia come obiettivo quello di integrare il livello strettamente macro, o più correttamente "meso", con quello micro descritto in modo puntuale attraverso i modelli di micro-simulazione a disposizione dell'Istituto.

3.8 UN APPROCCIO ALTERNATIVO: I MODELLI SPAZIALI

3.8.1 I modelli spaziali

I modelli econometrici di tipo spaziale rientrano in quella sezione dell'econometria che analizza le interazioni spaziali, l'autocorrelazione e l'eterogeneità strutturale che più difficilmente possono essere analizzati nei modelli con dati di tipo longitudinale o cross-sezionali. L'accento sull'interazione spaziale e sul livello locale ha assunto importanza sempre maggiore nel corso del tempo sia nell'econometria applicata che in quella teorica. In un primo momento, i modelli che incorporavano in maniera esplicita lo spazio o la geografia venivano utilizzati soprattutto nelle scienze regionali, in quelle urbane, nella geografia economica o nell'economia delle attività immobiliari (Pace et al. 1998). In un secondo momento, nel corso degli ultimi due decenni, i metodi econometrici spaziali sono stati sempre più utilizzati nei campi più tradizionali dell'economia fra cui quello della finanza pubblica locale.

Questa nuova attenzione è attribuibile a due fattori principali. Il primo è dato dal crescente interesse anche nella teoria verso i modelli che considerano esplicitamente la "contabilizzazione" delle interazioni fra agenti eterogenei del sistema. Questo nuovo quadro teorico suscita domande interessanti riguardanti le interazioni individuali e la loro possibile conduzione ad un comportamento collettivo dominante e a *pattern* aggregati. I modelli utilizzati per stimare questi fenomeni richiedono informazioni su come la grandezza di una variabile in un luogo sia determinata dal valore della stessa variabile in un altro luogo. Se questa dipendenza è verificata, si parla di autocorrelazione spaziale.

Il secondo fattore è dato dalla necessità di gestire dati spaziali stimolata dalla diffusione esponenziale del GIS (*Geographic Information Systems*) e la disponibilità sempre più ampia di dati geo-codificati. La rilevanza di queste tecniche risiede nel fatto che le tecniche econometriche standard purtroppo forniscono risultati estremamente distorti quando si ha a che fare con variabili spazialmente autocorrelate. Questo avviene soprattutto quando vengono eseguite delle analisi con dati geografici cross-section.

La disponibilità di software non proprietari e, all'interno di essi, di numerose librerie *ad hoc* aiuta inoltre ad aumentare la frequenza potenziale di esecuzione delle stesse analisi econometriche, rendendo questo tipo di esercizi sempre più fattibile e veloce: in altri termini è vieppiù possibile rispettare le ristrette scadenze delle pubblicazioni dei documenti di programmazione economica.

Le più importanti caratteristiche di un modello di tipo spaziale sono qui di seguito riportate:

- Il valore di una variabile y in una regione influenza (o può essere correlato con) quello della stessa variabile in un'altra regione;
- Il valore variabile x in una regione influenza quello della variabile y in un'altra regione;
- La verifica dell'autocorrelazione spaziale per una variabile fra diversi territori (di solito effettuata mediante un indice I di Moran);
- La possibilità che i residui delle equazioni potrebbero influenzare altri residui in un'altra regione;
- La necessità di calcolare un'appropriata matrice di pesi di «vicinanza» spaziale.

Nella modellistica spaziale, il modello cosiddetto generalizzato di Manski per una regione assume la seguente forma:

$$y = \rho W y + X \beta + W X \theta + u \quad \text{con } u = \lambda W u + \varepsilon \quad (1)$$

Capitolo 3

Se $\theta=0$ non c'è dipendenza con altre variabili di altre regioni e si ottiene il modello di Kelejian-Prucha. Se invece $\lambda=0$ otteniamo il modello spaziale di Durbin:

$$y = \rho W y + X \beta + W X \theta + \varepsilon \quad (2)$$

Se $\lambda=0$ e $\rho=0$ otteniamo il modello Spatial Lagged X - SLX:

$$y = X \beta + W X \theta + \varepsilon \quad (3)$$

Se $\lambda=0$ e $\theta=0$ otteniamo il modello spaziale autoregressivo SAR:

$$y = \rho W y + X \beta + \varepsilon \quad (4)$$

Se $\rho=0$ e $\theta=0$ otteniamo il modello SER ad errore spaziale:

$$y = X \beta + u \text{ con } u = \lambda W u + \varepsilon \quad (5)$$

Questi modelli possono essere ancor più generalizzati utilizzando la dimensione temporale (modelli spazio-temporali). In questo caso però vi sono maggiori difficoltà di calcolo e quindi di frequenza della diffusione dei risultati che rispetti le scadenze dei documenti di programmazione.

3.8.2 Il modello spaziale Rhomolo

RHOMOLO è un *spatial computable general equilibrium model* sviluppato dalla Commissione Europea e usato per la valutazione dell'impatto di una politica, i cui effetti sono trasmessi attraverso più mercati: esso fornisce simulazioni a livello settoriale, regionale e temporale. L'attuale versione (v3) comprende tutte le regioni UE NUTS2 e disaggrega le rispettive economie in 10 settori NACE Rev.2. L'obiettivo è catturare e misurare le relazioni esistenti tra le economie regionali. I risultati del modello aiutano a identificare i territori in cui sono concentrati gli esiti positivi o negativi ed illustrare quali effetti possono essere attribuiti a specifici interventi di politica e quali sono causati da effetti di *spillover*.

Tale modello rappresenta un'economia decentrata basata sul presupposto che gli agenti facciano scelte ottimali dato un insieme di vincoli di risorse, preferenze e tecnologia (i produttori massimizzano i loro profitti e i consumatori massimizzano l'utilità). I dati che fanno riferimento all'anno base sono chiamati "scenario di riferimento", mentre, con l'introduzione di shock, è possibile effettuare un confronto tra i valori delle stesse variabili prima e dopo.

La base dati principale di un modello CGE è ancora una volta la "Social Accounting Matrix" (SAM), che, come abbiamo visto, rappresenta un'istantanea delle transazioni economiche tra agenti (famiglie, imprese e governo) di un'economia in un determinato anno.

Rhomolo è un modello multi-equazionale, ma dato l'elevato numero di equazioni non lineari che devono essere risolte simultaneamente diviene necessario l'utilizzo di una soluzione ricorsiva anno dopo anno. Questo implica che il comportamento degli agenti economici dipende solo dalle informazioni correnti o passate.

L'analisi a livello regionale, tuttavia, può riscontrare alcuni ostacoli:

- Le regioni non dispongono dei medesimi strumenti di politica macroeconomica che invece sono attuabili a livello nazionale in quanto la politica monetaria e fiscale sono sotto il controllo del governo nazionale o dell'autorità europea;

- Le economie regionali sono molto più aperte rispetto alla loro controparte nazionale e, poiché le prime condividono lo stesso mercato di beni, lavoro e capitale, gli adeguamenti economici risultano più facili e rapidi. Per questo, a differenza delle economie nazionali, è improbabile che le regioni vedano l'applicazione di vincoli per la bilancia dei pagamenti. Per riflettere questa forte apertura, in RHOMOLO, gli squilibri delle partite correnti sono compensati direttamente da variazioni del conto capitale affinché via sia adeguamento della bilancia dei pagamenti.
- Nel modello le decisioni di risparmio e di investimento sono prese in considerazione separatamente. Il risparmio delle famiglie viene determinato come quota fissa del reddito corrente, seguendo l'assunzione del modello di *Solow-Swan*, dove la propensione al risparmio è considerata esogena. Gli investimenti regionali variano a seconda della redditività e il livello aggiuntivo di investimento è determinato tra il divario esistente tra il livello di capitale desiderato e quello di capitale effettivo.
- Sono compresi differenti. Un sottoinsieme di questi settori opera, nella configurazione di default del modello, in un mercato monopolistico. Il resto dei settori opera in un mercato di concorrenza perfetta. Con l'ultima versione è stata introdotta la possibilità di passare facilmente da mercati di beni perfettamente competitivi a mercati imperfettamente competitivi quali monopolio, oligopolio di Bertrand e oligopolio di Cournot.

Tabella 3.3 I DIECI MACROSETTORI IN RHOMOLO

CODE NACE REV 2	Sectors Description
A	Agriculture, Forestry and Fishing
B,D,E	Mining and Quarrying + Electricity, Gas, Steam and Air Conditioning Supply + Water Supply; Sewerage, Waste Management and Remediation Activities
C	Manufacturing
F	Construction
G-I	Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles + Transportation and Storage + Accommodation and Food Service Activities
J	Information and Communication
K-L	Financial and Insurance Activities/ Real Estate Activities
M_N	Professional, Scientific and Technical Activities + Administrative and Support Service Activities
O-Q	Public Administration and Defence; Compulsory Social Security + Education + Human Health and Social Work Activities
R-U	Arts, Entertainment and Recreation + Other Service Activities + Activities of Households As Employers; Undifferentiated Goods- and Services-Producing Activities of Households for Own Use + Activities of Extraterritorial Organisations and Bodies

Fonte: elaborazioni da Joint Research Centre (2018)

3.8.3 I modelli spaziali di IRPET

La modellistica spaziale per l'analisi e la valutazione di politiche territoriali e infrastrutturali sviluppata dall'IRPET comprende due modelli: il modello MOBI-IRPET per la simulazione del sistema di trasporto regionale e il modello LUTI per l'analisi delle politiche di utilizzo del suolo a scala metropolitana.

Capitolo 3

I due modelli utilizzano un ampio sistema informativo territoriale relativo a:

- misurazioni dell'accessibilità nei suoi diversi indicatori, alla rete infrastrutturale e alle sue caratteristiche tecniche;
- dati geo-referiti su uso del suolo, valori immobiliari, popolazione residente e attività economiche e sociali;
- sistemi di rilevazione dei flussi di mobilità sulla rete attraverso la generazione spontanea d'informazioni di spostamento (GPS, sensori di traffico, GSM).

Tali modelli sono stati fino ad oggi utilizzati per la valutazione d'interventi infrastrutturali e sul livello dei servizi, per l'individuazione di colli di bottiglia sulla rete e per la stima degli effetti delle politiche considerando anche gli impatti sui costi sociali della mobilità. Sulla modellistica sui trasporti si innesta, infatti, un ulteriore modulo che stima i costi sociali connessi alle esternalità generate dalla mobilità, attraverso la monetizzazione del danno morale e biologico legato al rischio per la salute conseguente a emissioni, rumore e incidentalità. Tali stime fanno ricorso a:

- sistemi di monitoraggio della qualità dell'aria, ad archivi sanitari (SDO) e rilevazioni sulla incidentalità;
- coefficienti di letteratura per la stima delle funzioni dose-risposta e della quantificazione del valore della vita umana (VSL).

Al sistema di modellistica spaziale si aggiunge l'Applicativo IRPET-SdF per l'analisi di fattibilità dei progetti di investimento pubblico.

3.8.4 Il modello MOBI-IRPET di simulazione del trasporto

Attualmente in uso presso IRPET, esso è in grado di simulare i flussi su strada che interessano il territorio regionale, attraverso due sottomodelli che interagiscono fra di loro: il primo è dedicato al trasporto merci; il secondo al trasporto privato (su auto) passeggeri.

La struttura del modello è quella tipica del cosiddetto "Modello a quattro stadi", la tipologia di gran lunga più utilizzata nella modellistica relativa ai trasporti. I quattro stadi da cui prende il nome sono le quattro fasi in cui è articolata la stima dei flussi sulla rete, ed in particolare:

- 1) generazione/attrazione;
- 2) distribuzione;
- 3) assegnazione;
- 4) ripartizione modale.

La prima fase, quella della generazione/attrazione dei flussi, si traduce nella stima, per ciascuna delle zone in cui è suddiviso il modello, del totale dei flussi in uscita (generati) e in entrata (attratti), partendo da variabili di tipo socioeconomico (in genere popolazione, addetti, valore della produzione, ecc.) e attraverso la stima di una relazione funzionale che può assumere varie forme (regressione lineare, log-lineare, funzioni probabilistiche, ecc).

Nella seconda fase, quella di distribuzione, il totale dei flussi in entrata e uscita viene distribuito in una matrice quadrata origine/destinazione in modo da stimare puntualmente il flusso insistente fra una particolare coppia di zone.

Nella terza fase, il flusso viene assegnato alla rete, individuando il percorso effettivo compiuto per ogni spostamento, tenendo in considerazione anche gli effetti relativi alla congestione sulla rete stessa e il costo relativo ai pedaggi e ad altre barriere tariffarie.

Nella quarta fase viene effettuata una ripartizione modale che riguarda invece la scelta fra le diverse modalità di trasporto disponibili per ogni singolo percorso, scelta simulata attraverso una funzione di massimizzazione dell'utilità (sia percepita che reale) del singolo "attore", che consente di individuare le condizioni necessarie per la promozione di alcuni mezzi di trasporto a sfavore di altri (ad esempio, il riequilibrio del trasporto merci a favore della movimentazione su rotaia).

Il modello MOBI-IRPET, come già evidenziato, si compone attualmente delle sole prime tre fasi, essendo dedicato specificamente al trasporto stradale. La fase di ripartizione modale è quindi ipotizzata all'origine del modello, per cui la domanda di trasporto su strada è definita come una percentuale costante e invariata dalle variabili endogene del modello della domanda di trasporto totale.

Inoltre, sono stati sviluppati due diversi sotto-modelli, uno dedicato al trasporto privato di passeggeri e l'altro dedicato al trasporto merci. Essi utilizzano la stessa rete infrastrutturale e i risultati di entrambi concorrono alla definizione di un unico scenario, pur utilizzando in ciascuna fase metodologie leggermente diversificate.

Il modello di simulazione del trasporto merci utilizzato costituisce l'aggiornamento di un altro precedente in cui la domanda merci era stimata simulando i flussi mercantili da e per i Sistemi Economici Locali (SEL) della Toscana. L'aggiornamento del lavoro è costituito dall'affinamento territoriale delle stime (non più a livello di SEL ma di singolo comune della Regione) e dall'implementazione della fase d'assegnazione sulla rete di trasporto regionale tramite il software di simulazione CUBE. Il modello relativo alle merci è parte di un più completo modello di simulazione sui trasporti che include un modulo simile relativo al trasporto privato di passeggeri. I due moduli utilizzano la stessa rete infrastrutturale e l'assegnazione sulla rete del traffico merci precede l'assegnazione del traffico passeggeri, concorrendo alla simulazione del traffico totale.

La stima della domanda di trasporto merci parte dai risultati dell'applicazione del modello MultiRegionale I-O (MRIO) implementato presso IRPET, che fornisce una stima dei flussi di scambio commerciale fra i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) della Toscana, con il resto delle regioni italiane e verso l'estero. I flussi di scambio che coinvolgono imprese di tipo manifatturiero sono stati convertiti da valori espressi in euro a unità fisiche (esprese in chilogrammi) attraverso specifici coefficienti di conversione medi per settore di produzione.

La rete utilizzata per il modello è un grafo semplificato della rete stradale presente sul territorio regionale, dal quale sono state escluse le strade di connessione locale, in modo da alleggerire i processi di calcolo e concentrare l'attenzione sulle strade di interesse regionale.

La direzione di ricerca intrapresa è quella di ampliare il modello in modo da consentire la simulazione anche del traffico non su strada, in particolar modo per quanto riguarda il traffico su ferro e su nave per le merci nonché il traffico su treno e TPL (Trasporto Pubblico Locale) per i passeggeri.

Tuttavia, dato che la modalità stradale è quella che presenta, in Toscana come nella maggior parte delle regioni, le più elevate criticità e la presenza più rilevante di fenomeni di congestione,

Capitolo 3

già nella sua forma attuale il modello consente un'analisi interessante del fenomeno della mobilità sul territorio toscano.

Per un caso di studio di applicazione del modello si rimanda alla valutazione economica del Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità (PRIIM)⁶³ e IRPET (2016), L'impatto economico della prima linea tramviaria.

3.8.5 I modelli Land Use/Transport Interaction (LUTI)

Essi rappresentano una famiglia di modelli utilizzati per la stima degli impatti economici e territoriali degli investimenti e delle politiche sulla mobilità la cui caratteristica principale consiste nella relazione fra la distribuzione spaziale delle attività socio-economiche (residenza, produzione, commercio, ecc.) e il sistema dei trasporti. Attraverso il concetto di accessibilità, lo sviluppo spaziale dei sistemi urbani viene messo in correlazione con l'efficienza del sistema infrastrutturale e con l'interazione complessa degli attori che esprimono la domanda di trasporto (popolazione, imprese, decisori pubblici, ecc.). I cambiamenti che avvengono nel sistema dei trasporti, come la costruzione di una nuova infrastruttura o l'ampliamento di una esistente, influenzano le scelte localizzative relative a residenze e attività economiche, le quali a loro volta determinano la domanda di trasporto e, in ultima analisi, i livelli effettivi di accessibilità. I modelli sono quindi generalmente composti da almeno due sub-modelli, uno di uso del suolo e uno dei trasporti, dove i fattori di input siano gli stessi per entrambi. Il modello di uso del suolo descrive il comportamento di famiglie, imprese e attori istituzionali e prevede scenari di sviluppo urbano conseguenti alle scelte di localizzazione di individui e istituzioni e disponibilità del suolo. Il modello dei trasporti invece genera la domanda di trasporto partendo dai dati forniti dal modello di uso del suolo.

L'obiettivo del modello LUTI-IRPET è quello di misurare e valutare gli impatti socio-economici degli investimenti infrastrutturali e della pianificazione territoriale su scala regionale e urbana in una cornice organica. Le variabili di interesse includono le scelte localizzative di imprese e famiglie, la distribuzione territoriali dei costi/benefici legati agli investimenti infrastrutturali, i valori immobiliari, le dimensioni ambientali.

Attualmente, esso utilizza l'area metropolitana fiorentina come progetto pilota, integrando fonti dati "sperimentali" e fonti dati tradizionali. Il progetto si compone di 3 elementi distinti:

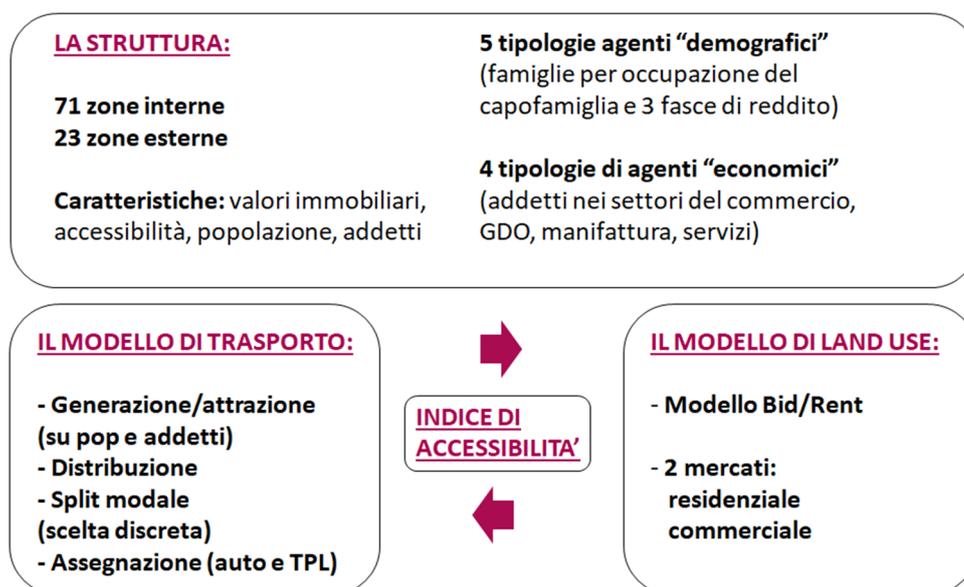
- Sviluppo di un modello di simulazione del trasporto per l'area metropolitana fiorentina secondo il classico schema a 4 stadi (generazione/attrazione, distribuzione, ripartizione modale e assegnazione) a partire dagli esistenti modelli regionali e integrando il potenziale informativo delle fonti dati non strutturate. Il modello di trasporto utilizza una banalizzazione della rete totale ed è capace di simulare la scelta fra trasporto pubblico e trasporto privato attraverso una tecnica a scelta discreta. Esso è costruito a partire da modelli esistenti (regionale e comune di Firenze) ed è calibrato sui dati dei sensori di traffico e sulle rilevazioni GPS. Ad esempio i dati GPS raccolti a fini assicurativi raggiungono una elevata granularità spaziale e temporale, oltre ad intercettare fenomeni altrimenti poco misurabili (es. mobilità non sistematica). Occorre però assicurarne la correttezza e la rappresentatività;

⁶³ www.regione.toscana.it/-/piano-regionale-integrato-delle-infrastrutture-e-della-mobilita-priim-

- Implementazione di un modello di utilizzo del suolo che utilizza una funzione *bid/rent* per simulare domanda e offerta nel mercato immobiliare. Il modello di utilizzo del suolo si interfaccia con quello di trasporto attraverso il computo di un indice di accessibilità e restituisce il cambiamento nelle scelte localizzative di agenti economici e famiglie. Allo stato attuale l'offerta è esogena ma è possibile introdurre vincoli o simulare il mercato delle costruzioni. Entrambi i modelli utilizzano il medesimo software CUBE;
- Definizione e operazionalizzazione di scenari alternativi di sviluppo territoriale, definiti partendo da una matrice di coerenza fra i vari progetti che insistono sull'area. Gli scenari costituiscono l'input per i modelli di simulazione.

Per un caso di studio di applicazione del modello si rimanda a IRPET (2019), "Valutazione territoriale della Piana Fiorentina: analisi e valutazioni territoriali".

Figura 3.5 LA STRUTTURA E LE VARIABILI DEL MODELLO



Fonte: elaborazioni IRPET da IRPET (2019)

3.8.6 L'applicazione web IRPET-SdF per l'analisi di fattibilità dei progetti di investimento pubblico

Ai modelli di trasporto (MOBI-IRPET) e *land-use/transportation-interaction* (LUTI) si aggiunge la l'applicativo su rete IRPET-SdF (<http://sdf.irpet.it>) che rappresenta uno strumento innovativo per l'analisi di fattibilità dei progetti di investimento pubblico. Esso è accessibile in maniera completamente gratuita e costituisce uno strumento sviluppato da IRPET che consente di valutare progetti che ricadono in una vasta casistica tipologica, sia sotto il profilo settoriale che gestionale (caratterizzati da diverse combinazioni di fonti di finanziamento, che comprendono il caso del totale ricorso al finanziamento pubblico come quello dello schema partenariale pubblico-privato).

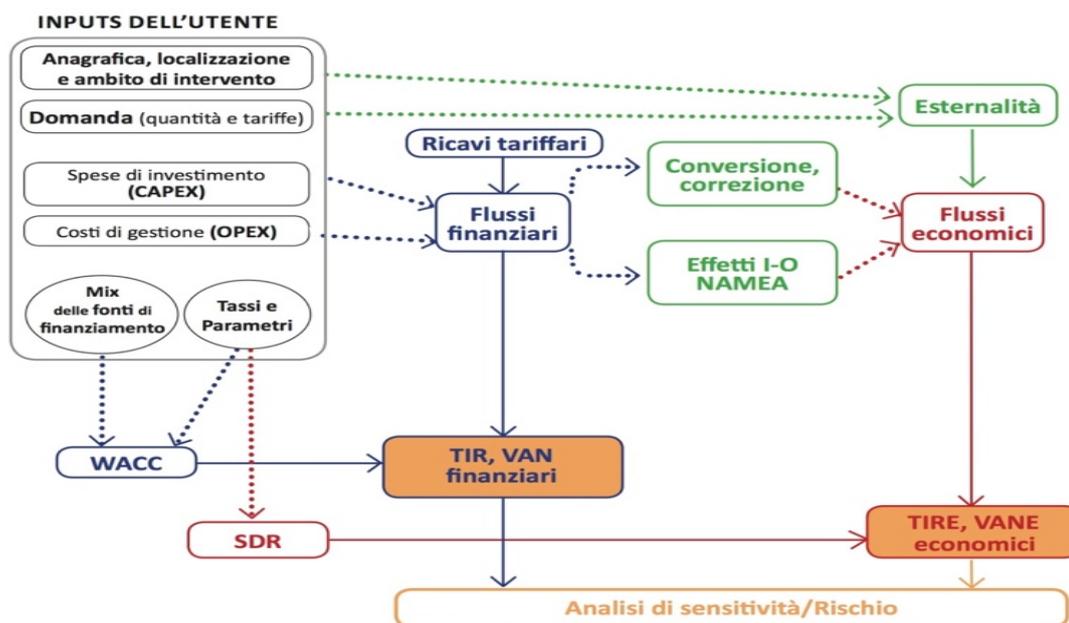
IRPET-SdF combina semplicità di utilizzo a rigore metodologico e a un elevato dettaglio informativo. L'articolazione dell'applicativo include infatti tutte le fasi necessarie per la predisposizione di una corretta analisi costi-benefici: dalla specificazione delle caratteristiche qualitative e quantitative dell'investimento allo sviluppo della domanda dei servizi associati

Capitolo 3

all'infrastruttura, all'analisi finanziaria, fino al passaggio ai valori economici attraverso le opportune correzioni fiscali e di mercato. Esso permette inoltre all'utente di ottenere una stima - effettuata attraverso la consolidata modellistica I-O multi-regionale IRPET - degli effetti economici che la realizzazione dell'intervento comporterà sul territorio. Tra questi, vanno rimarcati gli effetti di attivazione diretta, indiretta e indotta e le esternalità di natura ambientale. Inoltre, l'applicativo consente all'utente di svolgere sia analisi di sensitività, che analisi di rischio attraverso metodi di tipo Monte Carlo.

IRPET-SdF è articolato in otto sezioni di *input* e altrettante sezioni di *output*. Nelle sezioni di *input* il compilatore fornisce informazioni e dati rivolti a descrivere la natura del progetto, le finalità dell'intervento, la sostenibilità finanziaria dell'investimento e della successiva gestione. Nelle sezioni di *output* vengono infine presentate, in varie forme e livelli di dettaglio, i risultati delle elaborazioni effettuate con l'applicativo. La figura 3.6 che segue rappresenta graficamente il suo "nucleo" costituito dalle relazioni funzionali che collegano fra loro i principali moduli di calcolo.

Figura 3.6 LA STRUTTURA DELL'APPLICAZIONE WEB IRPET-SDF



Fonte: elaborazioni IRPET da sdf.irpet.it

Nell'area di colore nero, figurano le informazioni di *input* richieste dall'applicativo all'utilizzatore per produrre gli indici sintetici di valutazione economica e finanziaria, richiamati in basso a destra del grafico (Tasso di Rendimento Interno, TIR, e Valore Attuale Netto, VAN). Oltre a contenere i principali dati tecnico-economici del progetto (anni di costruzione, durata dell'esercizio, frequenza delle manutenzioni straordinarie, ...), il modulo alimenta le successive elaborazioni: da una parte, con informazioni relative all'entità dei servizi prodotti attraverso la gestione dell'opera in ragione della domanda incrementale attivata dal progetto e, se presenti, delle tariffe unitarie di fornitura; dall'altra, con elementi relativi al costo monetario dell'investimento e delle risorse variabili impiegate nella gestione del servizio.

Il prodotto fra prezzi e quantità genera i ricavi complessivi, espressi a prezzi correnti. Dati questi ultimi, i costi di investimento e quelli di gestione determinano a saldo il flusso di cassa netto del progetto ("Flussi Finanziari"). Il costo medio del capitale dipende dall'incidenza delle diverse fonti di finanziamento (debito, capitale azionario [equity], capitale pubblico) e dalle assunzioni fatte sul loro tasso di rendimento minimo. Attraverso questi valori viene infatti determinato il rendimento medio ponderato dei mezzi di copertura dell'investimento. Il calcolo è effettuato automaticamente dall'applicativo attraverso la formula del c.d. *Weighted Average Cost of Capital* (WACC). Tale valore costituisce il deflatore dell'operazione di attualizzazione del flusso di cassa netto, che permette di ricavare gli indici di redditività finanziaria (TIR, VAN finanziari). Simmetricamente, nella parte esterna del diagramma è rappresentata la generazione e l'attualizzazione dei flussi economici, propedeutica al calcolo degli indici di redditività economica del progetto (TIR e VAN economici).

Capitolo 3

BIBLIOGRAFIA

Capitolo 3

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE e SVIMEZ " *Stima degli investimenti pubblici regionali utilizzando i conti pubblici territoriali (CPT) e valutazioni d'impatto*", mimeo, 2019.

Almon C. (1979) " *A system of consumption functions and its estimation for Belgium*" in Southern Economic Journal, vol. 46, 85 - 106.

Almon C. (1991) " *The Inforum Approach to Interindustry Modeling*", in Economic System Research, 3(1).

Anselin L. (2006) " *Spatial Econometrics*", capitolo XIV di *A Companion to Theoretical Econometrics*, edito da Badi H. Baltagi - Copyright 2001, 2003 di Blackwell Publishing LTD.

Bellina A., Spagnolo F. (2018) " *Confronto tra i soggetti dell'universo CPT e quelli della lista S13 dell'Istat*", n.2, CPT-Infoma.

Bellina A., Spagnolo F. (2019) " *Confronto tra il sistema CPT e i conti delle Amministrazioni Pubbliche ISTAT*", n.3, CPT-Infoma.

Bentivogli C., Ferraresi T., Monti P., Panicià R., Rosignoli (2019) " *Italian Regions in Global Value Chains: An Input-Output Approach*", in Politica economica, Il Mulino, 1, pag. 55-94.

Blanchard O., Leigh D., (2013) " *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*", NBER WP n. 18779.

Buran P., Ferrero V., Guagnini M., Neri S. (2006) " *Il modello econometrico multisetoriale del Piemonte*", IRES 199.

Byron, R.P. (1978), " *The Estimation of Large Social Account Matrices*", Journal of Royal Statistics, Series A, 141(3), 359-367.

Casini-Benvenuti S., Panicià R. (2003) " *A Multi-Regional Input-Output Model for Italy*", in Interventi, Note e Rassegne, IRPET, Firenze.

CENTRO EUROPA RICERCHE " *Il modello CER*", mimeo, 2020.

Chinn M., " *Fiscal Multipliers*", The New Palgrave Dictionary of Economics, 2013.

Caggiano G., Castelnuovo E., Colombo V., Nodari G. (2015), " *Estimating Fiscal Multipliers: News from a Nonlinear World*", Economic Journal, 125(584): 746-776.

CPT TEMI (2020) " *Stima degli investimenti pubblici utilizzando i Conti Pubblici Territoriali e valutazioni d'impatto - Appendice C. Lista degli enti S13 non appartenenti all'archivio CPT*". www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/11/Appendice_C.pdf

De Gasperi M., Francescon R., Guagnini M., Podestà F., " *L'impatto della spesa del settore pubblico locale sull'economia della Provincia di Trento: alcuni esercizi di simulazione condotti con il modello econometrico multisetoriale del Trentino*", XXX Conferenza Italiana di Scienze regionali, Firenze 9-11 settembre 2009.

DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONE SICILIANA, " *Valutazione ex post del POR FESR SICILIA 2007-2013 - Un approccio econometrico multisetoriale*", marzo 2017.

Bibliografia

- Francescon R., Morales G., Rappa G., "L'impatto della spesa pubblica sull'economia siciliana: un'analisi attraverso i conti pubblici territoriali", XXXI Conferenza Italiana di Scienze regionali, settembre 2010.
- Gechert S., Hallet A. H., Rannenberg A., (2015), "Fiscal Multipliers in Downturns and the Effects of Eurozone Consolidation", CEPR Policy Insights 79.
- Ghezzi L. (2013), "Households Consumption in Italy. The INFORUM approach for a new multisectoral-multiregional model" in R. Bardazzi, L. Ghezzi (ed.) Macroeconomic Modelling for Policy Analysis, Florence University Press, Firenze.
- Golan A., Judge G.G., Miller D. (1996), "Maximum Entropy Econometrics: Robust Estimation with Limited Data", John Wiley & Sons.
- Grassini M. (1983) "Il modello INTIMO", in Effetti strutturali delle politiche macroeconomiche: previsioni settoriali, Rapporto CER, n.6.
- Grassini M., "Rowing along the Computable General Equilibrium Modelling Mainstream", convegno su Input-Output and General Equilibrium Data, Modeling, and Policy Analysis, Bruxelles, 2-4 settembre 2004
- Guagnini M., "Il modello econometrico multisetoriale per l'Umbria", MMS versione 4 Prometeia, Perugia, 4 dicembre 2019.
- Guagnini M., "L'analisi delle politiche fiscali", MMS versione 4 Prometeia, Perugia, 4 dicembre 2019.
- Guagnini M., "L'analisi delle politiche regionali", MMS versione 4 Prometeia, Perugia, 4 dicembre 2019.
- Guagnini M., Francescon R., "Il POR Sicilia 2000-2006. Analisi d'impatto ex post", Prometeia, Palermo, 19 maggio 2010.
- Guagnini M., Nobile G., Testa M., "L'impatto delle politiche regionali di aiuto alle imprese: il caso del credito d'imposta per investimenti in Sicilia", XXXI Conferenza Italiana di Scienze regionali, settembre 2010.
- ISTITUTO PER LA PROMOZIONE INDUSTRIALE per la promozione industriale, "La matrice di contabilità sociale (SAM): uno strumento per la valutazione", 2009.
- IRPET, "L'impatto economico della prima linea tranviaria", dicembre 2016. www.regione.toscana.it/documents/16409/13365331/Tramvia+1.pdf/9d30babf-2d7a-4bef-bf54-d8b746f66d24
- IRPET (2019) "Valutazione territoriale della piana fiorentina. Analisi e valutazioni territoriali", marzo. www.irpet.it/archives/52600
- IRPET (2020) "La modellistica multiregionale - multisetoriale dell'IRPET per l'analisi della realtà regionale italiana", mimeo.
- IRPET (2020) "Distanti e diseguali. Il lockdown e le disuguaglianze in Italia", Note sugli effetti economici del Covid, aprile 2020.
- Joint Research Centre, European Commission (2018), "Rhomolo V3: A Spatial Modelling Framework", Lussemburgo doi:10.2760/671622.
- Lecca P. (2007), "Three Essays on Regional Economic Modelling", Università degli Studi di Cagliari, Dottorato di ricerca in Economia, XX° ciclo.

- Lucas R. (1976), "Econometric Policy Evaluation: A Critique". In Brunner, K.; Meltzer, A. (eds.). The Phillips Curve and Labor Markets. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. 1. New York: American Elsevier. pp. 19-46. ISBN 0-444-11007-0.
- Maitino, M. Luisa, L. Ravagli, and N. Sciclone. "Microreg: A Traditional Tax-Benefit Microsimulation Model Extended To Indirect Taxes And In Kind Transfers." International Journal of Microsimulation 10.1 (2017): 5-38.
- Meade D. S. (2001), "The LIFT Model", Inforum working paper, settembre, www.inforum.umd.edu/papers/wp/wp/2001/wp01002.pdf
- Morales G., Nobile G., Savia G., Guagnini M., Francescon R., Simongini L. (2014), "Rapporto sul federalismo fiscale", Nucleo CPT Regione Sicilia, Servizio Statistica ed Analisi Economica, Assessorato dell'Economia e Prometeia.
- Nyhus D. (1991) "The Inforum International System", in Economic Systems Research, 3(1).
- Paniccià R., Rosignoli S. (2018), "A methodology for building multiregional Supply and Use Tables for Italy" in Studi e Approfondimenti, IRPET.
- Plane D. A. (1982), "An Information Theoretic Approach to the Estimation of Migration Flows", Journal of Regional Science, 22.
- Ramey V A., Zubairy (2014), "Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from U.S. Historical Data," NBER WP n. 20719.
- REGIONE LIGURIA (2020), ""Utilizzo delle matrici di contabilità per analisi previsionali macroeconomiche, il caso della Liguria", mimeo.
- Robinson S., Cattaneo A., El-Said M. (2001), "Updating and Estimating a Social Accounting Matrix Using Cross Entropy Methods", Economic Systems Research 13(1), pp. 47-64.
- Scandizzo P.L. (1992), "Trade Liberalization and Agricultural Prices", Journal of Policy Modeling, Vol. 14. No. 5, pp. 561-582.
- Scandizzo P.L., Ferrarese C., Vezzani A. (2010), "La matrice di contabilità sociale", Il Risparmio Review, 58(3), 19-62.
- Schneider M. H., Zenios S. A. (1990), "A Comparative Study of Algorithms for Matrix Balancing", Operations Research, Vol. 38, No. 3.
- SERVIZIO STATISTICA ED ANALISI ECONOMICA - REGIONE SICILIANA, "La valutazione d'impatto delle ZES della Sicilia", Palermo 18 luglio 2019.
- Stone R., Meade J.E., Champernowne D.G. (1942), "The Precision of National Income Estimates", Review of Economic Studies, 9 (2), 111-125.
- SVIMEZ, ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA NEL MEZZOGIORNO, "Linee essenziali del modello econometrico bi-regionale per l'economia italiana (NMODS)", Quaderni d'Informazione SVIMEZ n°2, Roma, marzo 2000.
- Többen J., Kronenberg T. (2015), "Construction of Multi-Regional Input-Output Tables Using the Charm Method" Economic Systems Research 27 487-507. 10.1080/09535314.2015.1091765
- Turnovsky S., (1977) "Macroeconomic Analysis and Stabilization Policy". Cambridge University Press.

Bibliografia

YANG Y., TYERS R. (2000), "*GTAP-Based Comparative Static Macroeconomics: An Application to China Policy Options*", Australian National University, Working Papers in Economics and Econometrics, n. 384

Wieland W., Cwik T., Müller G. J., Schmidt S., Wolters M., (2012) "*A New comparative approach to macroeconomic modeling and policy analysis*", *Journal of Economic Behavior and Organization*, Agosto, Vol. 83, 523-541

Wieland W., Afanasyeva E., Meguy Kuete M., Jinhyuk Y., (2016) "*New methods for macro-financial model comparison and policy analysis*" *Handbook of Macroeconomics* 2, 1241-1319.

CAPITOLO 4 - L'UTILIZZO DEI DATI CPT PER I CONTROLLI INTERNI E LA VERIFICA DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI

INTRODUZIONE

L'adozione di un adeguato sistema di controlli interni nella pubblica amministrazione rientra nel più ampio e generale obiettivo di rendere disponibili informazioni che consentano una gestione razionale delle risorse pubbliche. Nell'ambito dei controlli interni, il controllo strategico è finalizzato a verificare il grado di attuazione delle scelte, degli indirizzi e delle direttive strategiche espresse dal Presidente e dalla Giunta regionale. Oggetto dell'attività del controllo strategico è infatti l'analisi della congruenza tra gli obiettivi strategici e i risultati conseguiti, con l'individuazione degli eventuali scostamenti, l'identificazione dei possibili fattori ostativi e delle responsabilità per la mancata o la parziale attuazione degli obiettivi posti.

Nel presente capitolo, dopo un paragrafo introduttivo generale, vengono illustrate le esperienze di 5 Regioni (Campania, Emilia-Romagna, Molise, Umbria e Basilicata), relativamente al sistema dei controlli interni nella pubblica amministrazione, con particolare attenzione all'attività di controllo strategico. Le esperienze descritte rivelano la stretta connessione tra la fase della programmazione, attuata attraverso il DEFR, e quella del controllo e della valutazione, esplicitata nel piano della performance. Tale coerenza viene riconosciuta dalle Regioni sia dal punto di vista normativo, emanando apposite leggi regionali in materia, sia dal punto di vista operativo con l'utilizzo di strumenti quali il "Sistema di misurazione e valutazione della Performance" (SIMIVAP) e le tavole di raccordo allegate al DEFR, in grado di rendere coerente il piano della performance con gli obiettivi strategici definiti nel documento.

Le Regioni, inoltre, predispongono la Relazione annuale sulla performance, dove vengono formalizzati i risultati conseguiti da ciascuna struttura amministrativa nel corso dell'anno, adottando una forma che risulti leggibile anche dal cittadino. Nel caso dell'Emilia-Romagna, il contributo presentato in questo capitolo mette inoltre in evidenza la concertazione degli obiettivi strategici contenuti nel DEFR con le parti sociali e con gli *stakeholder* e l'individuazione degli impatti attesi sul sistema degli Enti locali.

I contributi che vengono riportati si soffermano anche sull'utilizzo della banca dati CPT nelle procedure realizzate. Tra le diverse fonti di dati disponibili, la banca dati CPT risulta infatti idonea all'esercizio del controllo, per la sua natura finanziaria, trattandosi di flussi di entrata e di spesa che consentono la costruzione di indicatori utili per contribuire a 'misurare' le performance della dirigenza. Giova anche l'elevato livello di disaggregazione del dato regionale, non soltanto per categoria economica, ma anche per settori di attività, relativamente ai flussi di spesa, e infine l'ampiezza della serie storica dei dati per le diverse regioni.

L'utilizzo dei CPT nel ciclo delle performance consente inoltre un'accurata misurazione del livello di efficienza, attraverso un *set* di indicatori opportunamente costruiti. L'esperienza della Regione Umbria, in tal senso, rivela che i dati CPT, integrati da altre fonti, consentono la costruzione di un cruscotto di indicatori suddivisi per aree tematiche che, oltre a descrivere il contesto, servono anche ad evidenziare il posizionamento in termini di criticità e potenzialità dell'Umbria rispetto alle altre regioni d'Italia.

Ulteriori esempi del raccordo fra DEFR e controlli strategici sono riportati nei paragrafi curati dalle Regioni Campania e Molise, mentre lo studio finale della Regione Basilicata, utilizzando i dati CPT, consente di valutare la correlazione fra le politiche promosse dalla Regione e le performance degli Enti locali del territorio riguardo agli obiettivi di riequilibrio finanziario, utilizzando un modello econometrico di regressione lineare.

Capitolo 4

4.1 LE ESPERIENZE REALIZZATE: UNA VISIONE GENERALE

4.1.1 Il sistema dei controlli interni

Ai fini della nostra analisi appare necessario in primo luogo presentare il sistema dei controlli interni nella pubblica amministrazione e l'evoluzione che lo stesso ha subito negli anni più recenti. In particolare, uno dei cardini della "Riforma", avviata con il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421", è l'introduzione della "cultura della valutazione" nel mondo delle amministrazioni pubbliche come necessario complemento della riforma del settore pubblico e più specificatamente della trasformazione dell'attività amministrativa in un servizio svolto in favore della collettività. Per questo mutamento è necessario, però, che l'attività amministrativa sia improntata alle tecniche proprie della "sana gestione" e, in quanto tale, assoggettata a valutazioni e a misurazioni fondate sul ricorso a "indicatori" utili allo scopo (non solo di natura finanziaria ma anche strutturale e socio-economica).

La riforma dei sistemi di valutazione e controllo interno, introdotta con il D.Lgs. 30 giugno 1999, n. 286, dopo una stagione di grande confusione (durata sei anni) ha permesso di:

- operare una distinzione, chiarendone i contenuti (e, quindi, le differenze) tra le varie tipologie di controllo interno, così da rispettare la linea di demarcazione tra l'attività di indirizzo politico da un lato, e l'attività amministrativa, dall'altro; attività che diventa "gestionale" quando c'è il ricorso da parte delle burocrazie a risorse finanziarie iscritte in quel documento programmatico che è il bilancio;
- completare la riforma della dirigenza, che ha creato una forte interrelazione tra la valutazione dell'azione amministrativa e la responsabilità dirigenziale per i risultati da perseguire (rispetto a quelli effettivamente perseguiti, anno dopo anno);
- ridefinire il ruolo dei controlli tradizionali (di legittimità, di regolarità su atti), di tipo confermativo, finalizzati al rispetto della regolarità e della legittimità di atti/provedimenti e quello dei controlli di "integrazione", finalizzati ad ottimizzare la funzione amministrativa ricorrendo ai parametri dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia.

4.1.2 Le diverse tipologie di controllo interno

Nel rispetto dell'autonomia che viene loro riconosciuta, le norme del D.Lgs. n. 286/1999 richiedono alle diverse istituzioni pubbliche di dotarsi delle soluzioni organizzative e degli strumenti che esse stesse ritengono indispensabili a fornire attuazione alle quattro tipologie di controllo.

1) *Il controllo di regolarità contabile ed amministrativa*

Il controllo di regolarità contabile ed amministrativa è volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza degli atti amministrativi. Il provvedimento normativo non ha modificato sostanzialmente la legislazione fino ad allora in vigore, ma fa alcune importanti precisazioni sempre nell'ottica di quella maggiore attenzione che si dovrebbe avere verso la "cultura aziendale", che viene richiesta, appunto, agli operatori (dirigenza) della P.A. e cioè:

- le verifiche di regolarità contabile (cioè di conformità alla legislazione di settore) debbono richiamarsi ai principi generali della revisione aziendale osservati dagli ordini professionali del settore e debbono essere effettuate dagli organi "appositamente previsti" dalle disposizioni vigenti. Inoltre, i membri dei collegi di revisione debbono in

maggioranza essere iscritti all'albo dei Revisori Contabili (richiesta di professionalità e di competenze specifiche);

- le verifiche preventive sono espressamente limitate ai casi previsti dalla legge e in ogni caso non possono scendere nel "merito", valutazione che spetta all'Organo di controllo strategico per gli atti di indirizzo, sotto il solo profilo dell'economicità delle scelte fatte, e all'Organo che si occupa del "controllo di gestione" (entità e qualità della "produzione" amministrativa), dovendo basarsi, però, sui dati/informazioni acquisiti ai sensi dell'articolo 9 (Sistemi informativi) del richiamato D.Lgs. n. 286/1999.

2) *La valutazione dei dirigenti*

La valutazione dei dirigenti si atteggia quale strumento dell'effettiva attuazione del "principio di distinzione" tra politica ed amministrazione ed alla istituzionalizzazione, in capo alla dirigenza, delle logiche proprie della c.d. "direzione per obiettivi".

Essa consiste nella valutazione delle prestazioni (risultati raggiunti) e delle capacità organizzative possedute dai dirigenti, vale a dire delle capacità di saper sviluppare, motivare, coordinare e valutare i propri collaboratori (la c.d. "squadra"); valutazioni (che rientrano nell'area del "controllo" svolto da qualcuno su qualcun altro), che sulla base di fattori predeterminati dovrebbe portare alla corretta erogazione della c.d. "indennità di risultato" (regolamentata, nell'area del diritto del lavoro, dal relativo CCNL) o, in caso negativo, alla revoca dell'incarico dato dal decisore politico.

3) *Il controllo di gestione*

Il controllo di gestione è finalizzato ad un'azione volta al miglioramento, dei profili di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, per il tramite di specifici strumenti di monitoraggio e programmazione. Affinché il sistema di programmazione e controllo, implementato all'interno della singola pubblica amministrazione possa essere di supporto ai processi decisionali, diventa necessario:

- *definire e comunicare* in modo chiaro e preciso quali sono le scelte strategiche che dovranno orientare l'azione dell'apparato amministrativo;
- *costruire* un determinato sistema di obiettivi attuativi delle scelte strategiche;
- *rendere* ciascun obiettivo misurabile attraverso l'individuazione di un *set* di indicatori chiave che siano in grado di verificarne il progressivo raggiungimento.

4) *La valutazione e il controllo strategico*

La valutazione e il controllo strategico, affidati allo stesso organo che è chiamato, alla fine dell'anno, a valutare l'operato della dirigenza costituiscono l'elemento di maggiore novità e criticità, ma risultano finora lo strumento di miglioramento delle politiche pubbliche meno usato in assenza di un effettivo controllo sulla qualità della programmazione.

Il fine ultimo è quello di affermare la necessità che le logiche della c.d. "direzione per obiettivi" si realizzino non soltanto a livello operativo ma anche a livello strategico (programmazione), orientando la definizione delle politiche pubbliche al conseguimento di indirizzi definiti in forme e modalità idonee a consentire il monitoraggio continuo del loro efficace perseguimento.

Uno dei requisiti basilari per il corretto funzionamento di un sistema di controllo direzionale è l'allineamento degli obiettivi di natura operativa (elaborati dalle dirigenze) con gli indirizzi strategici elaborati al livello del decisore politico. Maggiore è la capacità, infatti, del vertice politico di trasmettere in forme chiare e ben definite alla dirigenza le direttrici generali di intervento, più agevole si dimostra lo sviluppo di progetti (in cui si dovrebbe articolare ogni programma) coerenti con i traguardi strategici.

Capitolo 4

4.1.3 Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione: verso una visione moderna

Il controllo di gestione non deve essere ricondotto nel territorio che individua la c.d. attività ispettiva come di sola verifica, ma nel territorio che vuole valorizzare la "guida" della gestione, per aiutarla a conseguire le finalità proprie di quella specifica amministrazione pubblica.

Tale tipo di controllo si sviluppa in diversi momenti (fasi):

- a) in via *antecedente* rispetto all'azione amministrativo-gestionale, attraverso la fissazione degli obiettivi e dei programmi da realizzare; il controllo antecedente serve a valutare preventivamente la bontà delle scelte che si siano effettuate;
- b) in via *concomitante* allo svolgimento dell'attività, attraverso l'analisi degli (eventuali) scostamenti tra le prestazioni realizzate e gli obiettivi fissati in sede di programmazione; esso ha lo scopo di guidare l'organizzazione verso la realizzazione dei progetti formulati;
- c) in via *sussequente* attraverso la determinazione dei valori e degli indici (o indicatori) di efficacia ed efficienza; esso si rivela anche come strumento d'indirizzo utile per la formulazione delle decisioni future (cioè per la fissazione di traguardi migliorativi dell'esistente).

I principali scopi conoscitivi del controllo di gestione consistono:

- a) nel controllo dei rendimenti (e, quindi, il calcolo del costo per unità di prodotto) connessi all'utilizzo delle risorse (umane, strumentali e finanziarie) dell'ente pubblico reso possibile attraverso l'introduzione della c.d. "contabilità economica", che viene ad integrare (rimanendone "diversa") la contabilità finanziaria, allo scopo di effettuare analisi concomitanti e sistematiche sull'andamento generale dell'attività operativa e, quindi, sull'ottimale e razionale utilizzo delle risorse (soprattutto di quelle umane);
- b) nel controllo dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia della gestione che si riverbera sulla "valutazione della dirigenza";
- c) nella verifica del raggiungimento degli obiettivi quali-quantitativi assegnati alle unità organizzative specificatamente responsabilizzate dal dirigente;
- d) nell'analisi comparata con settori analoghi di altri enti al fine di migliorare i livelli qualitativi e quantitativi dei servizi per la collettività (studi ed applicazioni di *benchmarking*);
- e) nelle scelte di convenienza economica, volte a prendere decisioni riguardo la possibilità o meno per l'ente di continuare ad erogare un determinato servizio oppure di esternalizzarlo; o, ancora, ad assumere decisioni riguardo la convenienza di offrire servizi pubblici per altri enti.

Le fasi del "controllo di gestione" classico potranno, quindi, essere distinte secondo questo schema logico-temporale:

- a) programmazione;
- b) rilevazione dei risultati (intesa come monitoraggio) - effettuando un raffronto tra quanto preventivato e quanto via via realizzato, in modo tale da verificare se l'organizzazione (apparato) si stia muovendo nel rispetto delle linee tracciate dal disegno strategico (ove esistente);
- c) valutazione dei risultati - ricorrendo all'elaborazione di un sistema di indicatori che fornisce informazioni sull'economicità dell'azione amministrativa, sull'efficienza e infine, sull'efficacia.

Quest'ultima fase ha subito negli ultimi anni una costante evoluzione affiancando ad un'analisi basata su indicatori classici di tipo economico-finanziari, degli indicatori più evoluti, in particolare orientati all'ambito strutturale e socio-economico. Nell'ottica moderna della gestione aziendale che vede come condotta strategica di maggiore successo quella di occuparsi della *customer's satisfaction* e, più in generale, del cambiamento continuo, il modello classico di controllo che ha origine dagli studi di Robert Newton Anthony presenta alcune carenze che potrebbero portare a minare la sopravvivenza stessa di un qualsiasi azienda.

In questo senso, il ricorso, accanto a parametri prettamente di origine economico-finanziaria, a indicatori di nuova generazione di tipo qualitativo o quantitativo-fisico, o comunque misuratori di ambiti socio-economici, diventa essenziale per poter immaginare di sviluppare in maniera adeguata le linee di evoluzione previste da una moderna "strategia aziendale", valida anche per un organismo pubblico.

È opportuno notare che l'adozione di indicatori di tipo finanziario al fine di misurare la performance operativa deriva dal possesso - da parte di tali misure - di alcune caratteristiche fondamentali che le rendono di semplice utilizzo. Sono ben sperimentati, ampiamente conosciuti dalla comunità degli *users*, facilmente comprensibili e forniscono (solo apparentemente) delle chiare indicazioni grazie al dato monetario in cui si estrinsecano. Tuttavia, tali indicatori sono strettamente mono-dimensionali e focalizzare la valutazione delle "performances" unicamente su indicatori di tipo finanziario rischia di diventare una sorta di arma a doppio taglio per i decisori aziendali, a meno di orientarli in maniera adeguata verso ambiti di natura socio-economica.

Se, da un lato, si arriva ad una semplificazione delle procedure, dall'altro, gli strumenti forniti al management risultano essere incompleti e rischiano di apparire mal progettati. Come ampiamente risaputo in ambito accademico e professionale, il management (le dirigenze, nel settore pubblico), laddove si avvalga di tali strumenti, non sempre è messo in condizioni di intervenire, e quando lo fa, spesso le scelte a cui addiviene si rivelano "tardive". A tutto questo, si aggiunga lo "sbilanciamento" sul breve termine che connota le decisioni che esso si trova ad assumere per il tramite di questi strumenti, noto ai tecnici con l'espressione di "miopia manageriale".

L'utilizzo di indicatori non finanziari non è, tuttavia, scevro da specifiche problematiche, in particolare da quelle relative alla loro scelta, appunto, da utilizzare. Infatti, se per gli indicatori di tipo finanziario esistono criteri comunemente accettati, lo stesso non si può dire per tali misure, per le quali non sono presenti, in genere, standard applicabili e regole precise in relazione alla loro scelta, ma si dovrà di volta in volta far riferimento alle caratteristiche dell'ente (ad es., la natura del servizio). Diventa necessario, quindi, procedere ad un'ampia disamina dei differenti tipi di indicatori non finanziari per poter individuare con chiarezza quelli di cui si necessita al fine della creazione di un adeguato sistema di "controllo di gestione" moderno e in grado di percepire tutte le leve di cui l'apparato può usufruire ai fini della creazione di un valore aggiunto (fondato sulla qualità del prodotto/servizio reso). In effetti, negli ultimi anni, nell'ambito dei sistemi (anche aziendali) di controllo, si è potuto assistere a un capovolgimento del ruolo assolto dagli indicatori finanziari rispetto a quelli fisico-tecnici e qualitativi, a favore di queste ultime due tipologie. Si è provveduto, in tal modo, a sottolineare sempre più la relatività degli schemi del controllo, ovvero il principio secondo cui questi debbano adeguarsi di volta in volta ai contesti ambientali nei quali li si inseriscono. Giova, inoltre, ancora una volta sottolineare che la scelta degli indicatori, per risultare veramente efficace, va effettuata tenendo conto degli obiettivi strategici definiti inizialmente e, in particolar modo, delle aree critiche le cui prestazioni ne permettono in gran parte il raggiungimento.

Evidenziato tutto ciò, ci si è altresì spinti a segnalare che, in una fase successiva, l'accentuata complessità delle strategie intraprese dalle amministrazioni pubbliche abbia portato il management a spostare l'attenzione sulla delineazione della cd. *mappa strategica*, da intendersi

Capitolo 4

quale strumento propedeutico di fondamentale importanza per riuscire a rintracciare i collegamenti e i nessi di causalità che insistono tra le diverse tipologie di indicatori.

La mappa strategica, più nel dettaglio, consiste in una rappresentazione visuale delle relazioni causa-effetto tra le componenti della strategia di un'organizzazione anche pubblica. Essa ha lo scopo di descrivere la strategia e costituisce il collegamento tra formulazione della strategia e l'esecuzione (fasi) della strategia stessa. Con le attuali strategie, focalizzarsi, da parte del management, su di un unico obiettivo si rivela un comportamento sub-ottimale, mentre appare di certo, da parte sua, più consoni il ricorso a parametri che catturino varie dimensioni - tra loro il più delle volte conflittuali e, quindi, da bilanciare - della performance per gli output approntati.

Giova, inoltre, osservare che, per il raggiungimento di soddisfacenti risultati in determinati ambiti, potrebbe richiedersi lo svolgimento di operazioni rientranti in diverse "funzioni" aziendali. Ricorrendo alla struttura organizzativa "funzionale" quasi certamente non verrebbe data adeguata rilevanza a questo fatto; soprattutto, la gestione di quelle operazioni non terrebbe conto delle interrelazioni che sono fra loro esistenti. Ebbene, la consapevolezza che l'efficacia dei sistemi di controllo presupponga l'introduzione di importanti modifiche nelle sue componenti organizzative e quantitative e, ancor prima, lo sviluppo dettagliato di adeguate mappe strategiche in rapporto all'ambiente, ha determinato il proliferare di nuovi modelli di conduzione in grado di mettere a sistema tutti questi nuovi aspetti, nei quali il confine tra strategia e controllo diventa molto sfumato (per non dire assente).

4.1.4 Il ruolo dei CPT

Alla luce di quanto fin qui osservato, appaiono di sicuro interesse le opportunità offerte dalla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali in relazione alla possibilità di comprendere a livello regionale come i differenti orientamenti strategici delle singole Regioni possano impattare nel medio-lungo periodo sulle politiche del territorio. Nello specifico, si è partiti dal considerare il tema della sostenibilità finanziaria degli enti locali. Il tema è già stato trattato in letteratura, sia per determinare le variabili che misurano la sostenibilità sul piano economico, sia per individuare quali variabili socio-economiche hanno impatto sulle condizioni di sostenibilità. Recentemente è stato anche adottato un approccio comparativo a livello internazionale (Padovani, Scorsoni) sulle misure di *financial health* negli Enti locali. Appare quindi abbastanza interessante, ma al tempo stesso piuttosto semplice individuare degli indicatori di performance generici per tali entità, partendo dai dati CPT.

Non è mai stato indagato ancora, invece, il tema della sostenibilità finanziaria in presenza di proventi extra (*extra-incomes*): si fa riferimento, cioè, a proventi che derivino dalla disponibilità, in un particolare ente locale, di risorse non disponibili altrove. Ad esempio, la disponibilità di ricavi che derivano da patrimonio artistico o naturale tale da consentire flussi di risorse differenziali rispetto ad altri Enti Locali limitrofi. Si pone il problema, in queste situazioni, dell'utilizzo di queste risorse extra: se, cioè, le stesse vengano utilizzate per porre le basi per una sostenibilità di lungo periodo dell'ente o se, viceversa, vengano impiegate per politiche di breve termine. L'ipotesi di fondo è che il decisore politico non ha convenienza a avviare politiche di lungo respiro, considerato che il consenso politico è più facilmente ottenibile offrendo ai cittadini benefici immediati, pur se effimeri. Quindi, partendo dalla serie storica delle entrate e uscite finanziarie di tutti i comuni della regione Basilicata, l'idea è quella di verificare anzitutto le condizioni di sostenibilità finanziaria degli enti. A tale scopo vengono considerati appositi indicatori previsti a livello nazionale per la verifica della situazione finanziaria degli enti locali e si osserva il loro effettivo valore prospettico, andando anche ad osservare nel tempo la reale risposta degli enti. Successivamente, come novità da presentare, si è voluto verificare se - e in quale misura - la presenza di *extra-incomes* abbia migliorato le condizioni di sostenibilità finanziaria.

Infine, si è misurato l'impatto degli *extra-incomes* rispetto a politiche di sviluppo di lungo periodo considerando in particolare le seguenti possibili strategie di utilizzo delle risorse aggiuntive:

- Politiche di sostenibilità economico-finanziaria nel lungo termine
- Politiche di sostenibilità ambientale
- Politiche di miglioramento dei servizi ai cittadini nel breve termine
- Politiche di contenimento delle imposte locali
- Politiche di utilizzo delle risorse aggiuntive a sostegno dell'attività amministrativa dell'ente

Ciascuna politica è stata identificata nell'analisi delle poste di bilancio classificate per funzioni e servizi (esempio: la spesa per le "Funzioni nel campo dello sviluppo economico" svela l'attenzione per la sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo, atteso che è volta a sostenere il tessuto economico locale). Nella tabella 4.1 si illustrano le prime corrispondenze rilevate tra tali macrovariabili e gli elementi di bilancio presenti nei dati CPT.

Tale attività di ricerca può avere un impatto su tutte le regioni italiane in quanto, una volta rintracciati tramite correlazioni statistiche i migliori indicatori, si possano poi utilizzare per verificare gli effetti di specifiche politiche territoriali eventualmente avviate dalle singole regioni sui propri territori. Ovviamente, potrebbe essere interessante affiancare agli indicatori derivanti dai dati CPT anche altri indicatori quali-quantitativi di sicura efficacia per la valutazione delle politiche attuate.

Tabella 4.1 CORRISPONDENZA TRA LE POLITICHE DI SVILUPPO DI LUNGO PERIODO E LE VOCI DI BILANCIO

OGGETTO DI ANALISI	VOCI DI BILANCIO
Politiche di sostenibilità economico-finanziaria nel lungo termine	Funzioni nel campo dello sviluppo economico Affissioni e pubblicità Fiere, mercati e servizi connessi Mattatoio e servizi connessi Servizi relativi all'industria Servizi relativi al commercio Servizi relativi all'artigianato Servizi relativi all'agricoltura Funzioni relative a servizi produttivi Distribuzione gas Centrale del latte Distribuzione energia elettrica Teleriscaldamento Farmacie Altri servizi produttivi Funzioni nel campo turistico Servizi turistici Manifestazioni turistiche
Politiche di sostenibilità ambientale	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente Urbanistica e gestione del territorio Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare Servizio di protezione civile Servizio idrico integrato

Capitolo 4

OGGETTO DI ANALISI	VOCI DI BILANCIO
	<p>Servizio smaltimento rifiuti</p> <p>Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente</p>
<p>Politiche di miglioramento dei servizi ai cittadini nel breve termine</p>	<p>Funzioni nel settore sociale</p> <p>Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori di cui: rette corrisposte agli istituti che ospitano i minori a seguito di affidamento giudiziale (2)</p> <p>Servizi di prevenzione e riabilitazione</p> <p>Strutture residenziali e di ricovero per anziani</p> <p>Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona</p> <p>di cui: rette corrisposte agli istituti che ospitano i minori a seguito di affidamento giudiziale</p> <p>Servizio necroscopico e cimiteriale</p> <p>Funzioni di istruzione pubblica</p> <p>Scuola materna</p> <p>Istruzione elementare</p> <p>Istruzione media</p> <p>Istruzione secondaria superiore</p> <p>Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi</p> <p>Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali</p> <p>Biblioteche, musei e pinacoteche</p> <p>Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale</p> <p>Funzioni nel settore sportivo e ricreativo</p> <p>Piscine comunali</p> <p>Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti</p> <p>Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo</p> <p>Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti</p> <p>Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi</p> <p>Illuminazione pubblica e servizi connessi</p> <p>Trasporti pubblici locali e servizi connessi</p>
<p>Politiche di contenimento delle imposte locali</p>	<p>Categoria 1 - Imposte</p> <p>I.M.U. (al netto della quota I.M.U. per alimentazione del fondo di solidarietà comunale (FSC) (9) (al netto dell'eventuale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - I.M.U. fattispecie diversa da abitazione principale - Entrata a titolo di I.M.U. abitazione principale e pertinenze (8) <p>Tributo sui servizi indivisibili (Tasi) - art. 1 co. 639 L. 147/13</p> <p>Imposta di scopo</p> <p>Imposta di soggiorno comuni località turistiche e imposta di sbarco (art. 4 D.Lgs. 23/2011)</p> <p>Imposta comunale sulla pubblicità</p> <p>Addizionale IRPEF</p> <p>Altre imposte di cui:</p> <p>I.C.I. per poste esercizi precedenti (recupero evasione e altre fattispecie particolari)</p>

OGGETTO DI ANALISI	VOCI DI BILANCIO
	Altre ulteriori imposte Categoria 2 - Tasse Tassa sui rifiuti (Tari) - art. 1 co.639 L. 147/13 Canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP) (5) Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche Altre tasse di cui: Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Tarsu) (recupero anni precedenti) (6) Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (Tares) (recupero anni precedenti) (6) Altre ulteriori tasse
Politiche di utilizzo delle risorse aggiuntive a sostegno dell'attività amministrativa dell'ente	Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo Organi istituzionali, partecipazione e decentramento di cui: Indennità per gli organi istituzionali degli enti Segreteria generale, personale e organizzazione Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali Gestione dei beni demaniali e patrimoniali Ufficio tecnico Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico Altri servizi generali

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

4.2 IL CONTROLLO STRATEGICO: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE UMBRIA

La materia dei controlli interni in Regione Umbria è disciplinata dalla L.R. 13/2000; attualmente le tipologie del controllo interno si classificano in base alle finalità per cui il controllo stesso è posto in essere, distinguendosi in un controllo di regolarità amministrativa e contabile, un controllo di gestione, una valutazione della dirigenza e un controllo strategico. Il controllo strategico è finalizzato a verificare il grado di attuazione delle scelte, degli indirizzi e delle direttive strategiche espresse dal Presidente della Giunta e dalla Giunta regionale. Oggetto dell'attività del controllo strategico è l'analisi della congruenza tra gli obiettivi strategici e i risultati conseguiti, con l'individuazione degli eventuali scostamenti, l'identificazione dei possibili fattori ostativi e delle responsabilità per la mancata o la parziale attuazione degli obiettivi posti.

Sotto il profilo organizzativo, la funzione di coordinamento tecnico del controllo strategico, è assegnata al Servizio Controllo strategico, Valutazione politiche, Conti Pubblici Territoriali e Ufficio regionale di statistica della Direzione risorse, programmazione, cultura, turismo.

L'esercizio del controllo strategico si fonda anche sulle risultanze delle rendicontazioni effettuate sui principali documenti di programmazione generale e settoriale, promuovendo e valorizzando in tal modo quella circolarità di processo tra programmazione strategica e rendicontazione dei risultati.

Capitolo 4

4.2.1 La verifica del grado di attuazione delle scelte e degli indirizzi strategici della giunta regionale nel ciclo di programmazione e controllo strategico nella Regione Umbria

Box - La normativa di riferimento della Regione Umbria

Il controllo strategico secondo la *Legge Regionale 13/2000*.

- mira a coadiuvare la Giunta regionale nell'elaborazione delle direttive e degli altri atti di indirizzo politico (art. 99 comma 1 L.R. 13/2000);
- supporta la Giunta regionale nell'individuazione degli obiettivi strategici dei Direttori regionali (art. 99 comma 2 L.R. 13/2000);
- verifica il grado di coerenza e la congruità degli stessi con gli obiettivi strategici fissati dalle direttive e dagli altri atti di indirizzo politico, basandosi sulla valutazione degli strumenti attuativi della programmazione regionale (art. 99 comma 3 L.R. 13/2000);
- tenuto anche conto dei risultati del controllo di gestione, redige, al termine di ciascun semestre e alla fine di ciascun anno, un rapporto sui risultati delle analisi effettuate con proposte di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione e dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (art. 100 comma 1 L.R. 13/2000).

Il controllo strategico secondo il nuovo Statuto della Regione Umbria (*Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21*) prevede nell'Art. 65 "Attribuzioni del Presidente", Comma 2 Lettera K, che il Presidente: presenta all'Assemblea legislativa una relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di governo e sulla amministrazione regionale, nella quale espone l'attività svolta, anche in riferimento alle priorità e agli indirizzi approvati dall'Assemblea legislativa ed indica gli atti di programmazione, che l'esecutivo intende proporre nell'anno successivo.

Fonte: http://leggi.crumbria.it/mostra_atto.php?id=163273&SA,TE,IS,VE,RA,MM&m=5&datafine=20200326®olamento=0

La Regione Umbria adotta ogni anno il DEFR che rappresenta il principale atto di indirizzo politico amministrativo con cui vengono individuate le priorità strategiche che, in attuazione del D.Lgs. 118/2011 vengono suddivise in Aree tematiche (5), Missioni (16) e Programmi.

Il controllo strategico partendo dal DEFR, con la *Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale*, dà conto di quanto realizzato in attuazione delle scelte, degli indirizzi e delle direttive strategiche espresse dalla Giunta regionale e restituisce agli *stakeholders* e più in generale alla comunità, i risultati delle scelte e delle attuazioni delle politiche regionali. I due documenti sono strettamente collegati ed usano la stessa classificazione, per Aree tematiche/Missioni/Programmi. Nella tabella 4.2 si riportano gli obiettivi e le attività tratti dal DEFR 2019-2021 classificati per Aree tematiche/Missioni/Programmi

L'attività di controllo strategico si basa anche sulle risultanze del controllo di gestione, che fornisce i dati di gestione dell'anno suddivisi per missioni, secondo i comuni schemi di bilancio per missioni e programmi definiti dagli allegati n. 9 e n. 10 del D.Lgs. 118/2011 coordinato e integrato dal D.Lgs. 126/2014. In particolare tali dati vengono rendicontati nella *Relazione sullo stato di attuazione del Programma di governo e sull'amministrazione regionale*, dove i dati finanziari relativi agli impegni e pagamenti vengono collegati alle Missioni/Programmi.

Il controllo strategico, sempre a partire dal DEFR, supporta la Giunta regionale nell'individuazione degli obiettivi strategici dei Direttori regionali (art. 99 comma 2 LR 13/2000) e ne valuta il raggiungimento e verifica il grado di coerenza e la congruità degli stessi obiettivi strategici, basandosi sulla valutazione degli strumenti attuativi della programmazione regionale (art. 99 comma 3 LR 13/2000).

Il Controllo strategico fornisce un supporto alla Giunta regionale nell'elaborazione delle direttive e degli altri atti di indirizzo politico attraverso i suoi strumenti:

- analisi del contesto socio-economico, territoriale, ambientale;
- analisi di contesto esterno;
- studi e approfondimenti dei fenomeni socio-economici al fine di definire una sorta di "cruscotto strategico" alla base delle scelte di programmazione regionale.

4.2.2 Gli strumenti di controllo strategico nella Regione Umbria

Nel panorama economico globale si sta affermando una nuova *Data Economy*, in cui i dati sono raccolti, organizzati e scambiati da una rete di fornitori al fine di ricavare valore dalle informazioni accumulate. La Commissione Europea ha stimato per il 2025 una crescita del volume dei dati del 530%, in linea con un aumento del valore della *Data Economy* nell'UE27 fino a 829 miliardi di euro (nel 2018 erano 301 miliardi di Euro, pari al 2,4% del PIL dell'UE). A febbraio 2020 la Commissione Europea ha pubblicato la *Data Strategy*, la nuova strategia europea in materia di dati che mira a fare dell'UE un leader in una società basata sui dati, creando un mercato unico che consentirà ai dati di circolare liberamente all'interno dell'Europa e in tutti i settori.

Non si può guardare al futuro senza avere la consapevolezza del presente, senza cioè avere conoscenza degli elementi di forza e di criticità del sistema socio-economico regionale e ciò diventa fondamentale e imprescindibile soprattutto in tempi come questi, di grave crisi congiunturale, perché solo affrontando i nodi strutturali e le persistenti criticità ci si può rafforzare, quando la congiuntura tornerà a migliorare. Ciò premesso, la finalità principale del Controllo strategico non è quello di indicare ai decisori le azioni da intraprendere, ma di mettere a loro disposizione dati oggettivi e scientificamente rigorosi per adottare azioni adeguate, evidenziando le caratteristiche positive e negative del sistema socio economico regionale, i suoi punti di forza e le sue criticità.

Il Servizio di Controllo Strategico della Regione Umbria predispone:

- l'analisi di contesto socio-economico per il documento *Verso il Quadro Strategico Regionale 2021-2027* della Regione Umbria.
- L'analisi di contesto esterno per il *Piano di prevenzione della corruzione* della Regione Umbria, ai fini di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente di operatività dell'Amministrazione possa o meno dare luogo al verificarsi di fenomeni corruttivi. L'analisi di contesto socio economico è stata ripresa anche nel Rapporto relativo alle attività preparatorie della *Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile*.
- L'indicatore multidimensionale dell'innovazione sviluppo e coesione sociale sul posizionamento dell'Umbria: un sistema di indicatori chiave e composti utili per misurare il benessere e il progresso, con l'intento di andare oltre il Pil e di misurare lo sviluppo o, in altri termini, di valutare la crescita del benessere dei cittadini. L'indicatore è la risultante di 47 indicatori ricompresi in 7 aree di indagine, aggiornato con gli ultimi dati disponibili (per lo più di fonte Istat). Gli indicatori presi in considerazione esaminano questioni di fondo i cui mutamenti dipendono da un insieme di fattori spesso non direttamente riconducibili all'azione regionale, misurando i cambiamenti che si determinano nei fenomeni più rilevanti in confronto con quelli del resto del Paese e di tutte le regioni italiane. Con l'indicatore multidimensionale si intende quindi fornire un documento da cui trarre elementi di cui si possa tener conto nell'interpretazione dei dati, un *cruscotto strategico* utile per le scelte e gli indirizzi su cui orientare la programmazione regionale e quindi un utile strumento per segnalare le tendenze in atto, i punti di forza da valorizzare e le criticità da aggredire.
- All'interno del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), la banca dati CPT è alimentata e gestita attraverso la rilevazione, a livello regionale, dei flussi finanziari di entrata e di

spesa delle amministrazioni pubbliche e di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, per i quali cioè è previsto un controllo da parte di soggetti pubblici. L'obiettivo principale è quello di ricostruire, all'interno di una banca dati dedicata, conti consolidati delle spese e delle entrate, correnti e in conto capitale, del Settore Pubblico Allargato (SPA). Vengono elaborati annualmente degli studi sulla banca dati CPT e gli stessi dati vengono utilizzati in un Modello Multisetoriale per la Regione Umbria (elaborato con la collaborazione di Prometeia). Tale modello contiene un modulo fiscale che si basa sui Conti Pubblici Territoriali (CPT). Il modulo fiscale basato sui CPT ha come obiettivo quello di mettere in relazione le principali voci delle entrate e delle spese con gli aggregati dei conti regionali.

- Il RUICS (Regione Umbria Innovation & Competitiveness Scoreboard) è un sistema di 30 indicatori utili per misurare il posizionamento dell'Umbria in materia di innovazione e competitività, nei confronti di tutte le altre regioni italiane. Oggetto del confronto sono in primo luogo gli indicatori di "input" (quali ad esempio il numero di laureati in discipline tecnico scientifiche, le risorse umane dedicate ad attività di ricerca, la quota di spesa per R&S sul PIL, ecc.), volti ad esprimere lo sforzo che si compie per migliorare o mantenere la capacità competitiva integrati da tutta una serie di indicatori di "output", volti a rappresentare il risultato che si riesce ad ottenere (ovvero gli effetti economici in termini di occupazione nei settori ad alta e medio-alta tecnologia, il numero di brevetti concessi, di esportazioni, ecc.). Il RUICS intende proporsi quale utile strumento volto a fornire un quadro d'insieme delle principali caratteristiche, criticità e potenzialità della competitività e della capacità innovativa dell'Umbria, nonché il posizionamento nei confronti dell'Italia e delle altre regioni, il tutto esaminato in un arco temporale di tre-quattro anni. Per ogni indice viene fornita una rappresentazione grafica del posizionamento competitivo in materia di innovazione e di ambiente macroeconomico dell'economia regionale, corredata da una breve analisi di contesto, svolta comparando l'Umbria alle altre regioni italiane. Infine, il documento presenta alcune indicazioni e valutazioni di sintesi in merito a debolezze, criticità ed eccellenze del sistema regionale, in confronto con le altre realtà territoriali.
- La pagina web Umbria in cifre è lo spazio web della Regione Umbria dove esplorare e indagare il profilo delle principali dinamiche demografiche, socio-economiche, culturali ed ambientali della Regione. L'informazione statistica, organizzata per argomenti tematici, consente una chiave di lettura comparabile anche con altri ambiti territoriali e fruibile a tutti i livelli di utenza. L'informazione statistica disponibile in Umbria in Cifre è organizzata quindi secondo 6 Argomenti principali: Ambiente e Territorio, Cultura e Istruzione, Popolazione e Società, Economia e Lavoro, Mobilità e Trasporti, Sanità e Sociale. Tutte le elaborazioni di dati statistici presenti nel sito attingono da fonti dati ufficiali, in modo particolare da ISTAT, ma anche da altri archivi di interesse pubblico che rispondono ai requisiti di validità e qualità delle fonti statistiche interessate. La facilità di comprensione e l'immediata fruibilità delle informazioni statistiche presenti sono state pensate soprattutto per offrire ad un ampio bacino di utenza, non necessariamente qualificata, la possibilità di acquisire un quadro di conoscenza multidisciplinare della regione Umbria, aggiornato e di attualità. L'infografica del sito risulta particolarmente curata grazie alla disponibilità di cartogrammi e grafici interattivi che consentono di cogliere le dinamiche principali dei fenomeni analizzati. Altre sezioni del sito offrono spazi pensati per raccogliere pubblicazioni e per segnalare eventi che riguardano argomenti di interesse regionale letti in chiave statistica. In particolare nel 2020, a seguito dell'emergenza Covid19, sono stati predisposti numerosi Report sia rispetto all'analisi degli indicatori pubblicati giornalmente dalla protezione Civile, sia rispetto agli effetti prodotti sull'occupazione, sulle imprese, ecc.

Tabella 4.2 TABELLA DI RACCORDO TRA IL DEFR 2019-2021 E LA RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO E SULL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE AI SENSI DEL D.LGS. 118/2011

Aree	Missioni	Programmi	Obiettivi DEFR 2019-2021
<p style="text-align: center;">Area istituzionale</p>	<p>01 - Servizi istituzionali, generali e di gestione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programma 0101 - Organi Istituzionali • Programma 0102 - Segreteria generale • Programma 0103 - Gestione Economica, Finanziaria, Programmazione, Provveditorato • Programma 0106 - Ufficio Tecnico • Programma 0109 - Assistenza Tecnico- Amministrativa Agli Enti Locali • Programma 0110 - Risorse Umane • Programma 0111 - Altri servizi generali • Programma 0112 - Politica regionale unitaria per i servizi istituzionali generali di gestione 	<p>Obiettivo: prosecuzione iter volto ad acquisire maggiori autonomie ex art. 116, 3 comma della costituzione in coordinamento della struttura tecnica della regione Marche.</p> <p>Attività: Avvio trattativa con lo Stato attraverso confronti con i Ministeri competenti per singola materia e da ultimo con il MEF per individuare le risorse finanziarie da riconoscere per l'esercizio di ulteriori funzioni, a partire dalla materia salute.</p> <p>Obiettivo: Attuare una semplificazione organizzativa della Regione al fine di rendere l'amministrazione più semplice e quindi più facilmente accessibile a imprese e cittadini.</p> <p>Attività: Proseguire e rafforzare le azioni legate alla Trasparenza tramite il costante aggiornamento dei dati relativi ai procedimenti amministrativi.</p> <p>Obiettivo: Analisi, monitoraggio e proposta di revisione assetti organizzativi di Il livello in attuazione del nuovo CCNL delle categorie professionali.</p> <p>Attività: Conferimento degli incarichi di Il livello mediante procedura di avviso pubblico attraverso le seguenti fasi: monitoraggio entro il 28.02.2019; proposta entro il 31.03.2019; individuazione entro il 01.05.2019.</p> <p>Obiettivo: Innovazione e attuazione del ciclo della performance.</p> <p>Attività: Adozione del Piano della performance entro il 31/012019.</p> <p>Obiettivo: Revisione e proposta del Codice di comportamento dei dipendenti</p> <p>Attività: Attivazione di uno specifico Laboratorio per la revisione del Codice di comportamento attraverso le seguenti fasi: partecipazione pubblica entro il 31.05.2019 (subordinatamente all'adozione delle Linee Guida ANAC); approvazione entro il 31.12.2019.</p>
	<p>18 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali</p>		

Capitolo 4

Aree	Missioni	Programmi	Obiettivi DEFR 2019-2021
<p style="text-align: center;">Area economica</p>	<p style="text-align: center;">07 - Turismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programma 0701: Sviluppo e valorizzazione del turismo • Programma 0702: Politica Regionale unitaria per il turismo 	<p>Obiettivo: riposizionamento e rafforzamento del brand Umbria.</p> <p>Attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prosecuzione campagna di comunicazione on line e off line sui mercati nazionali ed internazionali concentrando gli interventi nel periodo primavera estate e in quello prenatalizio, ma mantenendo un livello di base della comunicazione per tutto il corso dell'anno; 2. Rafforzamento del portale Umbriatourism. <p>Obiettivo: rafforzamento dei prodotti turistici.</p> <p>Attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Attuazione bandi per il finanziamento delle imprese turistiche sia per la realizzazione di prodotti wedding e family e sia per i connessi investimenti strutturali; 2. Emanazione avviso per il prodotto "Trasimeno", previsto nell'ambito della strategia ITI finanziata nell'ambito del POR FESR 2014-2020; 3. Iniziative di studio e promozionali per a rafforzare il posizionamento dell'Umbria a livello nazionale e internazionale sul tema "Cammini". <p>Obiettivo: implementazione della L.R. 8/2017.</p> <p>Attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Predisposizione del primo Masterplan triennale: si tratta di uno strumento pionieristico per il settore che consentirà di creare una visione di scenario, declinata in cantieri specifici da realizzare nel triennio, utilizzando anche dati informative di nuova concezione; 2. Approvazione del regolamento di attuazione per l'attività delle strutture ricettive (ivi comprese le tabelle di classificazione), delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni turistiche; 3. Riorganizzazione del sistema dell'informazione e accoglienza turistica, sia mediante la definizione di standard di qualità dei servizi che dell'organizzazione territoriale e conseguentemente dei criteri per il finanziamento. Tale attività verrà realizzata in stretto contatto con i Comuni.
	<p style="text-align: center;">14 - Sviluppo economico e competitività</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programma 1401: Industria, PMI e artigianato • Programma 1402: Commercio reti distributive tutela dei consumatori • Programma 1403: Ricerca e innovazione • Programma 1404: Politica regionale unitaria per lo Sviluppo Economico e la competitività 	<p>Obiettivo: Sostenere la crescita della produttività del sistema economico attraverso l'aumento del livello di spesa delle imprese in ricerca e sviluppo ed investimenti innovativi.</p> <p>Attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura dello sportello per la selezione dei progetti, in continuità con gli Avvisi già emanati, per le Start up e pmi innovative; 2. Investimenti innovativi: verrà emanato un nuovo Avviso per il sostegno degli investimenti delle PMI, anche finalizzato a rafforzare su base regionale gli interventi del piano Impresa 4.0. 3. Proseguimento delle attività dello sportello per il sostegno a progetti complessi di ricerca e sviluppo;

Aree	Missioni	Programmi	Obiettivi DEFR 2019-2021
			<p>4. Sottoscrizione accordi di Innovazione e partecipazione alla procedura negoziale relative alle proposte presentate allo Sportello MISE.</p> <p>Obiettivo: Le azioni di tutela e difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti.</p> <p>Attività: Prosecuzione degli interventi a sostegno al servizio svolto dagli sportelli delle associazioni dei consumatori e utenti iscritti nel Registro regionale e alle iniziative di formazione e informazione sui diritti dei consumatori e utenti.</p> <p>Obiettivo: rafforzamento dell'utilizzo delle tecnologie digitali, in particolare per le imprese minori.</p> <p>Attività: Attuazione interventi per lo sviluppo del digitale nei processi produttivi, in base alle priorità previste dalla Strategia di specializzazione Intelligente regionale - RISS 3 - ed in coerenza con le previsioni del POR Fesr 2014-2020.</p> <p>Obiettivo: Supporto all'ampliamento della proiezione internazionale delle imprese.</p> <p>Attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidare il contributo delle esportazioni alla crescita del PIL regionale nel tessuto imprenditoriale delle PMI, nonché rafforzare il percorso di crescita della relativa quota di mercato; 2. Aumentare il numero delle imprese ombre stabilmente esportatrici, nonché l'intensità dell'export in termini di fatturato e di numero dei mercati raggiunti; 1. riapertura dell'avviso finalizzato al supporto di reti di imprese e bando fiere delle Camere di Commercio; 2. Sviluppare e consolidare una presenza rilevante delle aziende ombre sui canali e-commerce internazionali, al fine di accrescere la quota ombra di export digitale e coglierne le crescenti opportunità; 3. Aumentare la quota di esportazioni realizzata e sostenere l'internazionalizzazione delle imprese ombre aiutandole con specifici strumenti di supporto. <p>Obiettivo: Attuazione di azioni per il superamento di fenomeni di razionamento del credito e per rafforzare l'autonomia finanziaria delle imprese.</p> <p>Attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Attuazione degli interventi pubblici finalizzati alla progettazione e gestione di strumenti finanziari, secondo modalità coerenti con la strumentazione nazionale e, in particolare, con il Fondo di Garanzia per le PMI; 2. Prosecuzione di interventi per la gestione delle transizioni e crisi industriali attraverso l'Unità tecnica per le crisi d'impresa; 3. Prosecuzioni interventi di sistema, sia in tema di coordinamento - anche attraverso le proprie società Sviluppo Umbria e Gepafin e con il coinvolgimento degli <i>stakeholder</i> - sia mediante interventi diretti finalizzati alla reindustrializzazione di specifiche aree con

Capitolo 4

Aree	Missioni	Programmi	Obiettivi DEFR 2019-2021
			<p>strumenti quali gli Accordi di Programma per le Aree di crisi complessa, Aree di crisi non complessa, Contratti ed Accordi di Sviluppo e Accordi per l'Innovazione.</p> <p>Obiettivo: Assicurare un accesso unico, integrato e coordinato ai servizi pubblici dell'Umbria attraverso l'ecosistema digitale regionale</p> <p>Attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sottoscrizione con le PA umbre della Convenzione generale della CN-Umbria e l'Accordo sull'accesso unico; 2. Proposta di modifica della legge regionale 8/2011; 3. Evoluzione dell'infrastruttura geografica "Smart Land". <p>Obiettivo: Attivare servizi digitali rivolti a cittadini/imprese, utilizzando le piattaforme regionali e nazionali.</p> <p>Attività: Emanazione dell'avviso per le PA umbre per attivare servizi digitali con SPID, pagoPA, ANPR.</p> <p>Obiettivo: Razionalizzare l'infrastruttura digitale dell'Umbria.</p> <p>Attività: Emanazione dell'avviso per le PA umbre per dare impulso alla razionalizzazione dei CED e al successivo trasferimento verso DCRU oltre che al consolidamento di rete&VoIP.</p> <p>Obiettivo: Rendere esigibili i diritti digitali ed inclusione digitale.</p> <p>Attività:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Attivazione dei punti di accesso assistito DigiPass e dei DigiPass+Hub e costituzione della loro rete; 2. Emanazione dell'avviso per le Pa umbre finalizzato all'implementazione della rete #WIFIUmbria.

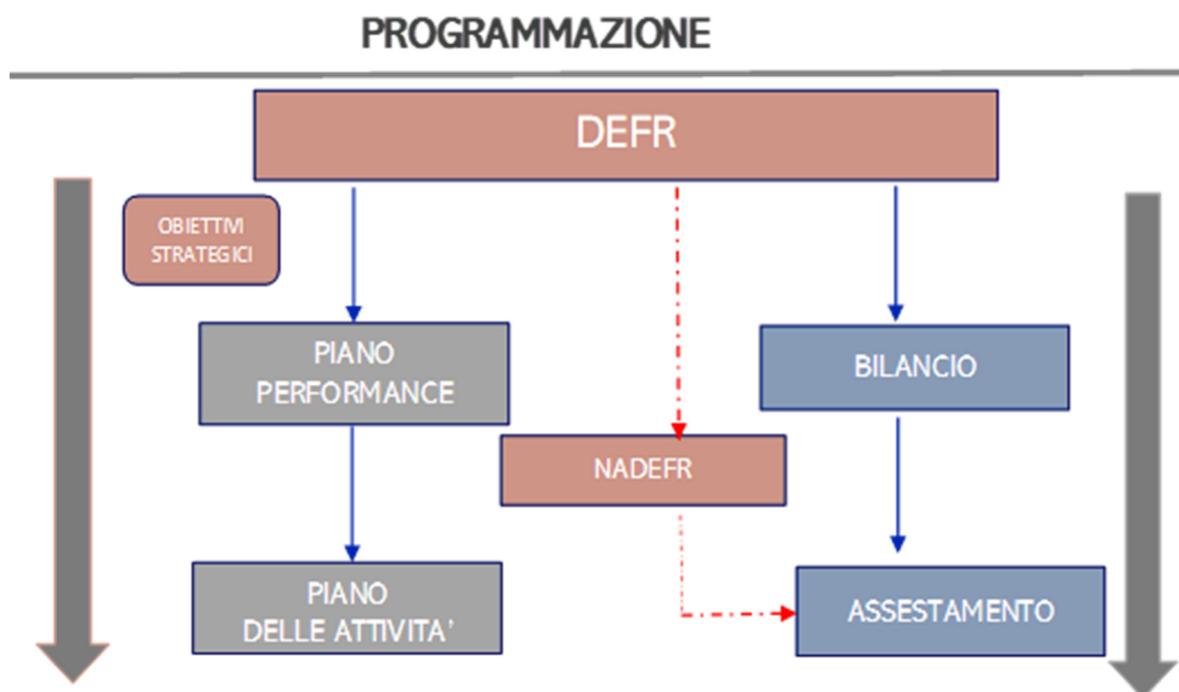
Fonte: www.regione.umbria.it/la-regione/relazione-sullo-stato-di-attuazione-del-programma-di-governo

4.3 IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE E DEL CONTROLLO STRATEGICO IN EMILIA-ROMAGNA

4.3.1 Il processo di programmazione della regione Emilia-Romagna

Il processo di programmazione, definito nell'Ente dopo l'introduzione D.Lgs. 118/2011, può essere rappresentato dalla figura 4.1. Molto sinteticamente, dal DEFR discende la pianificazione della Performance, ovvero la definizione degli obiettivi che guidano e orientano le prestazioni e le azioni della dirigenza apicale, in particolare dei direttori generali della Regione. Le indicazioni riportate nel *Piano della performance* costituiscono, a loro volta, elementi guida per la predisposizione dei singoli Piani di attività annuali redatti da tutte le strutture organizzative della Regione.

Figura 4.1 IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA



Come verrà meglio descritto nelle pagine seguenti, ciascuna fase della programmazione strategica è accompagnata da indicatori che consentono di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi, siano essi politico-strategici (DEFR) o organizzativi-gestionali (PP o Programmi di attività). Parallelamente, sempre dal DEFR, si avvia il ciclo di pianificazione finanziaria e di bilancio, che si sviluppa con il bilancio di previsione e le successive variazioni.

1) *Il DEFR della Regione Emilia-Romagna*

Sin dalla prima edizione, il DEFR della Regione Emilia-Romagna, adottato in via sperimentale e del tutto volontaristica nel 2015, anticipando gli obblighi di legge in concomitanza con l'inizio del mandato della Giunta, è stato strutturato in modo tale da consentire non solo di accompagnare il primo bilancio della X Legislatura, ma anche di rendicontare gli obiettivi strategici in esso illustrati, a supporto del controllo strategico. La Regione Emilia-Romagna ha approvato il primo DEFR il 16 marzo 2015 declinando gli impegni politici espressi nel Programma di mandato che il Presidente Bonaccini presentò il 26 gennaio, formalizzando il processo di programmazione/controllo e ponendo in tal modo le basi per delineare l'architettura del controllo strategico.

Nelle edizioni del DEFR che si sono succedute negli anni sono stati tracciati gli obiettivi strategici di riferimento e gli elementi che hanno concorso alla loro realizzazione. La tavola di raccordo fra gli obiettivi strategici ha consentito di tenere traccia delle correzioni di rotta che talvolta si sono rese necessarie alla luce dei nuovi contesti di riferimento⁶⁴ e del livello di raggiungimento dei risultati attesi, attraverso l'attivazione di meccanismi di *feedback* fra risultati attesi e raggiunti. Oltre alle 6 edizioni di DEFR che sono state presentate nel corso della X legislatura, costituiscono tasselli determinanti per l'impianto del controllo strategico le 4 edizioni di

⁶⁴ Illustrati in particolare nelle parti di contesto economico-finanziario internazionale, nazionale e regionale della Parte I del DEFR, oltre che negli aggiornamenti degli indicatori statistici BES e di contesto delle aree tematiche di riferimento: istituzionale, economica, socio-sanitaria, culturale e territoriale.

Capitolo 4

NADEFR e le 4 Rendicontazioni DEFR. A seguire nella tabella 4.3 l'elenco completo dei documenti approvati nella X Legislatura.

Tabella 4.3 DOCUMENTI APPROVATI NELLA X LEGISLATURA

X LEGISLATURA									
PROGRAMMAZIONE				AGGIORNAMENTO E CONTROLLO					
	DGR		DAL			DGR		DAL	
<u>DEFR 2015</u>	255	16.03.2015	11	28.04.2015					
<u>DEFR 2016</u>	1632	29.10.2015	52	21.12.2015					
<u>DEFR 2017</u>	1016	28.06.2016	93	27.09.2016	<u>NADEFR 2017</u> <u>Rend DEFR 2015</u>	1747	24.10.2016	104	21.12.2016
<u>DEFR 2018</u>	960	28.06.2017	123	26.09.2017	<u>NADEFR 2018</u> <u>Rend DEFR 2016</u>	1631	23.10.2017	130	21.12.2017
<u>DEFR 2019</u>	990	25.06.2018	177	26.09.2018	<u>NADEFR 2019</u> <u>Rend DEFR 2017</u>	1833	29.10.2018	185	19.12.2018
<u>DEFR 2020</u>	1064	24.06.2019	218	17.09.2019	<u>Rend DEFR 2018</u>	1209	15.07.2019	223	01.10.2019
					<u>NADEFR 2020</u>	1840	28.10.2019		

Fonte: DEFR 2015-2016, NADEFR 2017-2020 e Rend DEFR 2017-2020

Nel corso della XI Legislatura, avviata a gennaio 2020, è stato approvato, nel rispetto dei termini di legge e subito dopo la presentazione del Programma di Mandato da parte del Presidente Stefano Bonaccini del 9 giugno 2020, il DEFR 2021, con deliberazione della Giunta regionale n. 788 del 29 giugno 2020.

Per una lettura dei documenti approvati nel corso della X e XI Legislatura, si rimanda anche al link <https://finanze.regione.emilia-romagna.it/defr>. Per una sintesi delle versioni in lingua inglese <https://finanze.regione.emilia-romagna.it/defr/approfondimenti-en>.

2) *Format obiettivi strategici*

Ogni obiettivo strategico è stato presentato secondo uno schema predefinito, in cui la soggettività dell'estensore potesse essere confinata almeno entro i limiti di elementi ritenuti essenziali per l'elaborazione dello stesso. Pertanto, oltre all'individuazione della Missione e del Programma di Bilancio armonizzato, alla descrizione dell'obiettivo, all'Assessorato di riferimento e agli altri Assessorati coinvolti, si è ritenuto necessario individuare:

- Strumenti e modalità di attuazione
- Altri soggetti che concorrono all'azione
- Destinatari
- Eventuali impatti in termini di pari opportunità e non discriminazione
- Eventuali impatti sugli Enti locali
- Anche dati e/o link di interesse
- Risultati attesi, espressi in termini di indicatori, di intera legislatura, del triennio e dell'annualità di riferimento
- Eventuale collegamento con l'Agenda 2030

Questo schema predefinito ha consentito di elaborare un documento che potesse garantire anche un certo livello di uniformità nell'illustrazione degli stessi obiettivi strategici.

3) *La partecipazione degli stakeholders*

Per rendere più evidenti le necessarie forme della partecipazione degli *stakeholders* all'elaborazione dei piani e dei programmi regionali e per rafforzare il collegamento tra il quadro complessivo della programmazione regionale e della programmazione locale, ogni obiettivo strategico oltre ad essere concertato, in fase di audizione, con le Parti sociali e gli *stakeholders*

di riferimento della società regionale, esplicita, quando esistenti, gli impatti attesi sul sistema degli enti locali. Non solo: nella Tavola di Raccordo del DEFR per ciascuno degli obiettivi tracciati viene evidenziato il collegamento con gli *stakeholders* di riferimento: aziende sanitarie, università, enti locali, associazionismo, imprese agricole, sistema imprenditoriale, cittadini e collettività, giovani, famiglie, disoccupati, persone in condizioni di svantaggio ecc.

L'indice tematico, corredato della sitografia relativa alle banche dati, costituisce un altro punto di forza per la conoscenza e l'approfondimento dei diversi ambiti della nostra regione.

4) *Il DEFR e il progetto CPT*

Nella Parte I del DEFR, e della Nota di Aggiornamento al DEFR, fin dalla prima edizione, hanno sempre trovato ampio le analisi e i dati elaborati nell'ambito del progetto CPT. In una apposita sezione relativa alla spesa prodotta a livello regionale dalle pubbliche amministrazioni e dalle aziende, agenzie, enti e società che compongono l'insieme degli enti strumentali, viene analizzata, a conclusione dell'attività di rilevazione dei bilanci, condotta nell'ambito del progetto Conti Pubblici Territoriali, la dinamica evolutiva della spesa territoriale con evidenziazione dei settori funzionali e dei soggetti finali di spesa.

Una seconda sezione, incentrata sulla quantificazione dei cosiddetti residui fiscali, pone a confronto, tramite consultazione del catalogo OPEN CPT⁶⁵, i risultati storici prodotti dai vari nuclei regionali relativamente alle spese ed alle entrate riferibili a ciascun territorio.

Anche la Parte III del DEFR, che riporta gli indirizzi politici che la Giunta regionale assegna agli enti partecipati dalla Regione, suddivisi in società in house ed enti strumentali e società controllate e partecipate, costituisce un valido supporto per tutti gli approfondimenti relativi al Progetto CPT.

4.3.2 Il processo di controllo strategico

Come già scritto, il DEFR non è solo documento di programmazione, ma anche di supporto al controllo strategico, concorrendo ad attuare la circolarità di processo tra programmazione strategica e rendicontazione dei risultati. Partendo dai principali documenti di programmazione generale e settoriale, il controllo strategico restituisce agli *stakeholders* e più in generale alla comunità, i risultati delle scelte e delle attuazioni delle politiche elaborate dalla Giunta. Questo processo può essere rappresentato secondo il diagramma di seguito evidenziato (figura 4.2).

⁶⁵ Si veda: https://www.contipubbliciterritoriali.it/CPTDE/catalogo/CPTDE_CatalogoCPT.html

Figura 4.2 CONTROLLO STRATEGICO DELAL REGIONE EMILIA ROMAGNA



Il controllo strategico è disciplinato dalla delibera di Giunta regionale n. 468 del 10 aprile 2017 *Sistema dei controlli interni della Regione Emilia-Romagna*, un provvedimento a carattere generale con il quale la Giunta ha voluto potenziare il sistema dei controlli superando una visione frammentaria e meramente adempimentale. Con tale disciplina sono stati regolati e sistematizzati su tre livelli, di seguito elencati, i controlli esercitati nell'ente:

1. Primo livello o livello procedimentale che raccoglie i controlli di tipo continuativo su singole procedure o procedimenti;
2. Secondo livello o di gestione complessa, esercitati da strutture organizzative deputate al controllo e relativi ad ambiti e settori specifici;
3. Terzo livello o di *internal audit*, volti a garantire il corretto funzionamento dell'intero sistema dei controlli interni, affidati all'Organismo Indipendente di Valutazione.

Classificato come un controllo di secondo livello, il controllo strategico, disciplinato dall'art. 9 della suddetta deliberazione 468/2017 individua la Rendicontazione al DEFR quale supporto principale e generale della funzione. Esso si sviluppa annualmente su filoni di ricerca e per il conseguimento di obiettivi specificatamente individuati con un Programma di sviluppo del Capo di Gabinetto della Giunta regionale.

5) *La Rendicontazione del DEFR*

La Regione Emilia-Romagna ha introdotto già dal 2015 la Rendicontazione al DEFR: ogni anno, normalmente con la presentazione della Nota di Aggiornamento, viene sottoposto all'approvazione dell'Assemblea Legislativa la Rendicontazione al DEFR relativo all'anno appena concluso. Per ciascun obiettivo strategico, viene attestato, attraverso un set di indicatori, il grado di raggiungimento dei risultati attesi evidenziando:

- i principali risultati di output, ovvero i prodotti e le azioni della gestione dell'Ente;
- gli indicatori finanziari di spesa, ovvero l'entità delle risorse impiegate, elaborati sulla base delle risultanze contabili evidenziate nel Rendiconto finanziario.

- i risultati di impatto (*outcome*), ovvero i cambiamenti rilevati sul tessuto economico, sociale, territoriale, ambientale, generati dall'azione di governo regionale.

6) *Coerenza con Piano Performance*

Parallelamente, nell'ambito dei processi di gestione, gli obiettivi strategici del DEFR vengono declinati in obiettivi operativi e di gestione assegnati alla responsabilità dei diversi direttori generali e dei dirigenti. Gli obiettivi di cambiamento, delineati nel DEFR, fungono da trait d'union fra obiettivi strategico-politici ed obiettivi operativi.

Dal primo DEFR della XI Legislatura, quale misura di semplificazione, la Giunta ha infatti individuato all'interno del DEFR gli Obiettivi di cambiamento⁶⁶ necessari per la predisposizione del Piano della Performance, di cui all'art. 10, D.Lgs. 150 del 2009. La finalità di questa innovazione è diretta al conseguimento di 3 obiettivi di miglioramento:

- favorire una maggiore integrazione tra pianificazione strategico-politica e ciclo della performance.
- Semplificare il processo individuando un unico momento decisionale politico (rappresentato dal DEFR e relativa Nota di Aggiornamento al DEFR).
- Ridurre i tempi di individuazione degli obiettivi di cambiamento, che a regime, saranno definiti con Nota di Aggiornamento al DEFR, indicativamente nel mese di ottobre dell'anno precedente a quello cui sono riferiti.

Gli obiettivi di cambiamento costituiscono la prima declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi tecnici che la Giunta individua e su di essi si innesca il processo di valutazione delle performance. Il raggiungimento degli obiettivi operativo-gestionali è misurato attraverso un set di indicatori principalmente di output, alcuni dei quali trovano applicazione anche nell'ambito del processo di Rendicontazione al DEFR.

7) *Rapporto sul Controllo strategico*

Per la prima volta, nel 2019 al termine dell'ultima Legislatura, la Giunta ha presentato il Primo Rapporto di Controllo strategico di Legislatura. Con questo lavoro sono state evidenziate le valutazioni operate sulle 41 principali politiche messe in atto dalla Giunta nel quinquennio, illustrando i risultati conseguiti e gli impatti prodotti sul contesto di riferimento e consentendo al nostro Ente di porsi in una posizione di flessibilità strategica⁶⁷.

⁶⁶ Per tali oggetti si è ritenuto, in via sperimentale, di non applicare quanto previsto dalla Delibera di Giunta Regionale n. 468/2017, definendo tali obiettivi in sede di elaborazione del DEFR anziché con successivo atto del Capo di Gabinetto. Ciò al fine di semplificare il processo decisionale abbreviandone i tempi e migliorandone la coerenza con gli obiettivi strategici di programmazione.

⁶⁷ *Strategic management in the public sector. a tool for improving performance of ongoing operations or redefining performance to meet new challenges?* Report to the European Commission's Public Administration and Governance network, Benedict Wauters, marzo 2017.

Figura 4.3 PERFORMANCE / MATURITÀ



Per la X Legislatura, hanno costituito tasselli determinanti per tale Relazione, oltre alle sei edizioni di DEFR che sono state presentate nel corso della legislatura, le quattro edizioni di NADEFR e le quattro Rendicontazioni DEFR (vedi sopra tabella 4.3).

Altri documenti di programmazione generale e settoriale utili per la messa a punto del Rapporto sul controllo strategico sono stati: il Patto per il lavoro, il Documento Strategico Regionale, gli strumenti per la tutela e l'uso del territorio e il Piano della Performance, tutti letti nel contesto delle sfide poste dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

I rendiconti delle politiche, aggregati per singolo assessorato, presentano, in modo molto sintetico, i principali obiettivi di legislatura conseguiti, i risultati di output, nonché l'impatto diretto sulla qualità della vita dei cittadini della nostra Regione e di chi vi lavora. Di ogni dato presentato è stata fornita la fonte di certificazione, in modo da illustrare con chiarezza tutti gli elementi che hanno concorso al raggiungimento dei risultati attesi per la realizzazione degli obiettivi strategici. Va in questa direzione di "oggettivazione" dei risultati ottenuti la scelta di arricchire il contenuto dei documenti di programmazione con sintesi dei dati relativi al posizionamento della nostra regione rispetto al sistema Paese derivanti da banche dati certificate, che contemplino anche indicatori relativi al Benessere Equo e Sostenibile (BES), ad Agenda 2020 e ad Agenda 2030.

Il Rapporto, pubblicato sul sito istituzionale della Regione, portale Finanze, area tematica Controllo strategico (<https://finanze.regione.emilia-romagna.it/controllo-strategico/controllo-strategico-1>) e in Amministrazione Trasparente (<http://trasparenza.regione.emilia-romagna.it/disposizioni-generali/atti-generali/elenco-degli-atti-per-aree-tematiche>), restituisce alle parti sociali, economiche ed istituzionali, agli *stakeholders* e più in generale alla intera collettività, i risultati conseguiti al termine della legislatura, in una logica di assoluta trasparenza.

Il Rapporto sul Controllo strategico, come previsto dalla determinazione dirigenziale del Capo di Gabinetto della Giunta n. 4639/2019, è stato trasmesso all'Organismo Interno di Valutazione (OIV) i cui componenti hanno espresso soddisfazione nel "vedere che il percorso svolto fino ad ora ha portato a una significativa evoluzione del sistema di performance management e della qualità dei diversi livelli e strumenti di programmazione e controllo".

4.4 IL CONTROLLO STRATEGICO: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE MOLISE

La materia dei controlli interni in Regione Molise è disciplinata dalla Delibera di Giunta Regionale n. 376/2014 *Direttiva sul sistema dei controlli interni della Regione Molise*. Nel corso degli ultimi anni l'Ente regionale ha proseguito nella progressiva implementazione di attività e strumenti per l'integrazione dei cicli di programmazione e per il monitoraggio dello stato di attuazione delle politiche regionali. In questo ambito, l'adozione del *Piano triennale della performance Organizzativa* della Regione Molise, redatto ai sensi dell'art. 10 D.Lgs. n. 150/2009, in coerenza con i contenuti della programmazione strategica e finanziaria, e nel quadro dell'asset organizzativo e delle risorse finanziarie per l'esercizio di riferimento, si inserisce nel quadro della "new policy per la pianificazione, gestione e controllo dell'ente", posta tra le scelte strategiche del Governo regionale nel Documento di Economia e Finanza Regionale.

Il ciclo della programmazione prende avvio con l'approvazione del Documento di Economia e Finanza Regionale, che dettaglia le linee contenute nel Programma di Governo presentato ad inizio mandato e, in aggiornamento alle stesse, contiene l'approfondimento puntuale delle priorità e delle azioni strategiche (tabella 4.4). Nel documento di programmazione sono esplicitate le priorità strategiche dell'ente, articolate in quattro ambiti di intervento, a loro volta declinate in azioni attuative, per le quali viene indicato il collegamento con Missioni e Programmi del Bilancio di Previsione: in tal modo vengono create le condizioni per il raccordo tra i due documenti e per il successivo esercizio del controllo di gestione. Per ogni singola iniziativa funzionale all'attuazione del programma di governo, inoltre, sono definiti Target e Risultati attesi.

Tabella 4.4 LE PRIORITÀ STRATEGICHE RIPORTATE NEL DEFR 2020-2022

AMBITO	PRIORITÀ
1. Ambito Economico Produttivo	<ul style="list-style-type: none"> – Creare le condizioni economiche, finanziarie e amministrative per lo sviluppo delle imprese regionali e per l'attrazione di investimenti. - Istituzione della Zona Economica Speciale Adriatica Interregionale nelle Regioni Puglia e Molise (ZES) – Promuovere l'innovazione per la competitività del sistema produttivo regionale – Rilanciare i distretti produttivi dell'area di crisi complessa; – Sostenere l'internazionalizzazione delle imprese – Sviluppare e valorizzare i settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura – Potenziare le politiche per l'istruzione, la formazione e l'occupabilità – Promuovere il lavoro e per l'occupazione
2. Ambito Sanità e Sociale	<ul style="list-style-type: none"> – Potenziare l'offerta sanitaria – Promuovere il benessere della popolazione e dell'inclusione sociale – Favorire il ripopolamento dei piccoli comuni – Favorire l'integrazione dei migranti – Politiche per la casa e housing sociale
3. Ambito Cultura Turismo e Sport	<ul style="list-style-type: none"> – Innovare il sistema dell'offerta turistica e culturale molisana – Diffusione del valore dello Sport per dare valore al territorio – Promuovere il valore, la cultura e l'educazione allo sport
4. Ambito Ambiente e Territorio	<ul style="list-style-type: none"> – Tutelare e preservare la salubrità ambientale – Difendere e mettere in sicurezza il territorio – Rendere il territorio regionale accessibile, fruibile ed interconnesso – Tutelare e valorizzare le risorse naturali – Potenziare il sistema di Protezione Civile

Fonte: Elaborazioni su dati Defr 2020-2022

Capitolo 4

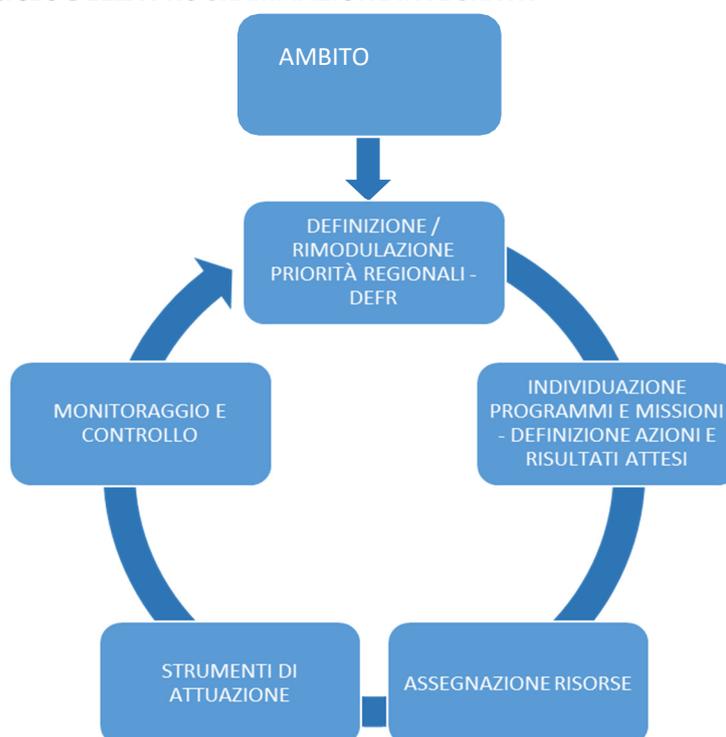
A cascata dalle linee programmatiche declinate nel DEFR viene redatto ed approvato il *Piano della performance Organizzativa* della Regione Molise per il triennio di riferimento, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n 150, che, secondo quanto previsto dalla Direttiva sul sistema dei controlli interni della Regione Molise (punto 8) è, altresì, strumento di attuazione del controllo strategico.

A partire dai contenuti del *Piano della performance*, i Direttori di Dipartimento, il Direttore della Direzione Generale della Salute e i Direttori dei Servizi Autonomi della Giunta regionale elaborano, con il coinvolgimento delle strutture, il Piano di attività, funzionale al raggiungimento dei target previsti per lo stesso anno, da redigersi secondo quanto previsto nello stesso *Piano della Performance* il quale costituisce il documento dal quale scaturisce l'assegnazione degli obiettivi individuali per la valutazione della dirigenza.

Il Piano declina gli obiettivi strategici e operativi di performance delle strutture della Giunta regionale, completi di indicatori e target, per il triennio in esame, selezionandoli come funzionali a rendere attuabili le priorità definite nel DEFR, mediante linee di azione di cui l'Amministrazione è direttamente responsabile. Il collegamento degli obiettivi alle priorità definite nel DEFR è esplicitato in una specifica sezione del documento, dove è riportato il riepilogo degli obiettivi specifici fissati.

Secondo un processo progressivo "a cascata", si definiranno, quindi, gli obiettivi assegnati alle strutture di vertice dell'amministrazione e gli obiettivi di ciascuna struttura dirigenziale, con i relativi indicatori di risultato e valori attesi, ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale.

Figura 4.4 IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE INTEGRATA



Fonte: Elaborazioni sui dati DEFR 2019-2021

Il punto di partenza e di riferimento per la realizzazione del sistema dei controlli e in particolare per il controllo strategico, viene attuato mediante l'integrazione tra i cicli di programmazione

che consente di delineare uno scenario e uno, seppur perfettibile, strumento cui far riferimento per la pianificazione ed esecuzione delle azioni strategiche e per il loro monitoraggio. A seguito dell'approvazione del documento di programmazione in aggiornamento al Programma di Governo, la Giunta approva, ai sensi e dell'articolo 39, comma 10 del D.Lgs. n. 118/2011, la ripartizione in capitoli delle categorie e dei macro-aggregati del Bilancio finanziario gestionale di previsione per il triennio di riferimento, ai fini della gestione e della rendicontazione, e l'assegnazione ai dirigenti regionali/direttori dipartimentali titolari dei centri di responsabilità, ai fini della gestione, dei capitoli di entrata e di spesa. La Delibera stabilisce che l'assegnazione ai Direttori dei Servizi della responsabilità della gestione dei capitoli di entrata e di spesa del bilancio di previsione 2019-2021 debba essere raccordata, in termini di attivazione e di utilizzo delle risorse, in modo integrato con gli obiettivi definiti nel DEFR e con l'attuazione delle disposizioni previste nella legge di stabilità regionale per l'anno in esame.

Quale elemento che concorre alla messa a sistema del controllo strategico nonché al controllo di gestione, va evidenziata l'approvazione del Piano della performance, che a partire con la programmazione strategica e finanziaria, nell'ambito dell'asset organizzativo della Regione Molise e delle risorse finanziarie per l'anno di riferimento, declina gli obiettivi specifici di performance delle strutture della Giunta regionale, completi di indicatori e target per il triennio in esame.

Il Documento di Economia e Finanza Regionale costituisce il fulcro del "ciclo della programmazione integrata", esplicitato graficamente nella figura 4.4: esso dettaglia le linee contenute nel Programma di Governo presentato ad inizio mandato e, in aggiornamento alle stesse, contiene l'approfondimento puntuale delle priorità e delle azioni strategiche.

Con tali prospettive si è dato avvio ad un percorso volto a porre le basi per l'integrazione tra ciclo di programmazione strategica, ciclo della performance e ciclo del bilancio, intesa quale logica di coerenza e di interfunzionalità tra obiettivi politici, obiettivi di performance dell'ente nel suo complesso e individuale e le risorse finanziarie, secondo quanto previsto dal principio di armonizzazione dei sistemi contabili.

Il Documento di Economia e Finanza regionale 2020-2022, nel programmare le iniziative che concorrono all'attuazione delle priorità regionali per il prossimo triennio, rendiconta lo stato di attuazione di quelle già previste nel documento di programmazione 2019 approvato con DGR n. 66 del 2019, e in itinere o concluse e, dunque, lo stato di attuazione delle linee programmatiche e del livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Un ulteriore elemento, essenziale e necessario per l'espletamento dei controlli interni e, in particolare per quello strategico, è costituito dalla base di dati e di informazioni. Al fine di costruire un'adeguata base dati su cui esperire il controllo, sono state poste in essere le attività e i meccanismi informatici per consentirne, in via ordinaria, la continua e costante alimentazione. Quale strumento funzionale all'esecuzione del controllo strategico in via ordinaria, è stata avviata, nell'ambito degli interventi incentrati sulla razionalizzazione, accelerazione ed efficientamento dei processi gestionali e di monitoraggio, un'azione che prevede il potenziamento del sistema informativo (inteso quale architettura delle procedure e dei meccanismi di coordinamento) e di un più elevato impiego delle funzionalità e sfruttamento delle funzioni del sistema informatico al momento in uso all'amministrazione. Come primissimo step è stata richiesta l'implementazione da parte di tutte le strutture regionali della funzione "Carteggio" che consente, mediante l'aggregazione di atti e documenti caratterizzati da relazioni logiche-funzionali (oltreché, in linea di massima, di temporalità) di agevolare e rendere più efficace la produzione amministrativa e di accelerarne i tempi, nonché di monitorare l'attuazione e l'esecuzione delle singole iniziative e di ridurre il rischio di errori. Al contempo, al fine di rendere disponibili all'ente, nel più breve tempo possibile, un efficace sistema di controlli, contestualmente alle azioni *in itinere* è in corso un'attività di *scouting* e di verifica della possibilità di impiego di sistemi informatici dedicati per l'esecuzione dei controlli stessi, che

Capitolo 4

garantiscono certezza nell'implementazione e nella reportistica, immediata accessibilità e consultabilità, continuità nelle informazioni e che riducano al minimo i rischi di errore.

In definitiva, tutte queste azioni, oltre che a dare concreta operatività ai controlli, consentono la messa a punto sperimentale di metodologie e modalità coerenti con l'*asset* e i processi di lavoro dell'ente per un proficuo e puntuale sistema di controllo.

L'Amministrazione regionale intende rafforzare, con una visione e un approccio integrati e in coerenza con il quadro normativo vigente, l'operatività del Sistema dei controlli interni dell'ente, rivedendo e rendendo coerenti con tale finalità l'assetto organizzativo e le procedure anche mediante interventi sulla cornice regolamentare regionale.

A livello regionale, la L.R. 18 aprile 2014 n. 11, articola il *Sistema dei controlli interni e sul sistema regionale* nei seguenti strumenti:

- a) valutazione e controllo strategico concernente l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.
- b) controllo di gestione concernente l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.
- c) controllo di regolarità amministrativa e contabile concernente la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.
- d) valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale.
- e) controlli sugli enti del Sistema Regione Molise concernente la verifica delle procedure di gestione e controllo degli enti e società del Sistema, il monitoraggio dello svolgimento dei controlli interni, la mappatura dei rischi e la pianificazione di audit.

A tali previsioni si affianca quanto previsto, allo stato attuale, dalla *Direttiva sul Sistema dei controlli interni della Regione Molise* (DGR n. 376 del 1° agosto 2014) che necessita di un aggiornamento e revisione delle regole, procedure e strutture organizzative coinvolte, onde garantirne piena operatività e aderenza al mutato contesto di riferimento. A tal fine, il Governo regionale ha già posto in essere, in via preliminare e prodromica, le prime misure di carattere organizzativo indispensabili per una razionalizzazione e piena operatività del sistema dei controlli, attraverso una chiara individuazione delle strutture competenti per le diverse tipologie degli stessi.

4.5 IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE IN REGIONE CAMPANIA: IL RACCORDO TRA IL DEFR E IL PIANO DELLA PERFORMANCE

Le disposizioni legislative, in materia di organizzazione e contabilità degli enti territoriali adottate nel corso dell'ultimo decennio, hanno profondamente mutato l'impostazione e l'approccio da parte degli organi politici e gestionali nella pianificazione delle attività operative.

La Regione Campania in funzione della stretta interconnessione tra il DEFR e il Piano della Performance, ha inteso ulteriormente rafforzare la coerenza tra i due strumenti riconoscendola sia sotto il profilo normativo che da quello operativo.

Dal punto di vista normativo è opportuno richiamare:

- la Legge Regionale 5 dicembre 2017, n. 37 "*Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale*" che all'art. 3 c.7 prevede che "la funzione di programmazione si raccorda alla funzione di controllo della gestione e di valutazione dei risultati, nonché, nelle sue varie articolazioni, alla misurazione e valutazione della performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative in cui si articola".

– Il *Sistema di Misurazione e Valutazione della performance (SMiVaP)*⁶⁸ del personale e dei dirigenti della Giunta Regionale della Campania il quale prevede all'art. 10 che "il Piano della Performance, definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, stabilisce, gli obiettivi, gli indicatori e i target per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione; tale articolazione dovrà essere coerente con i contenuti, gli strumenti e il ciclo della programmazione regionale e di bilancio e contemplare in particolare gli obiettivi strategici individuati nel DEFR".

Dal punto di vista operativo, invece, occorre evidenziare che nella fase di avvio della predisposizione dell'ultimo *Piano della performance* (2020):

– il Presidente della Regione Campania, relativamente alla definizione degli indirizzi strategici, (art. 15 del D.Lgs. 150/2009 e art. 10 c.1 dello SMIVAP), ha individuato le linee strategiche regionali nella Parte terza della Nota di aggiornamento al DEFR 2020-2022.

– L'Ufficio di coordinamento del Ciclo della Performance, secondo quanto condiviso all'interno del Comitato Tecnico di Coordinamento, ha richiesto, in occasione della predisposizione del Piano della Performance 2020, alle strutture organizzative di primo livello di declinare tutti gli Obiettivi strategici e relative linee d'azione del DEFR 2020-2022 in obiettivi strategici annuali/operativi/individuali.

Da quanto esposto si evince, pertanto, una stretta continuità ed integrazione dei due documenti programmatici dove lo stretto legame esprime l'impegno e la coerenza dell'Amministrazione regionale nella predisposizione degli obiettivi strategici e delle politiche regionali nel DEFR e nella pianificazione di dettaglio per la loro attuazione all'interno del Piano della Performance.

La continuità logica del DEFR e del Piano della Performance all'interno del ciclo della programmazione è innanzitutto, favorita dal tipo di struttura dei contenuti del DEFR. L'attuale parte programmatica del Documento di Economia e Finanza della Regione Campania (parte terza) è articolata, in primo luogo, secondo le politiche di competenza, con riguardo anche alle deleghe istituzionali vigenti. Ciascuna politica, al suo interno, individua le linee d'azione, ovvero quelle macro attività che la realizzano. Per ciascuna linea d'azione viene redatta una scheda (figura 4.5) all'interno della quale è individuato l'obiettivo strategico⁶⁹ che si intende perseguire, la Missione e il Programma delle risorse con cui la linea d'azione viene finanziata, le modalità di realizzazione, i risultati attesi, l'Assessore e la Struttura di primo livello responsabili dell'attuazione (SPL). I contenuti programmatici scaturiscono ovviamente da un intenso processo di interazione tra le Strutture organizzative regionali e i relativi Assessorati.

Pertanto, attraverso, la lettura delle tavole si può agevolmente conoscere le attività programmatiche in capo a ciascun Assessorato e a ciascuna struttura di primo livello, le linee d'azione da attuare per realizzare gli obiettivi strategici dell'Amministrazione regionale, le macro attività finanziate da ciascuna Missione e Programma del bilancio regionale⁷⁰.

Al fine di consentire una lettura più agevole del Documento di economia e Finanza Regionale sono riportate poi, in appendice al documento, delle tavole di raccordo che illustrano una classificazione delle linee d'azione per:

- Struttura organizzativa
- Politica regionale
- Obiettivo strategico

⁶⁸ Approvato con Delibera di GR n. 145 del 14 marzo 2017 e successivamente modificato. I documenti sono visionabili all'indirizzo www.regione.campania.it/Regione/it/amministrazione-trasparente-fy2n/performance

⁶⁹ Gli obiettivi strategici della Regione Campania sono attualmente 17 e sono assimilabili alle Missioni di cui all'art.13 del D. Lgs.118/2011).

⁷⁰ I documenti sono visionabili all'indirizzo <http://www.Regione.campania.it/Regione/it/amministrazione-trasparente-fy2n/bilancio-preventivo-e-consuntivo-83uj/bilancio-preventivo?page=1>

Capitolo 4

- Missioni e programmi

Figura 4.5 **SCHEDA DEFR 2020-2022 DELLA REGIONE CAMPANIA**

<i>Regione Campania</i>	<i>codice scheda</i>	<table border="1"><tr><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td><td style="width: 20px; height: 20px;"></td></tr></table>			
SCHEDA DEFR 2020- 2022					
1 Missione					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
2 Programma					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
3 Descrizione obiettivo strategico triennale:					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
4. Assessorato di riferimento					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
5. Eventuali altri Assessorati coinvolti					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
6. Politica regionale					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
7. Struttura di vertice responsabile della realizzazione					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
8. UOD titolare/i dei relativi capitoli di pertinenza (entrata e spesa)					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
9. Altri eventuali soggetti coinvolti					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
10. Linea d'azione					
<div style="border: 1px solid black; height: 30px;"></div>					
11. Descrizione delle modalità di implementazione della linea d'azione					
<div style="border: 1px solid black; height: 100px;"></div>					

12. Strumenti e modalità di attuazione

--

13. Fonti finanziarie per la realizzazione del programma

--

14. Risultati attesi:

	2020	2021	2022
Risultati attesi			

15. Beneficiari (stakeholders)

--

16. Banche dati e/o link di interesse

--

17. Risultati già raggiunti

--

Fonte: DEFR Campania 2020-2022, www.regione.campania.it/assets/documents/defrc-2020-2022.pdf

4.6 REGIONE BASILICATA: L'ANALISI DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DI LUNGO PERIODO DEGLI ENTI LOCALI

Com'è noto, il DEFR nella sua stesura classica si articola in due sezioni, la prima comprende l'analisi del contesto socio- economico e la descrizione degli obiettivi strategici, mentre la seconda ha al suo interno una descrizione della situazione finanziaria della Regione. In particolare, nella prima sezione, oltre ad un quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento, è presente anche la descrizione degli obiettivi strategici con particolare attenzione agli obiettivi e agli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, evidenziando gli *interventi che impattano sugli enti locali*. In relazione a questi ultimi, diventa essenziale da parte degli organi deputati alla definizione delle strategie regionali comprendere il reale impatto delle politiche implementate a livello territoriale sugli enti locali. In tal senso il controllo di gestione, inteso sia a livello consuntivo, in relazione ai risultati ottenuti, che preventivo, in un'ottica di programmazione degli interventi sul territorio, appare uno strumento fondamentale per un adeguato sviluppo di questa parte del documento.

Capitolo 4

Alla luce di quanto osservato, sembrano di sicuro interesse le opportunità offerte dalla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali, che rilevando le entrate e spese del settore pubblico allargato consente di effettuare un approfondimento sulle componenti entrate e spese degli enti locali per comprendere quali valori di spesa siano maggiormente correlati agli andamenti delle diverse politiche di programmazione attuate dalla Regione sul territorio. La possibilità di osservare i dati di bilancio tramite l'utilizzo della serie storica dei comuni lucani estratta dalla banca dati CPT potrebbe permettere di comprendere meglio i rapporti esistenti tra le risorse impiegate dal singolo ente e i risultati ottenuti nel lungo periodo, specialmente in una prospettiva economico-finanziaria.

Nello specifico, ciò può avvenire mettendo a confronto i dati relativi ai risultati attesi dall'adozione di determinate politiche territoriali, indicatori effetto, con quelli relativi a voci di spesa associabili allo sviluppo di tali progetti, indicatori causa. In questo modo, sarebbe possibile per l'attore politico monitorare l'andamento delle politiche programmatiche adottate attraverso l'analisi delle voci di spesa/funzioni ad esse associate, traendo anche delle indicazioni per la programmazione futura. In pratica, laddove una Regione volesse promuovere una peculiare progettualità, diventerebbe possibile a livello programmatico, controllo antecedente, indirizzare le risorse impiegate verso lo sviluppo di tali politiche destinandole a specifiche spese, oppure, a livello di monitoraggio, controllo concomitante o susseguente, verificare l'effettivo andamento di tali politiche osservando l'ammontare presente nelle voci di bilancio relative a quelle categorie di spese legate, secondo quanto osservato in precedenza, al tipo di politica territoriale che si vuole perseguire.

Nel presente capitolo, si è deciso di focalizzare l'analisi sulle politiche adottate per il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario di lungo periodo degli enti locali tema di grande attualità nell'ambito del settore pubblico, anche in conseguenza dei più recenti accadimenti. In particolare, si è cercato di sviluppare un modello di regressione lineare che permettesse di evidenziare se e come specifiche voci di spesa, e quindi di erogazione di risorse concorrono all'ottenimento dell'equilibrio economico-finanziarie dell'ente.

Tale analisi consentirebbe di indirizzare le politiche pubbliche verso l'obiettivo della sostenibilità finanziaria, intesa come la capacità di un ente pubblico di soddisfare la domanda di servizi erogabili senza intaccare i propri equilibri finanziari di breve e di lungo periodo. In altre parole, gli enti per perseguire un'adeguata sostenibilità finanziaria devono sviluppare politiche che assicurino una corretta erogazione dei servizi alle generazioni attuali, proteggendo al tempo stesso i bisogni di quelle future, assicurando un'equità intergenerazionale (IPSASB 2013). In quest'ottica appare senza dubbio di primaria importanza l'attitudine dell'ente ad autoalimentarsi, senza ricorrere a trasferimenti esterni o all'indebitamento. Il tema è già stato trattato in letteratura, sia per determinare le variabili che misurano la sostenibilità sul piano economico, sia per individuare quali variabili socio-economiche hanno impatto sulle condizioni di sostenibilità. Recentemente è stato anche adottato un approccio comparativo a livello internazionale sulle misure di *financial health* negli enti locali.

Nella nostra analisi, in un'ottica innovativa, si è tenuto conto, inoltre, di un tema che ad oggi risulta ancora non essere mai stato indagato, ovvero il tema della sostenibilità finanziaria in presenza di proventi extra (*extra-incomes*). Il riferimento è a quei proventi che l'ente incassa a fronte di attività specifiche riferite ad esempio all'utilizzo peculiare di alcune risorse del territorio. Ad esempio, la disponibilità di ricavi che derivano da patrimonio artistico o naturale tale da consentire flussi di entrate incrementali rispetto ad altri Enti Locali limitrofi. Si pone il problema, in queste situazioni, dell'utilizzo di queste risorse extra: se, cioè, le stesse vengano utilizzate per porre le basi per una sostenibilità di lungo periodo dell'ente o se, viceversa, vengano impiegate per politiche di breve termine.

4.6.1 Sviluppo del modello e risultati

Volendo comprendere le modalità con cui un ente può perseguire una politica orientata alla sostenibilità finanziaria, è possibile individuare delle politiche di spesa che possono determinare un miglioramento dell'autonomia finanziaria dell'ente e di conseguenza una migliore sostenibilità finanziaria. In particolare, si sono considerate le seguenti possibili strategie di utilizzo delle risorse, orientate al miglioramento della sostenibilità finanziaria:

- Politiche di sostenibilità economico-finanziaria
- Politiche di sostenibilità ambientale
- Politiche di miglioramento dei servizi ai cittadini nel breve termine

Osservando la ripartizione presente nell'ambito dei bilanci degli enti locali e nel sistema CPT, si è collegata ciascuna politica ai settori in cui sono classificate le voci di spesa e successivamente ad alcune specifiche funzioni, tra quelle individuate nella banca dati CPT considerate sia in forma aggregata che singola. Questi collegamenti sono illustrati nella tabella 4.5 che segue.

Tabella 4.5 COLLEGAMENTO TRA POLITICHE, SETTORI E VOCI DI SPESA/FUNZIONI

POLITICHE	SETTORI	FUNZIONI/VOCI DI SPESA
Politiche di sostenibilità economico-finanziaria	Agricoltura	Funzioni per lo sviluppo economico (Affissioni e pubblicità, Fiere, mercati e servizi connessi, Mattatoio e servizi connessi)
	Turismo	Servizi per l'industria
		Servizi per l'artigianato
	Commercio	Servizi per il commercio
		Servizi per l'agricoltura
	Industria e artigianato	Funzioni relative ai servizi produttivi (Distribuzione gas, Distribuzione energia elettrica, Teleriscaldamento, Farmacie)
	Energia	Funzioni nel campo turistico (Servizi turistici, Manifestazioni turistiche)
Altre in campo economico		
Sanità		
Politiche di sostenibilità ambientale	Edilizia abitativa e urbanistica	Funzioni riguardanti la gestione del territorio (Urbanistica e gestione del territorio, Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare, Servizio di protezione civile)
	Acqua	Funzioni riguardanti la gestione dell'ambiente (Servizio idrico integrato, Servizio smaltimento rifiuti, Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente)
	Fognature e depurazione acque	

Capitolo 4

POLITICHE	SETTORI	FUNZIONI/VOCI DI SPESA
	Ambiente	
	Smaltimento rifiuti	
Politiche di miglioramento dei servizi ai cittadini nel breve termine	Istruzione	Funzioni nel settore sociale (Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori, Servizi di prevenzione e riabilitazione, Strutture residenziali e di ricovero per anziani, Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, Servizio necroscopico e cimiteriale)
	Formazione	Funzioni di istruzione pubblica (Scuola materna, Istruzione elementare, Istruzione media, Istruzione secondaria superiore, Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi)
	Interventi in campo sociale (Assist. e benefic.)	Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali (Biblioteche, musei e pinacoteche, Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale)
	Cultura e servizi ricreativi	Funzioni nel settore sportivo e ricreativo (Piscine comunali, Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti, Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo)
	Viabilità	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi, Illuminazione pubblica e servizi connessi, Trasporti pubblici locali e servizi connessi)
	Altri trasporti	

Fonte: Elaborazioni sui dati CPT

Tenuto conto anche del tipo di politica a cui il singolo elemento è ricollegabile, si è cercato di comprendere l'impatto che ciascuno degli elementi presenti nella tabella precedente ha avuto sulla sostenibilità finanziaria dell'ente. Per misurare quest'ultima, si è deciso di utilizzare un indicatore quanto più conosciuto possibile, tra i molteplici presenti in letteratura, e che al tempo stesso potesse essere calcolato facendo sempre e solo riferimento alle informazioni presenti nella banca dati CPT: l'indice di Autonomia finanziaria, dato dal rapporto tra la somma delle entrate tributarie ed extra tributarie e il totale delle entrate, possiede senza dubbio entrambe le caratteristiche evidenziate, essendo stato utilizzato in numerosi lavori come variabile di riferimento e avendo al proprio interno soltanto elementi di carattere finanziario. Alla luce di quanto osservato si è deciso di utilizzare tale indice come variabile dipendente nel modello che abbiamo sviluppato.

L'analisi è stata effettuata sui 131 Comuni della Regione Basilicata, per gli anni che vanno dal 2008 al 2012, tenuto conto che l'indice di autonomia finanziaria è osservato a tre anni e quindi il dato si ferma al 2015. Si è sviluppata un'analisi di regressione, individuando come variabile dipendente, rappresentativa della sostenibilità finanziaria, l'indice di autonomia finanziaria a tre anni e come variabili indipendenti le singole voci di spesa, intesa sia come spesa corrente che come spesa di investimento, o da loro raggruppamenti, così come indicati nella tabella precedente. Inoltre, è bene notare che in relazione all'analisi dei proventi extra, si è considerata unicamente la presenza o meno di *extra-incomes* derivanti dalle *royalties* del petrolio, considerandola come variabile dummy (variabile che misura 1 se i Comuni percepiscono le *royalties* e 0 se non le percepiscono), senza inserire il loro valore e non analizzandone l'impatto in termini quantitativi. Tale scelta, quasi obbligata, è dovuta principalmente al fatto che, come si è potuto osservare, ciascun Comune

inserisce nel proprio bilancio queste risorse senza seguire una regola precisa. Diventa in tal modo estremamente complesso rintracciarne la reale consistenza all'interno dei dati contabili, rendendo quasi impossibile il lavoro di raccolta e trattamento del dato.

Ad ulteriore sviluppo del modello, si è deciso anche di effettuare le medesime analisi dopo aver ripartito il campione in base alla diversa dimensione demografica dei Comuni. Il raggruppamento in classi demografiche adottato è stato prescelto oltre che sulla base delle classificazioni usate dal Ministero dell'Interno, anche cercando di garantire una numerosità non troppo piccola delle classi e di rispettare le diverse tipologie di Comuni. Nello specifico, si sono individuate quattro fasce: fino a 1.000 abitanti, da 1001 a 3000, da 3001 a 5000 e più di 5000. La scelta di procedere a questa ulteriore analisi trova la sua origine in un ragionamento in termini di connessione esistente tra comportamenti simili degli enti locali e loro dimensione. Come vedremo, si sono potute avere diverse conferme in tal senso dai risultati ottenuti.

Ad una prima analisi di carattere semplicemente descrittivo, andando ad osservare nel dettaglio l'andamento della sostenibilità finanziaria dei Comuni lucani, riportata nella tabella 4.6, si possono osservare, al di là di un incremento notevole negli anni più recenti del valore medio di tale indice sia a livello globale che in tutte le classi demografiche considerate, anche delle differenze piuttosto evidenti tra i valori presenti nei comuni più piccoli rispetto a quelli con popolazione più alta, in particolare nei primi anni dell'analisi. D'altra parte è possibile anche notare come si tenda, in particolare negli anni dal 2012 in poi, ad una sostanziale uniformità tra le classi.

Tabella 4.6 ANDAMENTO DELL'INDICE DI AUTONOMIA FINANZIARIA NEI COMUNI LUCANI

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTALE	40,16%	40,37%	39,96%	72,91%	77,06%	76,09%	78,35%	76,71%
FASCIA 0-1000	29,91%	29,40%	29,65%	65,49%	73,28%	74,24%	74,32%	71,56%
FASCIA 1001-3000	37,88%	39,13%	37,91%	71,42%	77,30%	77,35%	79,62%	78,66%
FASCIA 3001-5000	42,31%	42,34%	42,64%	74,63%	80,00%	76,79%	80,76%	77,08%
FASCIA >5000	51,65%	50,73%	50,72%	80,84%	77,86%	74,92%	77,87%	77,31%

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Come detto in precedenza, il nostro lavoro, tuttavia, ha come obiettivo quello di definire un modello di regressione che metta in relazione il tipo e l'ammontare di risorse impiegate con la sostenibilità finanziaria dell'ente nel lungo periodo. A tal fine, si è sviluppato in primo luogo il seguente modello di regressione (dove i indica il comune e t l'anno di riferimento e le variabili sono descritte nella tabella 4.7):

$$[1] AF_{it} = \beta_0 + \beta_1 ROYAL_{it} + \beta_2 SVILECO_{it} + \beta_3 IND_{it} + \beta_4 COMM_{it} + \beta_5 ART_{it} + \beta_6 AGR_{it} + \beta_7 SERVPROD_{it} + \beta_8 TUR_{it} + \beta_9 GESTTERR_{it} + \beta_{10} GESTAMB_{it} + \beta_{11} SETTSOC_{it} + \beta_{12} ISTR_{it} + \beta_{13} CULT_{it} + \beta_{14} SPOR_{it} + \beta_{15} TRASP_{it} + \varepsilon_{it}$$

Capitolo 4

Tabella 4.7 DESCRIZIONE DELLE VARIABILI PRESENTI NEL MODELLO DI REGRESSIONE

VARIABILE	DESCRIZIONE
AF	Indice di autonomia finanziaria a 3 anni
ROYAL	Presenza o meno di <i>extra-incomes</i> derivanti dalle <i>royalties</i> del petrolio
SVILECO	Funzioni per lo sviluppo economico (Affissioni e pubblicità, Fiere, mercati e servizi connessi, Mattatoio e servizi connessi)
IND	Servizi per l'industria
COMM	Servizi per il commercio
ART	Servizi per l'artigianato
AGR	Servizi per l'agricoltura
SERVPROD	Funzioni relative ai servizi produttivi (Distribuzione gas, Distribuzione energia elettrica, Teleriscaldamento, Farmacie)
TUR	Funzioni nel campo turistico (Servizi turistici, Manifestazioni turistiche)
GESTTERR	Funzioni riguardanti la gestione del territorio (Urbanistica e gestione del territorio, Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare, Servizio di protezione civile)
GESTAMB	Funzioni riguardanti la gestione dell'ambiente (Servizio idrico integrato, Servizio smaltimento rifiuti, Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente)
SETTSOC	Funzioni nel settore sociale (Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori, Servizi di prevenzione e riabilitazione, Strutture residenziali e di ricovero per anziani, Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, Servizio necroscopico e cimiteriale)
ISTR	Funzioni di istruzione pubblica (Scuola materna, Istruzione elementare, Istruzione media, Istruzione secondaria superiore, Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi)
CULT	Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali (Biblioteche, musei e pinacoteche, Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale)
SPOR	Funzioni nel settore sportivo e ricreativo (Piscine comunali, Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti, Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo)
TRASP	Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi, Illuminazione pubblica e servizi connessi, Trasporti pubblici locali e servizi connessi)

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Il risultato del modello [1] è rappresentato nella tabella 4.8 seguente:

Tabella 4.8 RISULTATI DEL MODELLO [1]

```

Linear regression                               Number of obs =      649
                                                F( 14,   633) =      .
                                                Prob > F           =      .
                                                R-squared          =  0.0679
                                                Root MSE          =  .14252
    
```

AF	Coeff.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
ROYAL	.0247658	.020917	1.18	0.237	-.0163092 .0658409
SVILECO_	-9.26e-08	9.73e-08	-0.95	0.342	-2.84e-07 9.86e-08
IND_	4.55e-08	1.26e-08	3.60	0.000	2.07e-08 7.04e-08
COMM_	8.90e-08	1.60e-08	5.56	0.000	5.76e-08 1.20e-07
ART_	1.03e-07	5.24e-08	1.96	0.050	2.49e-11 2.06e-07
AGR_	4.31e-08	2.83e-08	1.53	0.128	-1.24e-08 9.87e-08
SERVPROD_	2.46e-08	1.96e-08	1.26	0.208	-1.38e-08 6.31e-08
TUR_	-1.22e-07	5.49e-08	-2.22	0.027	-2.30e-07 -1.40e-08
GESTTERR_	-2.02e-09	1.28e-09	-1.58	0.114	-4.53e-09 4.85e-10
GESTAMB_	5.37e-10	7.27e-10	0.74	0.460	-8.91e-10 1.97e-09
SETTSOC_	5.10e-10	1.96e-10	2.60	0.010	1.25e-10 8.95e-10
ISTR_	-2.04e-09	7.66e-09	-0.27	0.790	-1.71e-08 1.30e-08
CULT_	-5.32e-08	2.01e-08	-2.64	0.009	-9.28e-08 -1.36e-08
SPORT_	3.20e-08	1.16e-08	2.76	0.006	9.25e-09 5.48e-08
TRASP_	-2.45e-09	3.54e-09	-0.69	0.488	-9.40e-09 4.49e-09
_cons	.770642	.006416	120.11	0.000	.7580428 .7832413

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Purtroppo, come è possibile osservare, tale modello si è dimostrato non statisticamente significativo: evidentemente la contemporanea presenza di valori derivanti da strategie profondamente differenti ha portato a rendere priva di significato la regressione. Alla luce di ciò, si è deciso di separare le politiche in cui erano raggruppate le singole variabili, andando ad osservare in un primo modello gli elementi riconducibili alle politiche di sostenibilità finanziaria vera e propria. Il modello risultante è il seguente:

$$[2] AF_{it} = \beta_0 + \beta_1 ROYAL_{it} + \beta_2 SVILECO_{it} + \beta_3 IND_{it} + \beta_4 COMM_{it} + \beta_5 ART_{it} + \beta_6 AGR_{it} + \beta_7 SERVPROD_{it} + \beta_8 TUR_{it} + \varepsilon_{it}$$

L'output del modello [2] è il seguente (tabella 4.9):

Tabella 4.9 **RISULTATI DEL MODELLO [2]**

AF_	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ROYAL	.0273086	.0204485	1.34	0.182	-.0128457	.0674628
SVILECO	-1.70e-07	9.94e-08	-1.71	0.088	-3.65e-07	2.52e-08
IND_	5.10e-08	1.32e-08	3.85	0.000	2.50e-08	7.70e-08
COMM_	3.99e-08	4.18e-08	0.95	0.341	-4.22e-08	1.22e-07
ART_	9.83e-08	5.10e-08	1.93	0.055	-1.93e-09	1.99e-07
AGR_	4.88e-08	2.98e-08	1.64	0.102	-9.74e-09	1.07e-07
SERVPROD_	2.32e-08	1.78e-08	1.30	0.193	-1.18e-08	5.82e-08
TUR_	-1.25e-07	5.47e-08	-2.28	0.023	-2.32e-07	-1.75e-08
cons	.7657772	.0061934	123.64	0.000	.7536154	.777939

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

In questo caso il modello si presenta statisticamente significativo, sebbene con un *R-squared* (4,47%) non elevato, ed è rilevabile una relazione forte tra l'indice di autonomia finanziaria e le spese, correnti e di investimento, relative ai Servizi per l'industria e per l'artigianato, nonché quelle relative alle Funzioni per il turismo. Sostanzialmente, si potrebbe affermare che se si volessero orientare i Comuni lucani verso una sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo, non dimentichiamo che l'orizzonte è a tre anni, si dovrebbe far sì che gli stessi investano risorse in queste tre voci di spesa, che rappresentano i driver migliori per portare il territorio a sviluppare nell'ente politiche orientate al mantenimento dell'equilibrio finanziario. Inoltre, è da sottolineare come la presenza o meno di *extra-incomes* derivanti dalle *royalties* per il petrolio, in questo modello [2], non è assolutamente significativa nell'ottica della sostenibilità finanziaria del Comune. In questo caso si potrebbe affermare che l'introduzione di risorse aggiuntive, senza un adeguato indirizzo da parte del policy maker, non comporta un miglioramento della gestione economico-finanziaria dell'ente.

Rendendoci conto della profonda eterogeneità del campione oggetto di osservazione, derivante in primo luogo dall'aspetto demografico (basti pensare al riguardo che si va dai 291 abitanti di San Paolo Albanese ai 67289 di Potenza, con circa un 20% del totale dei Comuni che non supera i 1000 abitanti), si è proceduto, quindi, a sviluppare il medesimo modello applicandolo ai singoli cluster riconducibili alle quattro classi demografiche, in cui è stato stratificato il campione. I risultati ottenuti sono i rappresentati nella tabella 4.10:

Capitolo 4

Tabella 4.10 RISULTATI DEL MODELLO PER FASCIA DI COMUNI CON MENO DI 1000 ABITANTI

Linear regression

Number of obs =	128
F(7, 120) =	7.49
Prob > F	= 0.0000
R-squared	= 0.1106
Root MSE	= .16566

AF_	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
ROYAL	0	(omitted)			
SVILECO_	-2.27e-06	6.58e-07	-3.45	0.001	-3.57e-06 -9.68e-07
IND_	9.03e-07	3.17e-07	2.85	0.005	2.76e-07 1.53e-06
COMM_	-.0000409	.0000114	-3.58	0.000	-.0000635 -.0000183
ART_	-1.71e-08	1.02e-07	-0.17	0.868	-2.20e-07 1.86e-07
AGR_	3.23e-07	2.20e-07	1.47	0.145	-1.13e-07 7.60e-07
SERVPROD_	1.98e-07	7.35e-08	2.69	0.008	5.23e-08 3.43e-07
TUR_	-4.57e-08	1.01e-07	-0.45	0.651	-2.45e-07 1.54e-07
_cons	.7285398	.0163998	44.42	0.000	.6960694 .7610102

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Come si può osservare, in questo caso la variabile ROYAL risulta omessa, in quanto nessun Comune al di sotto dei 1000 abitanti ha ricevuto risorse finanziarie derivanti dalle *royalties* del petrolio.

Al tempo stesso tali risultati portano ad una serie di interessanti considerazioni. In primo luogo, si nota come limitare l'analisi a enti locali omogenei nella dimensione comporta anche una migliore validità del modello, con un *R-squared* (11,06%) più elevato. Inoltre, le relazioni tra l'indice di sostenibilità finanziaria e le variabili indipendenti risultano essere differenti rispetto a quanto osservato per il campione nella sua composizione *overall* (modello [2]). Infatti, in questo caso si rileva una scarsa significatività soltanto per i Servizi per l'artigianato e per l'agricoltura e per le Funzioni per il turismo, andando in controtendenza rispetto ai risultati rilevati in precedenza. Tali differenze sono chiaramente riconducibili alle differenti caratteristiche degli enti sottoposti ad analisi, che si presentano omogenei nelle dimensioni, laddove con una popolazione più limitata evidentemente vi sono maggiori possibilità di influenzare le politiche del territorio con l'immissione di risorse. Il fatto che non risultino significative quelle tre variabili specifiche è da rintracciare probabilmente nelle caratteristiche produttive dei Comuni considerati, in particolare in relazione alle Funzioni per il turismo.

Per quanto riguarda la classe demografica che va da 1001 a 3000 abitanti, i risultati sono i seguenti (tabella 4.11):

Tabella 4.11 FASCIA DI COMUNI CON POPOLAZIONE COMPRESA TRA I 1001 E I 3000 ABITANTI

AF	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ROYAL	-.0552732	.0341127	-1.62	0.106	-.1224555	.0119091
SVILECO_	-2.98e-07	2.96e-07	-1.01	0.315	-8.81e-07	2.85e-07
IND_	2.04e-07	9.11e-08	2.24	0.026	2.45e-08	3.83e-07
COMM_	6.84e-08	6.23e-09	10.97	0.000	5.61e-08	8.06e-08
ART_	3.26e-07	9.00e-08	3.63	0.000	1.49e-07	5.04e-07
AGR_	3.62e-09	9.20e-09	0.39	0.694	-1.45e-08	2.18e-08
SERVPROD_	-3.05e-10	4.74e-09	-0.06	0.949	-9.64e-09	9.03e-09
TUR_	-3.11e-07	8.57e-08	-3.63	0.000	-4.79e-07	-1.42e-07
_cons	.7929619	.0099954	79.33	0.000	.7732768	.812647

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Anche in questo caso un *R-squared* (17,66%) più elevato è sintomo di una maggiore rappresentatività del modello e la significatività delle differenti variabili, che si presenta ancora diversa rispetto alle due precedenti analisi, mostra l'utilità dell'analisi dei singoli cluster. Infatti, per i Comuni della fascia medio-bassa di popolazione, diventano significative le variabili relative alle spese per i Servizi industriali, commerciali e per l'agricoltura, nonché quelle per le Funzioni del turismo, sebbene queste ultime abbiano una relazione negativa, andando quasi a ribaltare l'output della fascia più bassa. Anche qui i risultati sono dipendenti probabilmente dalle caratteristiche produttive dei Comuni appartenenti a tale classe demografica che si presenteranno, evidentemente, differenti rispetto a quelle degli enti riconducibili ad altre fasce. In particolare, è da segnalare la situazione specifica delle spese per le Funzioni per il turismo, laddove, all'aumentare di tali spese, non si registra un impatto positivo sulla sostenibilità finanziaria, ciò, probabilmente, a riprova del fatto che nelle realtà più piccole si rileva una scarsa capacità di far fruttare questo genere di investimento.

È da notare, infine, come in questo modello la relazione tra la presenza di *extra-incomes* derivanti dalle *royalties* del petrolio e il miglioramento della sostenibilità finanziaria del comune non è significativa, rispecchiando quanto osservato a livello di campione *overall*.

Salendo di livello, i risultati per gli enti con popolazione tra 3001 e 5000 abitanti sono riassunti nella figura seguente (tabella 4.12):

Capitolo 4

Tabella 4.12 FASCIA DI COMUNI CON POPOLAZIONE COMPRESA TRA I 3001 E I 5000 ABITANTI

Linear regression	Number of obs =	105
	F(8, 96) =	15.17
	Prob > F =	0.0000
	R-squared =	0.2186
	Root MSE =	.12499

AF_	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ROYAL	.1139984	.0165316	6.90	0.000	.0811835	.1468134
SVILECO_	1.46e-06	6.70e-07	2.18	0.032	1.32e-07	2.79e-06
TND	4.37e-08	8.41e-09	5.19	0.000	2.70e-08	6.04e-08
COMM	1.81e-06	9.73e-07	1.86	0.066	-1.25e-07	3.74e-06
ART_	2.50e-07	1.46e-07	1.71	0.090	-4.01e-08	5.41e-07
AGR_	4.70e-08	6.75e-08	0.70	0.488	-8.69e-08	1.81e-07
SERVPROD_	9.88e-08	2.46e-08	4.01	0.000	4.99e-08	1.48e-07
TUR_	-3.04e-07	1.56e-07	-1.95	0.054	-6.13e-07	5.35e-09
_cons	.7511325	.0166786	45.04	0.000	.7180257	.7842394

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Come negli altri due modelli, si presenta un *R-squared* (21,86%) più elevato con una maggiore rappresentatività del modello. Risultano non significative le variabili relative ai Servizi per il commercio, l'artigianato e l'agricoltura, così come quella per le Funzioni per il turismo.

È da segnalare, in questo caso, come risulti particolarmente significativa la relazione tra la presenza di *royalties* per il petrolio e la sostenibilità finanziaria. In un certo senso appare come se al crescere delle dimensioni dell'ente sia possibile sviluppare una migliore progettualità in relazione agli *extra-incomes* ottenuti.

Un ragionamento di questo tipo è confermato anche dai risultati relativi alla fascia più elevata, che comprende i Comuni con più di 5000 abitanti. Infatti, l'output è rappresentato nella tabella 4.13 seguente:

Tabella 4.13 FASCIA DI COMUNI CON PIÙ DI 5000 ABITANTI

Linear regression	Number of obs =	150
	F(8, 141) =	5.46
	Prob > F =	0.0000
	R-squared =	0.1415
	Root MSE =	.11555

AF_	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ROYAL	.0588696	.0158217	3.72	0.000	.0275912	.090148
SVILECO_	-8.23e-08	6.55e-08	-1.26	0.211	-2.12e-07	4.72e-08
IND_	1.44e-08	2.64e-08	0.55	0.586	-3.77e-08	6.66e-08
COMM	-5.67e-07	2.02e-07	-2.81	0.006	-9.67e-07	-1.68e-07
ART_	-6.82e-08	5.53e-08	-1.23	0.219	-1.77e-07	4.11e-08
AGR_	4.52e-07	1.36e-07	3.32	0.001	1.83e-07	7.21e-07
SERVPROD_	-3.25e-08	7.29e-08	-0.45	0.657	-1.77e-07	1.12e-07
TUR	4.07e-08	3.08e-08	1.32	0.188	-2.01e-08	1.02e-07
cons	.7869822	.0128017	61.48	0.000	.7616742	.8122902

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

In questo caso, è possibile osservare quasi un ribaltamento dei risultati rispetto a quelli relativi alla prima fascia dei Comuni più piccoli, ovvero scarsa significatività delle relazioni tra le variabili considerate e l'indice di autonomia finanziaria, se non per agricoltura e commercio; quest'ultima, peraltro, con una relazione negativa, stante a significare una sostanziale scarsa capacità di influenzare le economie del territorio in realtà di maggiori dimensioni, ma al tempo stesso una forte significatività rispetto alla presenza di *extra-incomes* derivanti dalle *royalties* del petrolio.

Anche in questo caso è possibile immaginare che in Comuni di maggiori dimensioni la progettualità con cui vengono investite tali risorse è di maggiore efficacia e di più ampio respiro, portando alle medesime considerazioni fatte in precedenza.

Il terzo modello di regressione sviluppato è andato ad osservare gli elementi riconducibili alle politiche di carattere sociale e ambientale, che potrebbero avere solo in via indiretta un possibile impatto sulla sostenibilità finanziaria dell'ente.

$$[3] AF_{it} = \beta_0 + \beta_9 GESTTERR_{it} + \beta_{10} GESTAMP_{it} + \beta_{11} SETTSOC_{it} + \beta_{12} ISTR_{it} + \beta_{13} CULT_{it} + \beta_{14} SPOR_{it} + \beta_{15} TRASP_{it} + \epsilon_{it}$$

In questo caso, tuttavia, pur avendo separato le politiche territoriali, i risultati a livello di campione *overall* non sono soddisfacenti, come si può osservare nella figura seguente (tabella 4.14):

Tabella 4.14 RISULTATI DEL MODELLO [3]

Linear regression		Number of obs =		649		
		F(6, 641) =		.		
		Prob > F =		.		
		R-squared =		0.0275		
		Root MSE =		.14466		
AF_	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GESTERR_	-1.60e-09	1.32e-09	-1.21	0.225	-4.18e-09	9.88e-10
GESTAMP_	4.22e-10	7.56e-10	0.56	0.577	-1.06e-09	1.91e-09
SETTSOC_	3.83e-10	2.82e-10	1.36	0.174	-1.70e-10	9.36e-10
ISTR_	4.31e-10	8.09e-09	0.05	0.958	-1.55e-08	1.63e-08
CULT_	-5.66e-08	2.19e-08	-2.58	0.010	-9.96e-08	-1.36e-08
SPORT_	3.88e-08	1.09e-08	3.55	0.000	1.73e-08	6.02e-08
TRASP_	-4.23e-09	4.67e-09	-0.91	0.365	-1.34e-08	4.94e-09
_cons	.7682702	.0062586	122.76	0.000	.7559805	.78056

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Nello specifico, i risultati del modello [3] applicato ai *cluster* delle classi demografiche si presentano molto interessanti. Infatti, nelle due fasce più alte, Comuni con popolazione compresa tra 3001 e 5000 abitanti e Comuni con più di 5000 abitanti, il modello si presenta statisticamente significativo, come si può osservare dalle due figure seguenti che presentano gli output considerati (tabelle 4.15 e 4.16).

Capitolo 4

Tabella 4.15 FASCIA DI COMUNI CON POPOLAZIONE COMPRESA TRA I 3001 E I 5000 ABITANTI

Linear regression

Number of obs = 105
 F(7, 97) = 4.05
 Prob > F = 0.0006
 R-squared = 0.1521
 Root MSE = .12953

AF_	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GESTTERR_	-1.24e-08	2.19e-08	-0.57	0.573	-5.58e-08	3.11e-08
GESTAMB_	1.63e-08	4.53e-08	0.36	0.719	-7.36e-08	1.06e-07
SETTSOC_	-7.61e-08	3.40e-08	-2.24	0.027	-1.43e-07	-8.68e-09
ISTR_	7.81e-08	4.40e-08	1.77	0.079	-9.29e-09	1.65e-07
CULT_	-1.32e-07	1.08e-07	-1.22	0.225	-3.47e-07	8.27e-08
SPORT_	5.03e-08	2.03e-08	2.47	0.015	9.94e-09	9.07e-08
TRASP_	1.06e-08	2.19e-08	0.49	0.628	-3.28e-08	5.40e-08
_cons	.7845991	.0297012	26.42	0.000	.7256506	.8435477

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Tabella 4.16 FASCIA DI COMUNI CON PIÙ DI 5000 ABITANTI

Linear regression

Number of obs = 150
 F(7, 142) = 40.77
 Prob > F = 0.0000
 R-squared = 0.2246
 Root MSE = .10943

AF_	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GESTTERR_	2.29e-11	7.80e-10	0.03	0.977	-1.52e-09	1.56e-09
GESTAMB_	-5.24e-10	9.48e-10	-0.55	0.581	-2.40e-09	1.35e-09
SETTSOC_	-9.56e-09	7.46e-09	-1.28	0.202	-2.43e-08	5.19e-09
ISTR_	-5.03e-09	5.00e-09	-1.01	0.316	-1.49e-08	4.85e-09
CULT_	-4.81e-08	1.47e-08	-3.27	0.001	-7.72e-08	-1.91e-08
SPORT_	1.56e-09	1.85e-08	0.08	0.933	-3.50e-08	3.81e-08
TRASP_	-1.26e-09	1.76e-09	-0.72	0.475	-4.73e-09	2.22e-09
_cons	.8161389	.0101764	80.20	0.000	.7960221	.8362556

Fonte: elaborazioni sui dati CPT

Con valori di *R-squared* (15,21% e 22,46%) elevati il modello è statisticamente significativo, ma quasi tutte le variabili non presentano una relazione significativa con l'indice di sostenibilità finanziaria considerato. Solo per le Funzioni nel settore sportivo e ricreativo, nei Comuni con popolazione compresa tra 3001 e 5000 abitanti, e per le Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali, nei Comuni con popolazione con più di 5000 abitanti, si rilevano delle relazioni statisticamente significative. Al di là di questi due singoli casi, che potrebbero essere riconducibili sia alle caratteristiche dei Comuni, ma anche a specifici progetti socio ambientali sviluppati nel periodo considerato e che richiederebbero ulteriori indagini, è possibile affermare che alla luce del modello considerato, modello [3], non vi è una reale connessione tra politiche ambientali e sociali e gli equilibri finanziari di medio lungo periodo dell'ente. Anche in questo caso, un'informazione di tale genere può essere di fondamentale importanza per l'ente territoriale di riferimento nell'ottica di una programmazione della distribuzione delle risorse orientata allo sviluppo di un adeguato equilibrio finanziario degli enti sottostanti.

Alla luce di quanto osservato, si può affermare che un'analisi di questo tipo, serve da punto di partenza per comprendere le potenzialità offerte dalla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali. Ad un primo esame, i policy makers regionali potrebbero già osservare, in relazione al territorio posto in osservazione, come sia più opportuno, se l'obiettivo è quello di far raggiungere un'adeguata sostenibilità finanziaria nel lungo termine, concentrare l'immissione di risorse su specifici ambiti. D'altra parte, dalla nostra analisi appare emergere anche una scarsa connessione tra le diverse politiche di sostenibilità, laddove la presenza di risorse in ambiti solo secondariamente collegabili a quello finanziario, ma riconducibili a politiche sociali e ambientali, non ha alcuna relazione con l'andamento delle entrate proprie dell'ente e quindi con la sua sostenibilità finanziaria.

Dal punto di vista dell'impatto che tale attività di ricerca può avere su tutto il sistema delle regioni italiane, è facile immaginare come tali modelli potranno poi essere utilizzati per verificare gli effetti di specifiche politiche territoriali eventualmente avviate dalle singole regioni sui propri territori. Sebbene al momento la ricerca sia circoscritta all'ambito delle politiche di sostenibilità finanziaria perpetrabili dagli enti territoriali, in indagini successive si potrebbe immaginare di allargare tale tipo di ricerca anche a iniziative politiche in altri campi di attività, come ad esempio la rappresentanza di genere.

Capitolo 4

BIBLIOGRAFIA

- Cabaleiro R., Buch E., Vaamonde A. "Developing a method to assessing the municipal financial health." *The American Review of Public Administration* 43.6 (2013): 729-751.
- Caruana J., et al. *Financial Sustainability of Public Sector Entities: The Relevance of Accounting Frameworks*. Palgrave Macmillan, 2018.
- Cohen S., et al. "Assessing financial distress where bankruptcy is not an option: An alternative approach for local municipalities." *European Journal of Operational Research* 218.1 (2012): 270-279.
- Di Carlo F., et al. "Changing the accounting system to foster universities' financial sustainability: first evidence from Italy." *Sustainability* 11.21 (2019): 6151.
- Greene W.H., *Econometric analysis*. Pearson Education India, 2003.
- Hendrick R. "Assessing and measuring the fiscal health of local governments: Focus on Chicago suburban municipalities." *Urban Affairs Review* 40.1 (2004): 78-114.
- Jansen E.P. "New public management: Perspectives on performance and the use of performance information." *Financial Accountability & Management* 24.2 (2008): 169-191.
- Kaplan R.S. "Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations." *Nonprofit management and Leadership* 11.3 (2001): 353-370.
- Padovani E, Young D.W., Scorsone E. "The role of a municipality's financial health in a firm's siting decision." *Business Horizons* 61.2 (2018): 181-190.
- Padovani E., Manes Rossi F., Levy Orelli R. "The use of financial indicators to determine financial health of Italian municipalities." *Available at SSRN 1679128* (2010).
- Padovani E., Rescigno L., Ceccatelli J. "Municipal bond debt and sustainability in a non-mature financial market: the case of Italy." *Sustainability* 10.9 (2018): 3249.
- Pollitt C., Bouckaert G. *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA, 2004.
- Rodriguez B., Pedro M., et al. "Risk factors and drivers of financial sustainability in local government: An empirical study." *Local Government Studies* 42.1 (2016): 29-51.
- Simons R. *Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Harvard Business Press, 1994.
- LEGGE REGIONALE 28 Febbraio 2000, n. 13 Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria. http://leggi.crumbria.it/mostra_atto.php?id=163273&SA,TE,IS,VE,RA,MM&m=5&datafine=20200326®olamento=0
- LEGGE REGIONALE 16 Aprile 2005, n. 21 Nuovo Statuto della Regione Umbria. http://leggi.crumbria.it/mostra_atto.php?id=17490&v=FI,SA,TE,IS,VE,RA,MM&m=5&datafine=20150409®olamento=0
- Relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di governo e sulla amministrazione regionale - Regione Umbria www.regione.umbria.it/la-regione/relazione-sullo-stato-di-attuazione-del-programma-di-governo
- Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) - Regione Umbria-www.regione.umbria.it/la-regione/documento-annuale-di-programmazione-dap
- "L'Indicatore multidimensionale dell'innovazione sviluppo e coesione sociale: Il posizionamento dell'Umbria".

Bibliografia

<http://webstat.regione.umbria.it/indicatore-multidimensionale-dellinnovazione-sviluppo-e-coesione-sociale-il-posizionamento-dellumbria/>

“RUICS (Regione Umbria Innovation & Competitiveness Scoreboard)”.

<http://webstat.regione.umbria.it/bibliotecauc/>

“Umbria in cifre”. <http://webstat.regione.umbria.it/>

“Verso il Quadro Strategico Regionale 2021-2027 - Regione Umbria”-

www.regione.umbria.it/documents/18/15388450/QSR_11+03+2020/6e61b3be-cc5f-42e6-b914-8fe39d380b8f

“Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2020-2022 - Regione Umbria”.

www.regione.umbria.it/documents/18/19379893/PTPCT+2020-2022/f0a3a6ac-0b07-4b31-8c24-c5aef9744bc9

Wooldridge J.M. *Introductory econometrics: A modern approach*. Nelson Education, 2016.

CONCLUSIONI

Trarre vere e proprie conclusioni dal lavoro che abbiamo svolto non sarebbe probabilmente opportuno, vista la natura evolutiva e pienamente dinamica delle analisi e delle metodologie che si è cercato di delineare. I Nuclei Regionali del sistema CPT che hanno portato avanti questo progetto (Sicilia, Molise, Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Umbria, Basilicata, Sardegna e Toscana) consegnano, infatti, all'attenzione dei potenziali fruitori (studiosi, addetti ai lavori della PA, ecc.) una fotografia sullo stato dell'arte degli strumenti regionali di programmazione, più che un volume di conoscenze acquisite sul tema. E' del resto, quella che abbiamo trattato, una materia che, se da un lato beneficia di un arco temporale sufficiente a valutare gli effetti delle norme introdotte con la riforma contabile (2015-2020), si arricchisce, dall'altro, delle continue innovazioni che scaturiscono dall'applicazione di quelle norme da parte di tante Amministrazioni e dell'ausilio che le "buone pratiche" possono produrre, se divulgate con un proficuo interscambio di esperienze realizzato nelle sedi opportune.

L'indagine che abbiamo condotto, fondata proprio sulla condivisione delle esperienze, consente tuttavia di indicare, per l'analisi dei Documenti di Economia e Finanza delle Regioni e PA, un metodo di ricerca che può essere replicato ed esteso e di suggerire alcuni percorsi. Vale la pena, per evidenziarlo, di fare un riepilogo.

La ricognizione effettuata nel capitolo 1 ha innanzitutto rilevato che l'applicazione del principio della programmazione esplicitato dal D.Lgs. 118/2011, impatta su assetti normativi progressi, oltre che su storie istituzionali e culture amministrative e gestionali differenti. Per affrontare questa complessità e derivarne un quadro conoscitivo delle realtà esistenti, si è scelto di costruire alcune griglie ricognitive, tese a verificare, in quanto a norme di legge:

- la presenza di una normativa precedente al D.Lgs.118/2011 e di ulteriori strumenti di programmazione rispetto al DEFR;
- la presenza di disposizioni regionali relative ai contenuti del DEFR (analisi di contesto, politiche da adottare, obiettivi della manovra, indirizzi legislativi, confronto con i precedenti documenti).

Con riferimento alla struttura dei DEFR, invece, si sono approfonditi i seguenti elementi:

- ricorso, nell'analisi di contesto e nella formulazione degli obiettivi, ad adeguate fonti statistiche (compresi i dati CPT) ed a modelli di previsione macroeconomica;
- raccordo delle politiche con le aree strategiche prioritarie;
- raccordo con missioni e programmi;
- collegamento con un Piano Regionale di Sviluppo;
- raccordo con i "Sustainable Development Goals" dell'Agenda ONU 2030;
- collegamento esplicito con il PO FSE-FESR;
- raccordo delle politiche indicate con la dimensione organizzativa (strutture regionali);
- evidenza degli interventi che impattano sugli Enti locali;
- indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate;
- esplicitazione degli obiettivi di programmazione finanziaria.

L'esame riservato agli aspetti legislativi è stato rivelatore del background di ciascun Ente e della relativa volontà di integrare le norme statali con specifiche disposizioni regionali, nonché delle relazioni che si sono talvolta stabilite fra i documenti di economia e finanza e gli altri atti di programmazione.

La nutrita gamma di elementi con cui si è cercato di riassumere i contenuti dei DEFR (frutto anche della declinazione delle prescrizioni di legge riportate dall'Allegato 4/1 al D.Lgs. 118), contribuisce a delineare le caratteristiche del documento che ne potrebbero ottimizzare la funzione, sia per la completezza della dotazione informativa, sia per la capacità di realizzare connessioni fra i molteplici aspetti della programmazione regionale.

Conclusioni

Su entrambi i versanti, nella fase operativa della ricerca, non si è certo tentato di individuare il comportamento virtuoso di una "regione modello", capace di riassumere, in una sola esperienza politico-amministrativa, l'intera estensione dei metodi e dei contenuti ritenuti ottimali. I risultati hanno viceversa confermato la varietà delle "specializzazioni" di cui le regioni hanno dato prova, con buone pratiche distribuite in modo eterogeneo fra le varie esperienze di applicazione dei principi della riforma contabile e di redazione dei DEFR, com'è desumibile dalle griglie d'indagine riportate nel capitolo 1.

Nel prosieguo della ricerca è stata attuata una selezione degli elementi della griglia sui contenuti del DEFR, dando priorità all'approfondimento di quelli fra essi che sono da ritenere di maggior peso sul piano metodologico, o più proficuamente elaborati da parte delle Regioni.

Con il fine di realizzare quindi un focus su alcuni dei temi già trattati:

- nel capitolo 2 è stata ripresa l'analisi comparativa concernente le analisi di contesto e le relative basi statistiche di supporto, ivi comprese la banca dati CPT e l'elaborazione di indicatori per la politica di bilancio;
- nel capitolo 3 è stata effettuata una rassegna sulle tipologie di modelli econometrici utilizzabili o già utilizzati sia a livello nazionale che sub-nazionale, con particolare attenzione al loro impiego in supporto delle politiche regionali e fiscali;
- nel capitolo 4 sono state illustrate le esperienze di cinque Regioni, relativamente al sistema dei controlli interni, con particolare attenzione all'attività di controllo strategico ed all'utilizzo dei dati CPT nelle relative procedure.

Le indicazioni in tema di analisi di contesto sono state inserite per rimediare al panorama piuttosto scarno di prescrizioni in materia, da parte della legislazione e delle norme amministrative correnti. Lo stesso Allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011, con ben minore attenzione rispetto agli altri temi trattati nel testo di legge, si limita a raccomandare che il DEFR, nella sua prima sezione, riporti "il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento", non aggiungendo altro circa la strumentazione necessaria o l'ambito dell'analisi.

Nel capitolo 2 abbiamo invece chiarito che il lavoro di descrizione del contesto regionale è di grande importanza nella struttura del DEFR, in quanto fornisce al decisore politico e al lettore più in generale, una rappresentazione fedele dei vari settori economici e sociali, per mettere in risalto i punti di forza da valorizzare ulteriormente e quelli di debolezza sui quali intervenire. La validità di un'analisi di contesto viene, cioè, fatta discendere dalla preliminare fase di perimetrazione del campo di osservazione, in termini di variabili *realmente* utili alle decisioni e in ragione dell'arco temporale cui le serie storiche di rilevazione devono riferirsi. Si indica pertanto come propedeuticamente necessario focalizzare la scelta su un *set* preciso e circoscritto di dati e informazioni e sulla costruzione di un'altrettanto ben delimitata batteria di indicatori, per i quali viene presentata una nutrita rassegna delle fonti, ivi compresi i dati CPT. La casistica degli indicatori da affiancare alle Missioni è l'altro contributo del capitolo, con il fine di favorire il raccordo tra l'analisi del contesto di riferimento, la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto ai programmi e alle Missioni dell'ente e l'allocazione delle risorse finanziarie nel bilancio regionale.

Dopo la breve rassegna sull'uso dei modelli econometrici nei DEFR (paragrafo 1, 2 e 3), nel capitolo 3 si sono dati ulteriori spunti per future e più estese applicazioni degli strumenti disponibili. In tal senso, l'analisi ha evidenziato le caratteristiche delle diverse tipologie, nonché il resoconto dei relativi casi di applicazione. Così, dei modelli econometrici di tipo macroeconomico, come pure delle tavole delle interdipendenze settoriali (tavole I/O) e delle matrici di contabilità sociale (SAM), viene richiamata la difficile trasposizione a livello regionale, mentre, riguardo ai "modelli di microsimulazione", ritenuti meglio applicabili in fatto di verifica degli effetti di tendenze demografiche sui conti pubblici, si rileva la loro possibilità di rappresentare, attraverso poche variabili, l'equilibrio intertemporale dei bilanci.

Passando al panorama delle applicazioni effettive, l'esperienza di microsimulazione osservata è "MicroReg", il modello sviluppato da IRPET per valutare gli effetti di breve periodo delle politiche fiscali nei due scenari, a legislazione vigente e riformata. Segue "NMDOS", il modello bi-regionale di SVIMEZ che consente di procedere regolarmente alla formulazione di previsioni sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche delle due parti del paese, superando i limiti di omogeneità territoriale dei modelli più classici. Inoltre, di questo modello è segnalata la procedura "bottom-up" e la possibilità di "calare" le valutazioni d'impatto ottenute per le due grandi ripartizioni italiane nei singoli territori regionali usando i moltiplicatori ricavati dal modello "Rhomolo", in uso presso la Commissione Europea per lavori analoghi. Ma il modello che è stato riscontrato come il più diffusamente utilizzato nelle regioni italiane, è il Modello Multisetoriale (MMS) di Prometeia che ha raggiunto la versione 4.0 e che ricorre sia a una strumentazione macroeconomica che di tavole intersettoriali. Grazie alla massima disaggregazione concessa dai conti regionali Istat ed alla stima di un sistema di tavole I-O regionali a partire da quelle nazionali, il modello si distingue per le dimensioni notevoli (301 equazioni stimate) ma anche per la versatilità che ne consente l'utilizzo sia per monitorare la situazione economica regionale ed elaborare simulazioni di medio-lungo termine, sia per valutare l'impatto delle politiche pubbliche. Il modulo fiscale del MMS si basa, inoltre, sui dati CPT e consente di mettere in relazione le principali voci delle entrate e delle spese con gli aggregati dei conti regionali. Per opportuna conoscenza, sono stati quindi illustrati ulteriori esempi di applicazione di modelli che rientrano nel campo d'interesse delle Regioni: il modello macro-econometrico italiano del Centro Europa Ricerche, il caso della SAM realizzata per la Sardegna e il modello multisetoriale di IRPET per la Toscana. Un paragrafo finale è stato infine dedicato ai modelli econometrici di tipo spaziale.

Gli approfondimenti del capitolo 4, hanno avuto lo scopo di evidenziare le potenzialità dell'impiego della banca dati CPT nell'ambito del ciclo della performance. Riguardo alle modalità del controllo strategico, sono state riportate le esperienze delle regioni Umbria, Emilia Romagna e Molise, mentre il contributo della Campania ha illustrato specificamente il raccordo fra DEFR e Piano delle performance e quello della Basilicata ha mostrato i risultati di un modello adottato dalla regione per il controllo dell'equilibrio finanziario degli enti locali. Il tema comune ai percorsi indicati nei 5 paragrafi è che, dovendo lavorare alla definizione delle politiche pubbliche in forme e modalità idonee a consentirne il monitoraggio continuo, sia per la valutazione della performance organizzative, sia per quella individuale dei dirigenti e sia per il conseguimento degli obiettivi della programmazione, diventa cruciale la scelta di opportuni indicatori.

In questo senso, i resoconti che vengono riportati provano che tra le diverse fonti di dati disponibili, la banca dati CPT risulta fra le più idonee a predisporre un buon sistema di monitoraggio, per tre principali motivazioni. La prima è relativa alla natura finanziaria del dato CPT, trattandosi di flussi di entrata e di spesa, che consente la costruzione di indicatori volti a misurare il livello di efficienza della dirigenza. La seconda riguarda l'elevato livello di disaggregazione del dato regionale, non soltanto per categoria economica, ma anche per settori di attività economica, relativamente ai flussi di spesa. La terza motivazione è relativa all'ampiezza temporale del dato per le diverse regioni.

Guardando ai futuri sviluppi, un più diffuso utilizzo dei dati CPT nel ciclo della performance consentirebbe dunque un'accurata misurazione del livello di efficienza, attraverso un set di indicatori opportunamente costruiti, e una confrontabilità estesa fra i territori e nel tempo. Dal punto di vista geografico, la costruzione degli indicatori di efficienza rende, infatti, possibile un confronto di tipo inter-regionale, in quanto, se generalmente introdotti, la mappatura delle diverse regioni consentirebbe di individuare eventuali cluster con simili livelli di efficienza e buone pratiche da utilizzare come "benchmarking". Dal punto di vista temporale, invece, confrontando il valore dell'indicatore in serie storica e osservandone la variazione, si potrebbe effettuare una valutazione dei margini di miglioramento delle performance, sia dell'organizzazione sia del singolo dirigente. In aggiunta, la presenza del dettaglio settoriale per

Conclusioni

voci di spesa consentirebbe di estendere tale confronto a livello intra-regionale, mettendo in rilievo eventuali inefficienze nei singoli ambiti di intervento degli enti pubblici. Occorre infine considerare che, per la natura finanziaria dei dati, questa tipologia di confronti richiede l'integrazione con altre informazioni utili, ad esempio, a normalizzare i diversi indicatori di efficienza per la dimensione della realtà regionale che si sta esaminando (es. popolazione) o in rapporto alle grandezze macroeconomiche, misurate a livello regionale (crescita, occupazione, povertà, distribuzione del reddito). In ogni caso, queste analisi renderebbero un alto contenuto informativo e potrebbero essere condotte anche a livello settoriale sfruttando il maggiore livello di disaggregazione del dato.

Che la strumentazione tecnica offerta possa dirsi esaustiva delle conoscenze attualmente disponibili, sul piano dell'analisi dei territori di riferimento, della elaborazione delle previsioni economiche e finanziarie e, in definitiva, delle basi informative e metodologiche necessarie per la realizzazione dei documenti regionali di programmazione, è certamente e facilmente confutabile, anche in considerazione delle difficili e inarrivabili sfide che il tempo presente pone agli apparati amministrativi e ai policymaker.

Il fatto positivo che però emerge dal lavoro svolto è quello della mobilitazione delle energie e dei livelli di coinvolgimento della rete dei Nuclei Regionali, che, nell'apportare significativi contributi alla ricerca, hanno rivestito con maggiore forza il ruolo di utilizzatori, oltre che produttori di dati, e posto le basi per una più sistematica e proficua collaborazione, anche a livello interistituzionale.



Per maggiori informazioni:

www.agenziacoessione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali

 **Studiare
Sviluppo** Pubblicazione realizzata con il supporto di Studiare Sviluppo Srl