



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

Regione Basilicata: l'analisi dell'equilibrio economico finanziario di lungo periodo degli enti locali

*Prof. Ferdinando Di Carlo – Università degli Studi della  
Basilicata – Nucleo Regionale CPT Basilicata*



**REGIONE BASILICATA**





*Il **controllo di gestione**, concepito in un'ottica moderna, come strumento di «guida» del management, e inteso sia a livello consuntivo, in relazione ai risultati ottenuti, che preventivo, in un'ottica di programmazione degli interventi sul territorio, appare strumento fondamentale per un adeguato sviluppo delle politiche regionali*



In tale ottica le opportunità offerte dalla **banca dati dei Conti Pubblici Territoriali** sono notevoli. Tale strumento, infatti, 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 dalle Regioni sul territorio.*

È bene evidenziare, tuttavia, che l'utilizzo dei soli indicatori economico-finanziari è ad oggi un fattore limitante e diventano essenziali nuovi indicatori «evoluti», orientati all'ambito strutturale e socio-economico. La coesistenza di indicatori classici ed evoluti porta alla necessità di una **mappa strategica** che possa rappresentare al meglio le differenti componenti della strategia dell'ente, collegando la formulazione dalla stessa alle fasi della sua esecuzione.



La Regione Umbria rappresenta un esempio dove si tende allo sviluppo di **documenti basati su mix di indicatori classici ed evoluti**.

In particolare si possono individuare:

- *l'analisi di contesto socio-economico*, utile per il documento *Verso il Quadro Strategico Regionale 2021-2027* ;
- *l'analisi di contesto esterno*, nata per il *Piano di prevenzione della corruzione della Regione*, ma utilizzata anche per la preparazione della *Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile*;
- *l'indicatore multidimensionale dell'innovazione sviluppo e coesione sociale sul posizionamento della Regione*, che rappresenta uno strumento sviluppato nell'ottica degli indicatori evoluti;
- *il Modello Multisetoriale per la Regione* (in collaborazione con Prometeia) che utilizza i dati CPT, mettendo in collegamento le entrate e le spese con gli aggregati dei conti regionali (indicatori classici);
- *il RUICS (Regione Umbria Innovation & Competitiveness Scoreboard)*, 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, che presenta anche indicazioni e valutazioni di sintesi riguardo debolezze, criticità ed eccellenze. Questo documento è in assoluto il più evoluto tra quelli presenti, rappresentando una sorta di Mappa strategica per i temi della competitività e dell'innovazione.



Per la Regione Emilia Romagna, lo studio ha riguardato principalmente la narrazione delle modalità di redazione del DEFR, presente sin dal 2015, e più in generale della definizione della programmazione strategica regionale, anche in relazione al processo di controllo strategico ad essa collegato.



Per ogni fase sono previsti specifici indicatori quali-quantitativi e/o economico finanziari, che consentono di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici ed evidenziare i risultati sul tessuto socio-economico  
*Il DEFR diventa strumento non solo di programmazione strategica, ma anche di controllo strategico*

In tale documento, fin dalla prima edizione, inoltre, si elabora fra le altre:

- ✓ un'apposita sezione relativa alla spesa prodotta a livello regionale dalla P.A. e dagli enti strumentali, in cui viene analizzata, tramite i dati CPT, 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», in cui vengono posti a confronto, tramite consultazione del catalogo OPEN CPT, i risultati storici prodotti dai vari nuclei regionali relativamente alle spese ed alle entrate riferibili a ciascun territorio.



Lo studio relativo alla Regione Molise ha riguardato principalmente le *modalità di implementazione del sistema di controllo strategico*, laddove sono state progressivamente implementate attività per il monitoraggio delle priorità strategiche dell'Ente e delle relative azioni attuative, in stretta correlazione con lo sviluppo di un sistema informativo di alto profilo.

In un sistema «a cascata» le attività sono strettamente collegate con Missioni e Programmi del Bilancio di Previsione e sottoposte all'esercizio del controllo di gestione tramite la definizione di Target e Risultati attesi. In particolare, il link con il Piano della performance, che declina gli obiettivi specifici delle strutture, risulta ancora più rinforzato, venendosi a creare un «*ciclo della programmazione integrata*», di cui il DEFR costituisce il fulcro.

In particolare, quale strumento funzionale all'esecuzione del controllo strategico in via ordinaria, è stata avviata 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 funzioni del sistema informatico al momento in uso all'amministrazione. Contestualmente 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 garantiscano certezza nell'implementazione e nella reportistica, immediata accessibilità e consultabilità, continuità nelle informazioni e che riducano al minimo i rischi di errore.



Nella Regione Campania, il tema affrontato ha riguardato in particolare lo sviluppo di un modello in cui si rafforzasse la coerenza tra il DEFR e il Piano della Performance.

La continuità logica del DEFR e del Piano della Performance, all'interno del ciclo di programmazione, viene agevolata dai **contenuti** che la Regione Campania definisce nel documento. Per ciascuna linea d'azione viene redatta **una scheda** che individua l'obiettivo strategico, la Missione e il Programma delle risorse con cui la linea viene finanziata, le modalità di realizzazione, i risultati attesi, l'Assessore e la Struttura di primo livello responsabili dell'attuazione.

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 regionale.*



Obiettivo dello studio è stato di **sviluppare un modello statistico di regressione lineare** che permettesse di evidenziare se e come specifiche voci di spesa, e quindi di erogazione di risorse, concorrano al raggiungimento delle politiche programmate

- In particolare l'analisi si è focalizzata sulle **politiche adottate per il perseguimento dell'equilibrio economico finanziario di lungo periodo**, legato fortemente alla sostenibilità finanziaria degli enti. Questa scelta è dovuta a due ordini di ragioni:
- Da tempo l'Unione Europea raccomanda ai governi dei paesi membri di monitorare costantemente le problematiche legate alla solvibilità intertemporale e alla sostenibilità finanziaria.
  - Numerosi organismi internazionali hanno rilevato come a tal fine sia di estrema importanza la documentazione contabile presente nei bilanci degli enti
  - L'analisi effettuata non ha richiesto l'utilizzo di dati extra contabili, esterni al sistema CPT, rappresentando, quindi, il miglior esempio di impiego della banca dati CPT



Volendo individuare delle politiche di spesa che possono determinare una migliore sostenibilità finanziaria dell'ente, si sono considerate le seguenti possibili strategie di utilizzo delle risorse:

*Politiche di sostenibilità economico-finanziaria*

*Politiche di sostenibilità ambientale*

*Politiche di miglioramento dei servizi ai cittadini nel breve termine*

Alle stesse sono state ricollegate specifiche voci di spesa, tenendo conto delle classificazioni già presenti nel sistema CPT.

Per misurare la sostenibilità finanziaria si è deciso di utilizzare l'indice di **Autonomia finanziaria**, dato dal rapporto tra la somma delle entrate tributarie ed extra tributarie e il totale delle entrate.

Infine, si è tenuto conto anche della **presenza o meno di royalties** derivanti dallo sfruttamento dei pozzi petroliferi.

Un primo modello si è dimostrato non statisticamente significativo e alla luce di ciò, si è deciso di separare le politiche in cui erano raggruppate le singole variabili, andando ad osservare in primo luogo soltanto gli elementi riconducibili alle politiche di sostenibilità finanziaria vera e propria, creando un secondo modello maggiormente valido dal punto di vista statistico.

Un ulteriore modello, sviluppato andando ad osservare soltanto gli elementi riconducibili alle politiche di carattere sociale e ambientale, è stato oggetto di analisi. Tuttavia in questo caso i risultati non sono stati soddisfacenti.





L'analisi ha mostrato una forte relazione tra sostenibilità finanziaria e le spese relative ai servizi per l'industria e per l'artigianato, nonché quelle relative alle funzioni per il turismo. Se si volessero orientare i comuni lucani verso una sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo 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 politiche orientate al mantenimento dell'equilibrio finanziario. La non significatività della presenza o meno di extra-income derivanti dalle royalties, inoltre, permette di 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.

*L'analisi effettuata su tutti i 131 comuni della Basilicata è stata ulteriormente raffinata ripartendo il campione in fasce in base alla diversa dimensione demografica. Ciò è dovuto sia al fatto che la popolazione rappresenta uno dei fattori che possono influenzare la sostenibilità finanziaria, sia a causa della profonda eterogeneità del campione.*

In tal senso, è possibile osservare come la dimensione demografica dell'ente ha una forte influenza sull'impatto che future politiche di investimento potrebbero avere. Ad esempio, la relazione negativa di alcune spese nei comuni di maggiori dimensioni potrebbe far immaginare uno scarso impatto degli investimenti in tali risorse, laddove invece la stessa spesa presenta una relazione positiva in comuni più piccoli. Ugualmente si è potuto osservare come in comuni di maggiori dimensioni gli extra income derivanti dalla royalties hanno un maggiore impatto: in questi casi si può immaginare che dove l'ente ha una dimensione ed un'organizzazione tali da permettere lo sviluppo di adeguati progetti l'immissione di nuove risorse potrebbe davvero avere un impatto positivo. Al contrario, nei comuni più piccoli forse si necessita anche di un indirizzo in relazione all'utilizzo di tali risorse aggiuntive.



I risultati osservati permettono di sviluppare, quindi, alcune considerazioni importanti, in relazione allo sviluppo di eventuali nuovi modelli

L'attività di ricerca svolta può avere un impatto su tutte le regioni italiane in quanto, una volta individuati i migliori modelli, sia statistici che non, si possono poi utilizzare per verificare gli effetti di specifiche politiche territoriali eventualmente avviate dalle singole regioni sui propri territori. Ovviamente, diventa di sicuro interesse affiancare in tali modelli agli indicatori derivanti dai dati CPT anche altri indicatori quali-quantitativi di sicura efficacia per la valutazione delle politiche attuate.

Alla luce di quanto fin qui visto, si può affermare, quindi, che con le dovute cautele e i necessari adattamenti è possibile immaginare, come già ipotizzato all'inizio, lo sviluppo di modelli statistici adatti anche a politiche volte ad altri aspetti, come quello ambientale o sociale, che permettano all'amministrazione regionale di investire in maniera puntuale le risorse negli ambiti che effettivamente possano avere un una reale influenza sul territorio. Lo stesso può dirsi anche in relazione ai modelli di redazione del DEFR e di implementazione del controllo strategico presenti in tutte le esperienze osservate.



Per maggiori informazioni:  
[www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali](http://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali)