

I dati CPT per la redazione dei Documenti di Programmazione

*Progetto di ricerca comune della rete dei Nuclei Regionali e dell'Unità
tecnica centrale – Pubblicazione del Rapporto conclusivo*

https://www.contipubbliciterritoriali.it/CPTDE/pubblicazioni/CPTDE_PubblicazioniCPT.html



Giuseppe Nobile - Nucleo Regionale CPT Sicilia





- Il Sistema CPT (**21 Nuclei Regionali + Unità Tecnica Centrale**) ha avviato nel 2019, con **tre progetti comuni di ricerca**, un'attività mirata a scandagliare le possibili modalità di utilizzo dei dati che esso produce
- Dei tre, il **progetto 1** riguarda il fabbisogno di informazioni necessario alla redazione dei **Documenti di Economia e Finanza delle regioni**, quali atti fondamentali del ciclo di programmazione definito dal decreto legislativo n. 118 del 2011
- La **«programmazione»** è stata inserita fra i principi contabili esplicitati dalla legge per segnare un ulteriore passo nel processo di cambiamento dei bilanci pubblici **da adempimenti meramente finanziari a strumenti per il riequilibrio strutturale delle economie e delle comunità locali**
- A sostegno di tale processo, la ricerca si è proposta di promuovere un ruolo del DEFR con esso coerente, riscontrando e diffondendo, nelle amministrazioni, l'applicazione **delle norme e dei metodi capaci di supportarne** le rinnovate funzioni



**Definizione
(Allegato n. 4/1
al D.Lgs
118/2011)**

Processo di analisi e valutazione che:

- *comparsa e ordina 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*
- *promuove lo sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento*

- Nella legge, l'enunciazione è abbastanza generale da adattarsi ai vari livelli di governo, ma il testo manca nel complesso di indicazioni sulla strumentazione necessaria per la realizzazione del principio
- Presso le regioni si sono così aperti spazi per diverse interpretazioni, riguardo a procedure e metodi da utilizzare, in coerenza con l'esperienza e la cultura di governo localmente sedimentata



I DATI CPT
PER LA REDAZIONE DEI DOCUMENTI
DI PROGRAMMAZIONE

1
CAP

DEFR, NORMATIVA E ANALISI
COMPARATIVE DEI CONTENUTI

2
CAP

UTILIZZO FONTI STATISTICHE
E INDICATORI NEI DEFR

3
CAP

MODELLI ECONOMETRICI
PER LE ANALISI DI SCENARIO

4
CAP

SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

CONCLUSIONI

GLOSSARIO

INDICE

CAPITOLO 1 - I DOCUMENTI DI ECONOMIA E FINANZA DELLE REGIONI: RIFERIMENTI NORMATIVI E ANALISI COMPARATIVA DEI CONTENUTI	5
INTRODUZIONE	5
1.1 FINALITÀ E CONTENUTI DEL DEFR: IL QUADRO NORMATIVO	6
1.1.1 <i>Le Leggi regionali/provinciali sulla programmazione</i>	9
1.1.2 <i>Gli strumenti di programmazione previsti dalle Leggi regionali/provinciali e le rispettive relazioni di monitoraggio</i>	12
1.1.3 <i>Le disposizioni normative regionali/provinciali relative ai contenuti del DEFR</i>	16
1.2 ANALISI COMPARATIVA DEI CONTENUTI DEI DEFR 2020-2022 DELLE REGIONI	21
1.2.1 <i>Le metodologie di analisi statistica adottate nei DEFR</i>	21
1.2.2 <i>L'utilizzo dei dati CPT</i>	23
1.2.3 <i>Le analisi di scenario e i modelli di previsione macroeconomica</i>	25
1.2.4 <i>La descrizione degli obiettivi strategici e degli strumenti di politica regionale</i>	25
1.2.5 <i>Gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate</i>	28
1.2.6 <i>La programmazione finanziaria</i>	29

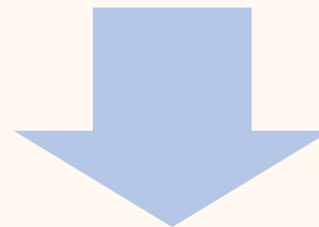
La nostra ricerca ha innanzitutto concentrato l'attenzione su due percorsi ricognitivi per verificare:

- ✓ la tipologia delle norme vigenti e la presenza di disposizioni regionali sul DEFR
- ✓ la griglia di contenuti con cui nei DEFR si realizza il principio di programmazione



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

Contenuti del DEFR su cui si sono rilevate disposizioni regionali



Analisi del contesto	Politiche da adottare	Obiettivi della manovra	Indirizzi per la legislazione e la programmazione	Confronto con i dati di precedenti DEFR
-----------------------------	------------------------------	--------------------------------	--	--

Datazione delle leggi di programmazione	
Regioni/province autonome con leggi sulla programmazione approvate prima del 2000 e periodicamente modificate	4
Regioni/province autonome con leggi sulla programmazione approvate nel triennio 2000-2002 e periodicamente modificate	12
Regioni/province autonome con leggi sulla programmazione approvate nel periodo 2015-2020	6



Il contenuto dei vari DEFR è stato quindi verificato non solo in base ai dettami del D.Lgs.118, ma anche alla luce di criteri evocativi delle procedure adottate (es. raccordo con le strutture) e delle priorità assegnate alle politiche (es. evidenza degli interventi sugli EE.LL.)

Raccordo delle politiche con le aree strategiche prioritarie	Raccordo con Missioni / Programmi	Collegamento esplicito al Piano Regionale di Sviluppo	Raccordo con <u>SDG Agenda</u> ONU	Collegamento esplicito con PO FSE-FESR	Raccordo con la dimensione organizzativa (strutture regionali)	Evidenza degli interventi che impattano sugli Enti locali
---	--	--	---	---	---	--

Ulteriori elementi distintivi la cui presenza è stata indagata

Modelli regionali per le previsioni macroeconomiche e/o la valutazione d'impatto delle politiche.	Indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate	Esplicitazione degli obiettivi di programmazione finanziaria	Utilizzo dei dati CPT nei moduli fiscali dei modelli di previsione, e/o nell'analisi descrittiva della finanza pubblica
--	--	---	--



- Taluni degli elementi individuati, per loro natura, estendono l'efficacia del DEFER verso obiettivi di sviluppo generale (es. raccordo con i SDGs)
- Altri ne caratterizzano la dotazione informativa e l'inserimento nel processo decisionale (es. i modelli di previsione e/o il raccordo con le strutture regionali)
- Tutti, ove correttamente inseriti, concorrono ad ottimizzare le funzioni del documento
- Nella ricognizione effettuata, non si è individuata una «regione modello» ma piuttosto la casuale distribuzione di diverse buone pratiche



CAPITOLO 2 - UTILIZZO DI FONTI STATISTICHE ED INDICATORI NEI D.E.F.R.	33
INTRODUZIONE	33
2.1 FONTI E INDICATORI PER L'ANALISI DI CONTESTO	33
2.1.1 Finalità e criteri per la scelta degli indicatori	33
2.1.2 L'analisi del contesto generale di riferimento	36
2.1.3 Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo	38
2.1.4 Il rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile)	40
2.1.5 L'utilizzo dei dati CPT per la descrizione del contesto economico e finanziario regionale	43
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	48
2.2.1 L'approccio metodologico	48
2.2.2 MISSIONE 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	50
2.2.3 MISSIONE 3 - Ordine pubblico e sicurezza	54
2.2.4 MISSIONE 4 - Istruzione e diritto allo studio	56
2.2.5 MISSIONE 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	59
2.2.6 MISSIONE 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	59
2.2.7 MISSIONE 13 - Tutela della Salute	62
APPENDICE A CARATTERISTICHE DEL SISTEMA CPT	65
APPENDICE B TAVOLA SINOTTICA 'MISSIONI - SETTORI CPT - INDICATORI BES - INDICATORI ISTAT NOI ITALIA	69
BIBLIOGRAFIA	81

Le indicazioni in tema di analisi di contesto mirano a rimediare la scarsità di prescrizioni in materia, da parte del «D.Lgs. 118»

«Le analisi settoriali» propongono un modello di raccordo tra le missioni di bilancio, gli aggregati relativi alle funzioni di spesa CPT e gli indicatori derivati dalle principali fonti statistiche

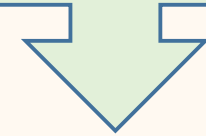


I criteri di validità di un'analisi di contesto rimandano alla scelta di un set preciso e circoscritto di dati e alla costruzione di una altrettanto ben delimitata batteria di indicatori

Tab. 1 – Offerta informativa delle principali fonti

Fonti	Caratteristiche
La Collana "Economie regionali" della Banca d'Italia	Analisi a livello regionale - Analisi a livello di macroaree - Domanda e offerta di credito a livello territoriale
Le elaborazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB),	Previsioni macroeconomiche e andamenti di finanza pubblica, anche per sottosectore
La pubblicazione Istat "Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo"	Indicatori articolati in 6 aree e 19 settori, corredati da sintetici commenti e consultabili anche attraverso strumenti di visualizzazione grafica
Il Rapporto Istat sul BES (Benessere Equo e Sostenibile)	Approccio multidimensionale volto a integrare le informazioni fornite dagli indicatori sulle attività economiche con le altre dimensioni (130 indicatori suddivisi in 12 domini)
La Banca dati dei Conti Pubblici Territoriali	Flussi di spesa e di entrata di tutti i soggetti che operano su ciascun territorio regionale (P.A. ed extra PA nazionale e locale)

Allo scopo, vengono forniti esempi di utilizzo integrato di tre fonti nelle analisi settoriali



- **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 socioeconomico**



- Le analisi settoriali raccordano le missioni di bilancio, gli aggregati relativi alle funzioni di spesa CPT, gli ambiti BES e i settori NOI ITALIA

L'approccio metodologico viene proposto per favorire una lettura multidimensionale delle politiche descritte nel DEFR

Tab. 2 – Esempio di raccordo fra Missioni di bilancio, Settori funzionali CPT, indicatori BES e NOI Italia *

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
			Finanza pubblica
MISSIONE 2 - Giustizia	Giustizia	Politica e istituzioni	
		Sicurezza	
MISSIONE 3 - Ordine pubblico e sicurezza	Difesa	Sicurezza	
		Politica e istituzioni	
	Sicurezza pubblica	Sicurezza	Criminalità e sicurezza

* Un esempio applicativo di uso degli indicatori viene presentato per ciascuna missione



CAPITOLO 3 - L'IMPIEGO DI MODELLI ECONOMETRICI PER LE ANALISI DI SCENARIO	84
INTRODUZIONE	84
3.1 TIPOLOGIE DI MODELLI	84
3.1.1 <i>Il modello di microsimulazione fiscale di IRPET MicroReg</i>	88
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	90
3.3 LA PIÙ DIFFUSA ESPERIENZA ECONOMETRICA NELLE REGIONI ITALIANE: IL MMS	92
3.3.1 <i>La struttura del MMS</i>	92
3.4 L'UTILIZZO DEI CPT NEL MMS	98
3.5 IL MODELLO DEL CENTRO EUROPA RICERCHE - CER	99
3.6 LE MATRICI DI CONTABILITÀ SOCIALE	101
3.7 IL MODELLO MULTISETTORIALE REGIONALE DI IRPET	110
3.8 UN APPROCCIO ALTERNATIVO: I MODELLI SPAZIALI	117
3.8.1 <i>I modelli spaziali</i>	117
3.8.2 <i>Il modello spaziale Rhomolo</i>	119
3.8.3 <i>I modelli spaziali di IRPET</i>	121
3.8.4 <i>Il modello MOBI-IRPET di simulazione del trasporto</i>	121
3.8.5 <i>I modelli Land Use/Transport Interaction (LUTI)</i>	123
3.8.6 <i>L'applicazione web IRPET-SdF per l'analisi di fattibilità dei progetti di investimento pubblico</i>	125
BIBLIOGRAFIA	129

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, anche precedenti alla riforma contabile introdotta dal D.Lgs. 118/2011.



- Dei modelli econometrici di tipo macroeconomico, come pure delle tavole delle interdipendenze settoriali (tavole I/O) e delle matrici di contabilità sociale (SAM), vengono valutati gli aspetti d'interesse per le regioni

Tab. 3 – Tipologie di modelli econometrici applicabili a livello regionale

Tipologie	Forza	Debolezza	Esperienze applicative
Modelli di tipo macroeconomico (comprensivi di moduli fiscali)	lunga tradizione sia a livello nazionale che internazionale	maggiore difficoltà di reperimento e/o adattamento delle informazioni statistiche a livello regionale	Modello NMDOS di SVIMEZ
			MMS di Prometeia
			Modello macro-econometrico italiano del CER
Modelli empirici di equilibrio generale (AGE o CGE)	maggiore disaggregazione dei settori produttivi, del settore delle famiglie (ad esempio per classi di reddito), dei consumi, del commercio internazionale	Si basano su tavole delle interdipendenze settoriali (tavole I/O), su matrici di contabilità sociale (SAM) e sul commercio interregionale. Dati non sempre disponibili	Esperienza di IRPET nell'ambito dei modelli I/O

Tab. 3 (segue) – Tipologie di modelli econometrici applicabili a livello regionale

Tipologie	Forza	Debolezza	Esperienze applicative
Modelli di micro-simulazione	promettenti nella verifica degli effetti demografici e della sostenibilità dei sistemi pensionistici	Richiedono il ricorso a microdati da indagini campionarie ed alla configurazione di relazioni dinamiche fra le variabili	Il modello di microsimulazione fiscale di IRPET MicroReg
Modelli di tipo VAR e DSGE	modelli di più piccole dimensioni nei quali il settore pubblico è rappresentato attraverso poche variabili	Le applicazioni si concentrano sulla misurazione degli effetti di vincoli di bilancio	Non si riscontrano esperienze regionali
Matrici di contabilità sociale (SAM - Social Accounting Matrices)	permettono di considerare i problemi di distribuzione del reddito	Rappresentazione solo parziale dell'economia. Vincolata alla disponibilità di tavole I/O regionali	SAM Regione Basilicata
Modelli econometrici di tipo spaziale	Si basano su dati GIS per valutare le differenze territoriali e i loro effetti sulle variabili economiche	richiedono informazioni geografiche dettagliate	Il modello spaziale Rhomolo sviluppato dalla CE



Alcune considerazioni sulle esperienze realizzate:

- ✓ Il modello bi-regionale di SVIMEZ 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
- ✓ Esempi di applicazione di modelli regionali sono il modello macro-econometrico italiano del Centro Europa Ricerche, il caso delle SAM realizzate per la Sardegna e la Basilicata e il modello multisetoriale di IRPET per la Toscana

Alcune considerazioni sulle applicazioni realizzate:

- ✓ Il modello che viene più diffusamente utilizzato nelle regioni italiane, è il Modello Multisetoriale (MMS) di Prometeia che ha raggiunto la versione 4.0. 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 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
- ✓ La modellistica spaziale risulta particolarmente efficace per l'analisi e la valutazione di politiche territoriali e infrastrutturali. Le esperienze applicative sono state più specificamente sviluppate da IRPET e comprendono 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 4 - L'UTILIZZO DEI DATI CPT PER I CONTROLLI INTERNI E LA VERIFICA DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI	133
INTRODUZIONE	133
4.1 LE ESPERIENZE REALIZZATE: UNA VISIONE GENERALE	133
4.1.1 <i>Il sistema dei controlli interni</i>	133
4.1.2 <i>Le diverse tipologie di controllo interno</i>	134
4.1.3 <i>Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione: verso una visione moderna</i>	135
4.1.4 <i>Il ruolo dei CPT</i>	137
4.2 IL CONTROLLO STRATEGICO: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE UMBRIA	140
4.2.1 <i>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</i>	141
4.2.2 <i>Gli strumenti di controllo strategico nella Regione Umbria</i>	142
4.3 IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE E DEL CONTROLLO STRATEGICO IN EMILIA-ROMAGNA	147
4.3.1 <i>Il processo di programmazione della regione Emilia-Romagna</i>	147
4.3.2 <i>Il processo di controllo strategico</i>	150
4.4 IL CONTROLLO STRATEGICO: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE MOLISE	153
4.5 IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE IN REGIONE CAMPANIA: IL RACCORDO TRA IL DEFR E IL PIANO DELLA PERFORMANCE	157
4.6 REGIONE BASILICATA: L'ANALISI DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DI LUNGO PERIODO DEGLI ENTI LOCALI	160
4.6.1 <i>Sviluppo del modello e risultati</i>	161
BIBLIOGRAFIA	173
CONCLUSIONI	175

Le esigenze delle Regioni in materia di controllo:

- ✓ rendere disponibili le informazioni che consentono una gestione razionale delle risorse pubbliche
- ✓ verificare il grado di attuazione delle scelte, degli indirizzi e delle direttive strategiche espresse dal Presidente e dalla Giunta regionale



- **IL CONTROLLO STRATEGICO: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE UMBRIA**
- **IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE E DEL CONTROLLO STRATEGICO IN EMILIA-ROMAGNA**
- **IL CONTROLLO STRATEGICO: L'ESPERIENZA DELLA REGIONE MOLISE**
- **IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE IN REGIONE CAMPANIA: IL RACCORDO TRA IL DEFR E IL PIANO DELLA PERFORMANCE**
- **REGIONE BASILICATA: L'ANALISI DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DI LUNGO PERIODO DEGLI ENTI LOCALI**

Le esperienze che vengono riportate si soffermano anche sull'utilizzo della banca dati CPT nelle procedure realizzate, in quanto idonea all'esercizio del controllo:

- ✓ per la natura finanziaria dei flussi rilevati che consente la costruzione di una varietà di indicatori, utili anche alla 'misurazione' delle performance della dirigenza
- ✓ per 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 l'ampiezza della serie storica dei dati per le diverse regioni



- Il lavoro che abbiamo svolto può leggersi come momento di confluenza di due tendenze:
 - ✓ quella che stimola le amministrazioni a dotarsi di adeguate basi informative, nonché di un quadro conoscitivo completo dell'intervento pubblico nel proprio territorio per redigere i documenti di programmazione
 - ✓ quella che spinge il sistema CPT a promuovere l'uso della banca dati presso le Regioni, cioè a trasformare i nuclei produttori in utilizzatori finali, ovvero in soggetti capaci di cogliere le potenzialità di quelle elaborazioni

- Fra i possibili sviluppi vi è quindi, come abbiamo visto, un uso più diffuso dei dati CPT per:
 - ❖ le analisi di contesto
 - ❖ la valutazione d'impatto delle politiche
 - ❖ la misurazione del livello di efficienza delle amministrazioni

Tutte potenzialità che fruiscono di risorse già disponibili presso i Nuclei Regionali e pongono le basi per una sistematica e proficua collaborazione, anche a livello interistituzionale



Per maggiori informazioni:

www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali