

## 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 anni<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>3</sup> 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 contabilità<sup>4</sup> per colmare ambiti e iter programmatici<sup>5</sup> 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,

---

<sup>4</sup> 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".

<sup>5</sup> 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 territoriali<sup>67</sup>. 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

<sup>6</sup> 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".

<sup>7</sup> 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 italiane<sup>8</sup>, 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.

<sup>8</sup> Decreto legislativo n. 118/2011.

## Capitolo 1

Solo le regioni Lombardia, Basilicata e Abruzzo<sup>9</sup> 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. 118/2011<sup>10</sup>.

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.

---

<sup>9</sup> 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'

<sup>10</sup> 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"><li>• Lombardia</li><li>• Basilicata</li><li>• Abruzzo</li><li>• PA Trento</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Veneto</li><li>• Liguria</li><li>• Piemonte</li><li>• Emilia Romagna</li><li>• Umbria</li><li>• Marche</li><li>• Molise</li><li>• Puglia</li><li>• Calabria</li><li>• Sardegna</li><li>• PA Bolzano</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toscana</li><li>• Campania</li><li>• Sicilia</li><li>• Friuli Venezia Giulia</li><li>• Valle d'Aosta</li><li>• Lazio (la legge n.11 relativa la programmazione è stata approvata il 12 agosto 2020).</li></ul>

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)<sup>11</sup>.

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.

<sup>11</sup> 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 regioni<sup>12</sup>: 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.

---

<sup>12</sup> 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'.

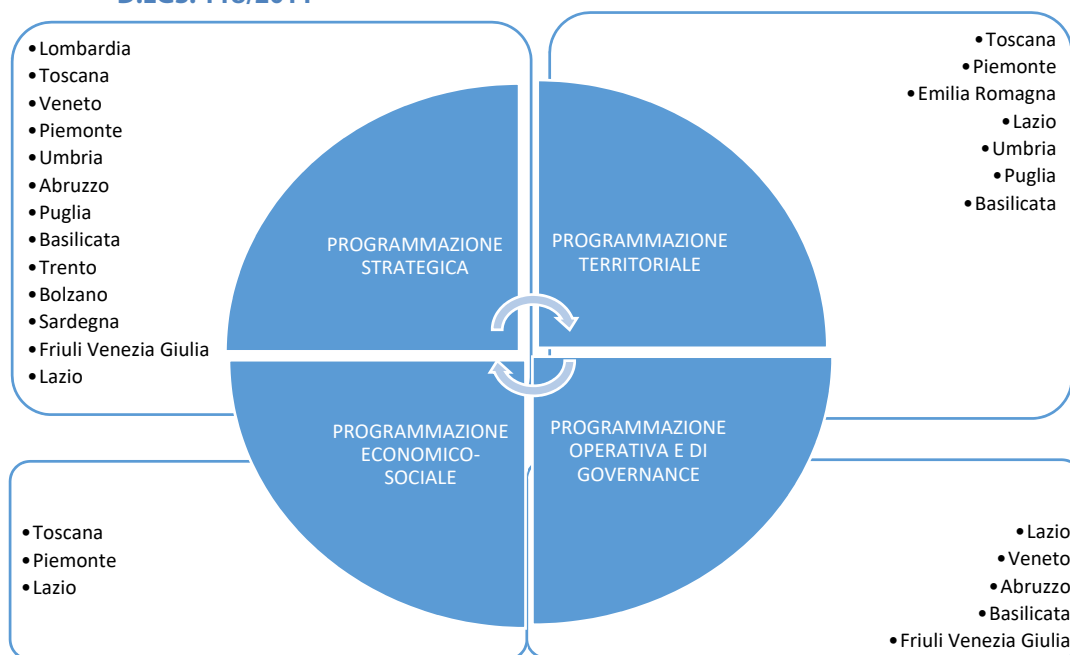
Anche in Puglia la legge regionale sulla programmazione (LR 28/2001) prevede, all'art. 21, un sistema di monitoraggio dell'attuazione e dell'efficacia dei programmi e dei progetti stabilendo che, presso le strutture dell'area di coordinamento delle politiche economiche e finanziarie, sia organizzato 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 Siciliana<sup>13</sup>.

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-

<sup>13</sup> 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:

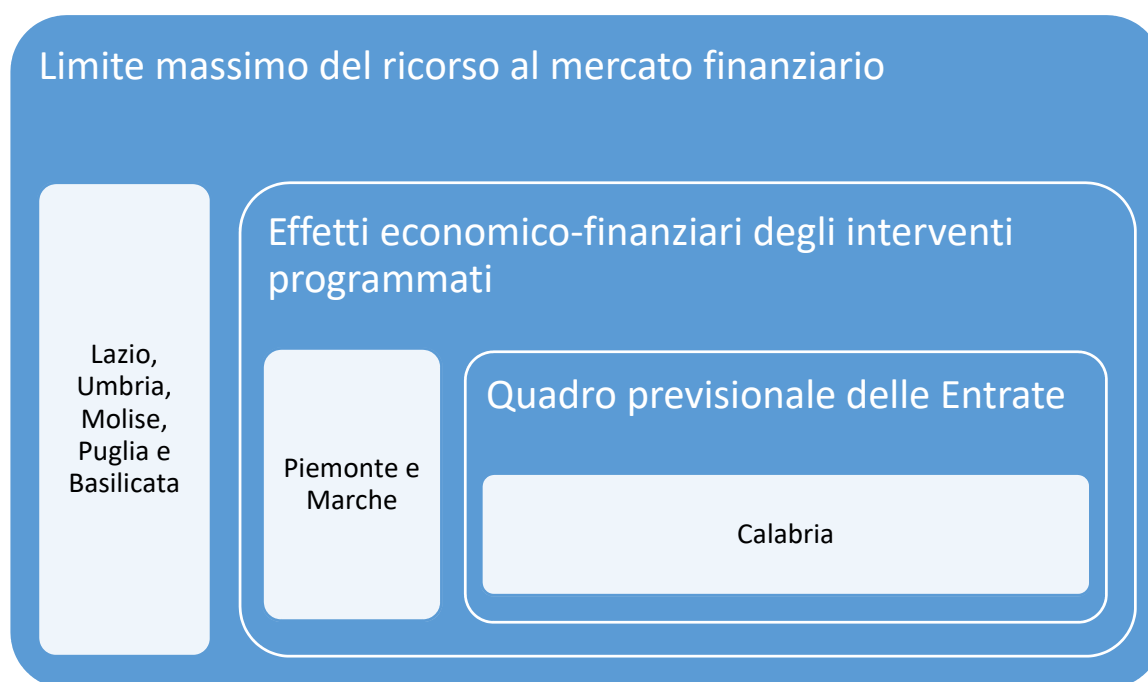
- le dinamiche di sviluppo della finanza regionale in termini di andamento delle entrate con riguardo al prelievo fiscale regionale, ai trasferimenti statali ed alle altre fonti d'entrata comprese quelle derivanti dall'unione europea;
- l'incidenza tendenziale degli oneri per i servizi sanitari e, in 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 DEFR<sup>14</sup>

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 NADEFER) 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 NADEFER per il triennio 2020-2022, declina il contributo della regione all'attuazione

---

<sup>14</sup> 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 INEMAR<sup>15</sup> 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)<sup>16</sup>. 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.

---

<sup>15</sup> 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](http://www.inemar.eu/xwiki/bin/view/Inemar/WebHome).

<sup>16</sup> CNIT (Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Telecomunicazioni), [www.cnit.it](http://www.cnit.it); AISCAT (Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori), [www.aiscat.it/](http://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 riguardo<sup>17</sup>. 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.

---

<sup>17</sup> 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 CPT<sup>18</sup>

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"<sup>19</sup>.

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.

---

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

<sup>19</sup> 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 macroeconomica<sup>20</sup>

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"<sup>21</sup>, 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.

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

<sup>21</sup> 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 IRPET<sup>22</sup>: 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 PIL<sup>23</sup>. 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 autonome<sup>24</sup>. 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.

---

<sup>22</sup> 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.

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

<sup>24</sup> 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).

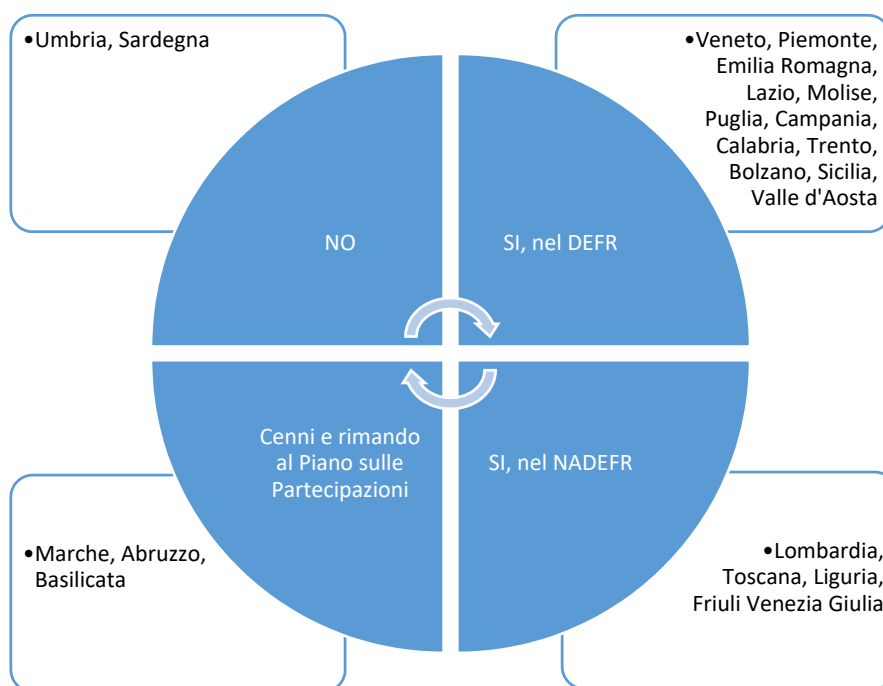


### 1.2.5 Gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate

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-Romagna<sup>25</sup>, 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, Liguria<sup>26</sup> e Friuli Venezia Giulia - che riportano

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 NADEFR 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.