

CONCLUSIONI

Trarre vere e proprie conclusioni dal lavoro che abbiamo svolto non sarebbe probabilmente opportuno, vista la natura evolutiva e pienamente dinamica delle analisi e delle metodologie che si è cercato di delineare. I Nuclei Regionali del sistema CPT che hanno portato avanti questo progetto (Sicilia, Molise, Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Umbria, Basilicata, Sardegna e Toscana) consegnano, infatti, all'attenzione dei potenziali fruitori (studiosi, addetti ai lavori della PA, ecc.) una fotografia sullo stato dell'arte degli strumenti regionali di programmazione, più che un volume di conoscenze acquisite sul tema. E' del resto, quella che abbiamo trattato, una materia che, se da un lato beneficia di un arco temporale sufficiente a valutare gli effetti delle norme introdotte con la riforma contabile (2015-2020), si arricchisce, dall'altro, delle continue innovazioni che scaturiscono dall'applicazione di quelle norme da parte di tante Amministrazioni e dell'ausilio che le "buone pratiche" possono produrre, se divulgate con un proficuo interscambio di esperienze realizzato nelle sedi opportune.

L'indagine che abbiamo condotto, fondata proprio sulla condivisione delle esperienze, consente tuttavia di indicare, per l'analisi dei Documenti di Economia e Finanza delle Regioni e PA, un metodo di ricerca che può essere replicato ed esteso e di suggerire alcuni percorsi. Vale la pena, per evidenziarlo, di fare un riepilogo.

La ricognizione effettuata nel capitolo 1 ha innanzitutto rilevato che l'applicazione del principio della programmazione esplicitato dal D.Lgs. 118/2011, impatta su assetti normativi progressivi, oltre che su storie istituzionali e culture amministrative e gestionali differenti. Per affrontare questa complessità e derivarne un quadro conoscitivo delle realtà esistenti, si è scelto di costruire alcune griglie ricognitive, tese a verificare, in quanto a norme di legge:

- la presenza di una normativa precedente al D.Lgs.118/2011 e di ulteriori strumenti di programmazione rispetto al DEFR;
- la presenza di disposizioni regionali relative ai contenuti del DEFR (analisi di contesto, politiche da adottare, obiettivi della manovra, indirizzi legislativi, confronto con i precedenti documenti).

Con riferimento alla struttura dei DEFR, invece, si sono approfonditi i seguenti elementi:

- ricorso, nell'analisi di contesto e nella formulazione degli obiettivi, ad adeguate fonti statistiche (compresi i dati CPT) ed a modelli di previsione macroeconomica;
- raccordo delle politiche con le aree strategiche prioritarie;
- raccordo con missioni e programmi;
- collegamento con un Piano Regionale di Sviluppo;
- raccordo con i "Sustainable Development Goals" dell'Agenda ONU 2030;
- collegamento esplicito con il PO FSE-FESR;
- raccordo delle politiche indicate con la dimensione organizzativa (strutture regionali);
- evidenza degli interventi che impattano sugli Enti locali;
- indirizzi agli enti strumentali ed alle società partecipate e controllate;
- esplicitazione degli obiettivi di programmazione finanziaria.

L'esame riservato agli aspetti legislativi è stato rivelatore del background di ciascun Ente e della relativa volontà di integrare le norme statali con specifiche disposizioni regionali, nonché delle relazioni che si sono talvolta stabilite fra i documenti di economia e finanza e gli altri atti di programmazione.

La nutrita gamma di elementi con cui si è cercato di riassumere i contenuti dei DEFR (frutto anche della declinazione delle prescrizioni di legge riportate dall'Allegato 4/1 al D.Lgs. 118), contribuisce a delineare le caratteristiche del documento che ne potrebbero ottimizzare la funzione, sia per la completezza della dotazione informativa, sia per la capacità di realizzare connessioni fra i molteplici aspetti della programmazione regionale.

Conclusioni

Su entrambi i versanti, nella fase operativa della ricerca, non si è certo tentato di individuare il comportamento virtuoso di una "regione modello", capace di riassumere, in una sola esperienza politico-amministrativa, l'intera estensione dei metodi e dei contenuti ritenuti ottimali. I risultati hanno viceversa confermato la varietà delle "specializzazioni" di cui le regioni hanno dato prova, con buone pratiche distribuite in modo eterogeneo fra le varie esperienze di applicazione dei principi della riforma contabile e di redazione dei DEFR, com'è desumibile dalle griglie d'indagine riportate nel capitolo 1.

Nel prosieguo della ricerca è stata attuata una selezione degli elementi della griglia sui contenuti del DEFR, dando priorità all'approfondimento di quelli fra essi che sono da ritenere di maggior peso sul piano metodologico, o più proficuamente elaborati da parte delle Regioni.

Con il fine di realizzare quindi un focus su alcuni dei temi già trattati:

- nel capitolo 2 è stata ripresa l'analisi comparativa concernente le analisi di contesto e le relative basi statistiche di supporto, ivi comprese la banca dati CPT e l'elaborazione di indicatori per la politica di bilancio;
- nel capitolo 3 è stata effettuata una rassegna sulle tipologie di modelli econometrici utilizzabili o già utilizzati sia a livello nazionale che sub-nazionale, con particolare attenzione al loro impiego in supporto delle politiche regionali e fiscali;
- nel capitolo 4 sono state illustrate le esperienze di cinque Regioni, relativamente al sistema dei controlli interni, con particolare attenzione all'attività di controllo strategico ed all'utilizzo dei dati CPT nelle relative procedure.

Le indicazioni in tema di analisi di contesto sono state inserite per rimediare al panorama piuttosto scarno di prescrizioni in materia, da parte della legislazione e delle norme amministrative correnti. Lo stesso Allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011, con ben minore attenzione rispetto agli altri temi trattati nel testo di legge, si limita a raccomandare che il DEFR, nella sua prima sezione, riporti "il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento", non aggiungendo altro circa la strumentazione necessaria o l'ambito dell'analisi.

Nel capitolo 2 abbiamo invece chiarito che il lavoro di descrizione del contesto regionale è di grande importanza nella struttura del DEFR, in quanto fornisce al decisore politico e al lettore più in generale, una rappresentazione fedele dei vari settori economici e sociali, per mettere in risalto i punti di forza da valorizzare ulteriormente e quelli di debolezza sui quali intervenire. La validità di un'analisi di contesto viene, cioè, fatta discendere dalla preliminare fase di perimetrazione del campo di osservazione, in termini di variabili *realmente* utili alle decisioni e in ragione dell'arco temporale cui le serie storiche di rilevazione devono riferirsi. Si indica pertanto come propedeuticamente necessario focalizzare la scelta su un *set* preciso e circoscritto di dati e informazioni e sulla costruzione di un'altrettanto ben delimitata batteria di indicatori, per i quali viene presentata una nutrita rassegna delle fonti, ivi compresi i dati CPT. La casistica degli indicatori da affiancare alle Missioni è l'altro contributo del capitolo, con il fine di favorire il raccordo tra l'analisi del contesto di riferimento, la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto ai programmi e alle Missioni dell'ente e l'allocazione delle risorse finanziarie nel bilancio regionale.

Dopo la breve rassegna sull'uso dei modelli econometrici nei DEFR (paragrafo 1, 2 e 3), nel capitolo 3 si sono dati ulteriori spunti per future e più estese applicazioni degli strumenti disponibili. In tal senso, l'analisi ha evidenziato le caratteristiche delle diverse tipologie, nonché il resoconto dei relativi casi di applicazione. Così, dei modelli econometrici di tipo macroeconomico, come pure delle tavole delle interdipendenze settoriali (tavole I/O) e delle matrici di contabilità sociale (SAM), viene richiamata la difficile trasposizione a livello regionale, mentre, riguardo ai "modelli di microsimulazione", ritenuti meglio applicabili in fatto di verifica degli effetti di tendenze demografiche sui conti pubblici, si rileva la loro possibilità di rappresentare, attraverso poche variabili, l'equilibrio intertemporale dei bilanci.

Passando al panorama delle applicazioni effettive, l'esperienza di microsimulazione osservata è "MicroReg", il modello sviluppato da IRPET per valutare gli effetti di breve periodo delle politiche fiscali nei due scenari, a legislazione vigente e riformata. Segue "NMDOS", il modello bi-regionale di SVIMEZ che consente di procedere regolarmente alla formulazione di previsioni sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche delle due parti del paese, superando i limiti di omogeneità territoriale dei modelli più classici. Inoltre, di questo modello è segnalata la procedura "bottom-up" e la possibilità di "calare" le valutazioni d'impatto ottenute per le due grandi ripartizioni italiane nei singoli territori regionali usando i moltiplicatori ricavati dal modello "Rhomolo", in uso presso la Commissione Europea per lavori analoghi. Ma il modello che è stato riscontrato come il più diffusamente utilizzato nelle regioni italiane, è il Modello Multisetoriale (MMS) di Prometeia che ha raggiunto la versione 4.0 e che ricorre sia a una strumentazione macroeconomica che di tavole intersettoriali. Grazie alla massima disaggregazione concessa dai conti regionali Istat ed alla stima di un sistema di tavole I-O regionali a partire da quelle nazionali, il modello si distingue per le dimensioni notevoli (301 equazioni stimate) ma anche per la versatilità che ne consente l'utilizzo sia per monitorare la situazione economica regionale ed elaborare simulazioni di medio-lungo termine, sia per valutare l'impatto delle politiche pubbliche. Il modulo fiscale del MMS si basa, inoltre, sui dati CPT e consente di mettere in relazione le principali voci delle entrate e delle spese con gli aggregati dei conti regionali. Per opportuna conoscenza, sono stati quindi illustrati ulteriori esempi di applicazione di modelli che rientrano nel campo d'interesse delle Regioni: il modello macro-econometrico italiano del Centro Europa Ricerche, il caso della SAM realizzata per la Sardegna e il modello multisetoriale di IRPET per la Toscana. Un paragrafo finale è stato infine dedicato ai modelli econometrici di tipo spaziale.

Gli approfondimenti del capitolo 4, hanno avuto lo scopo di evidenziare le potenzialità dell'impiego della banca dati CPT nell'ambito del ciclo della performance. Riguardo alle modalità del controllo strategico, sono state riportate le esperienze delle regioni Umbria, Emilia Romagna e Molise, mentre il contributo della Campania ha illustrato specificamente il raccordo fra DEFR e Piano delle performance e quello della Basilicata ha mostrato i risultati di un modello adottato dalla regione per il controllo dell'equilibrio finanziario degli enti locali. Il tema comune ai percorsi indicati nei 5 paragrafi è che, dovendo lavorare alla definizione delle politiche pubbliche in forme e modalità idonee a consentirne il monitoraggio continuo, sia per la valutazione della performance organizzative, sia per quella individuale dei dirigenti e sia per il conseguimento degli obiettivi della programmazione, diventa cruciale la scelta di opportuni indicatori.

In questo senso, i resoconti che vengono riportati provano che tra le diverse fonti di dati disponibili, la banca dati CPT risulta fra le più idonee a predisporre un buon sistema di monitoraggio, per tre principali motivazioni. La prima è relativa alla natura finanziaria del dato CPT, trattandosi di flussi di entrata e di spesa, che consente la costruzione di indicatori volti a misurare il livello di efficienza della dirigenza. La seconda riguarda l'elevato livello di disaggregazione del dato regionale, non soltanto per categoria economica, ma anche per settori di attività economica, relativamente ai flussi di spesa. La terza motivazione è relativa all'ampiezza temporale del dato per le diverse regioni.

Guardando ai futuri sviluppi, un più diffuso utilizzo dei dati CPT nel ciclo della performance consentirebbe dunque un'accurata misurazione del livello di efficienza, attraverso un set di indicatori opportunamente costruiti, e una confrontabilità estesa fra i territori e nel tempo. Dal punto di vista geografico, la costruzione degli indicatori di efficienza rende, infatti, possibile un confronto di tipo inter-regionale, in quanto, se generalmente introdotti, la mappatura delle diverse regioni consentirebbe di individuare eventuali cluster con simili livelli di efficienza e buone pratiche da utilizzare come "benchmarking". Dal punto di vista temporale, invece, confrontando il valore dell'indicatore in serie storica e osservandone la variazione, si potrebbe effettuare una valutazione dei margini di miglioramento delle performance, sia dell'organizzazione sia del singolo dirigente. In aggiunta, la presenza del dettaglio settoriale per

Conclusioni

voci di spesa consentirebbe di estendere tale confronto a livello intra-regionale, mettendo in rilievo eventuali inefficienze nei singoli ambiti di intervento degli enti pubblici. Occorre infine considerare che, per la natura finanziaria dei dati, questa tipologia di confronti richiede l'integrazione con altre informazioni utili, ad esempio, a normalizzare i diversi indicatori di efficienza per la dimensione della realtà regionale che si sta esaminando (es. popolazione) o in rapporto alle grandezze macroeconomiche, misurate a livello regionale (crescita, occupazione, povertà, distribuzione del reddito). In ogni caso, queste analisi renderebbero un alto contenuto informativo e potrebbero essere condotte anche a livello settoriale sfruttando il maggiore livello di disaggregazione del dato.

Che la strumentazione tecnica offerta possa dirsi esaustiva delle conoscenze attualmente disponibili, sul piano dell'analisi dei territori di riferimento, della elaborazione delle previsioni economiche e finanziarie e, in definitiva, delle basi informative e metodologiche necessarie per la realizzazione dei documenti regionali di programmazione, è certamente e facilmente confutabile, anche in considerazione delle difficili e inarrivabili sfide che il tempo presente pone agli apparati amministrativi e ai policymaker.

Il fatto positivo che però emerge dal lavoro svolto è quello della mobilitazione delle energie e dei livelli di coinvolgimento della rete dei Nuclei Regionali, che, nell'apportare significativi contributi alla ricerca, hanno rivestito con maggiore forza il ruolo di utilizzatori, oltre che produttori di dati, e posto le basi per una più sistematica e proficua collaborazione, anche a livello interistituzionale.