

I documenti di programmazione e i documenti di economia e finanza delle regioni (DEFR), una rassegna

Roberta Garganese*

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 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.

A distanza ormai di qualche anno dalla riforma che ha armonizzato i sistemi contabili delle Regioni italiane, 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.

Esaminando le leggi regionali vigenti, infatti, le situazioni che si riscontrano sono piuttosto eterogenee tra loro. 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. In particolare, una specifica ricognizione delle leggi regionali vigenti ha permesso di verificare come le Regioni che riconducono la propria disciplina sulla programmazione ad una programmazione di tipo sostanzialmente finanziario siano: la Liguria, le Marche, il Molise, la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Valle d'Aosta. Altre Regioni prevedono nelle proprie discipline l'adozione di strumenti di programmazione strategica, tanto che il documento maggiormente richiamato dalle leggi regionali/provinciali è il piano (o programma) regionale/provinciale di sviluppo (PRS), specificatamente: Lombardia, Toscana, Veneto, Piemonte, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Sardegna e dalla provincia autonoma di Trento.

Entrando nel merito del DEFR, che nell'impostazione del legislatore è divenuto il documento cardine della programmazione regionale, l'allegato 4/1 al principio contabile stabilisce che lo stesso debba:

- 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.

Anche in questo caso, un'indagine sui più recenti documenti approvati dalle Regioni italiane ha permesso di evidenziare come, allo stato attuale, quasi tutte le Amministrazioni regionali redigano i propri DEFR con un approccio prettamente programmatico e poco orientato alla definizione di obiettivi finanziari. Con un'analisi comparativa si sono esaminate, nei DEFR regionali, le 'aree di contenuto' relative all'analisi del contesto, alle politiche da adottare, agli obiettivi della manovra, agli indirizzi per la legislazione e la programmazione e al confronto con i risultati dell'anno precedente.

Con riferimento all'analisi del contesto è stato osservato, tra l'altro, come le normative delle Regioni Lazio, Umbria, Molise e Puglia richiama espressamente la necessità di soffermarsi sull'individuazione delle tendenze e degli obiettivi macroeconomici relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione.

Rispetto alle politiche da adottare, è possibile sottolineare come alcune Regioni prevedano espressamente, nelle proprie normative, che questa sezione del DEFR sia raccordata con altri documenti di programmazione. In particolare, molte delle Regioni nelle cui discipline è prevista la redazione del Piano regionale di Sviluppo (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 "Programma economico sociale regionale generale" (PERG) e del "Piano territoriale regionale generale" (PTRG) e dei relativi piani settoriali ed intersettoriali e ne aggiorni annualmente le previsioni programmatiche costituenti riferimento per la programmazione della spesa regionale.

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

Con riferimento agli obiettivi della manovra, la legge della regione Calabria dispone 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.

In tema di 'indirizzi per la legislazione e la programmazione', la legge regionale della Lombardia stabilisce che il DEFR 'costituisce l'aggiornamento del PRS, contiene le li-

nee 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.

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'.

* IPRES