

AGGIORNAMENTI METODOLOGICI RISPETTO ALLA GUIDA CPT

Aprile 2013

Introduzione

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali si è sviluppato per successive fasi di affinamento sia con riguardo alla comprensione della natura delle fonti che alle scelte metodologiche più appropriate relative ai criteri di regionalizzazione e settorializzazione.

La banca dati CPT viene quindi periodicamente rivista, procedendo a modifiche ordinarie, dovute alla disponibilità di informazioni di base più stabili per gli anni più recenti e al consueto aggiornamento degli indicatori utilizzati per la regionalizzazione dei flussi.

A tali modifiche ordinarie vengono affiancate, in genere con una periodicità quinquennale, revisioni straordinarie che tengono conto di cambiamenti nella metodologia utilizzata, con effetti di modifica sull'intera serie storica.

Nel corso del 2012 è stata realizzata una revisione straordinaria completa, con l'introduzione di una serie di affinamenti nella metodologia che hanno comportato, per diversi enti, la revisione dell'intera serie storica 1996-2011.

L'attuale revisione straordinaria viene riassunta in questo documento, che integra e arricchisce quello [pubblicato a Maggio 2012](#). I vari aspetti della revisione sono esposti, secondo la tradizionale modalità, seguendo la struttura già propria dell'indice della [Guida metodologica CPT](#) (pubblicata nel 2007).

GUIDA

CAP. 2 – GLI UNIVERSI DI RIFERIMENTO

Paragrafo 2.4 – Gli enti territoriali del SPA

- La banca dati è stato oggetto nel corso del 2012 di un ulteriore **allargamento dell’universo di rilevazione** con particolare riferimento alle Fondazioni¹ partecipate del settore Cultura, presenti all’interno della componente allargata locale. Tale allargamento si è potuto ottenere grazie ad un’attività di verifica ed incrocio di alcune banche dati relative a tale comparto (Consoc, ISTAT) - verifica che ha permesso di stabilire l’adeguata copertura all’interno della Banca dati CPT - nonché all’impegno sul territorio dei 21 Nuclei Regionali CPT, che hanno rivisto e implementato l’intera serie storica delle Fondazioni culturali partecipate. È da ricordare che le Fondazioni operanti nel settore Cultura, pur non essendo moltissime², sono significative all’interno del settore specifico e ne qualificano particolarmente i flussi.
- Il fenomeno della formazione delle **holding a partecipazione pubblica locale**, ha richiesto un approfondimento metodologico e la conseguente revisione del modello di rilevazione dei dati da parte dei Nuclei Regionali. In particolare, a tale fenomeno, è legata la problematica derivante dall’esistenza di una partecipazione diretta di uno o più enti della Pubblica Amministrazione a più di una società dello stesso gruppo.

Infatti, quando il controllo pubblico è presente in linea diretta, sia sulla capogruppo (società padre), sia su una o più società presenti ai livelli più bassi della *holding* (società figlie), per CPT vi sarebbero i requisiti di inclusione sia della società padre, sia delle società figlie controllate, ma questo fa sì che nella Banca dati vengano immessi i flussi finanziari di un insieme di unità statistiche legate da relazioni finanziarie, che possono tradursi in una sovrastima del risultato finale. Infatti, se si rilevano i flussi del gruppo attraverso la semplice registrazione dei flussi di cassa di ciascuna delle entità coinvolte nel gruppo, utilizzando i rispettivi bilanci di esercizio, si avranno sicuramente delle doppie registrazioni dei flussi di cassa derivanti da esborsi e incassi infragruppo. La soluzione metodologica che si è scelta, e rispetto alla quale si è avviato il processo di revisione della rilevazione delle *holding* pubbliche, è quella di rappresentare i flussi di cassa dei gruppi pubblici attraverso l’utilizzo

¹ Tale revisione, ha richiesto l’introduzione di due nuovi sottotipi: 039108 “Fondazioni regionali – Cultura” e 039208 “Fondazioni sub-regionali – Cultura”

² Si tratta di 114 unità.

del bilancio consolidato, evitando quindi il contestuale caricamento in banca dati dei flussi finanziari derivati dai bilanci d'esercizio delle singole società figlie. Quest'ultime quindi continuano ad appartenere all'universo CPT ma, in termini di flussi finanziari vengono rappresentate soltanto attraverso il caricamento del bilancio riferito all'intero gruppo pubblico.

- La presenza di **holding pubbliche controllate da enti della Pubblica Amministrazione localizzati in più regioni** ha introdotto un ulteriore spunto di riflessione per le metodologie adottate in CPT. Al fine di imputare correttamente i flussi di cassa di tali tipologie di società tra le diverse regioni ed evitare una distorsione nella rappresentazione delle spese e entrate del SPA delle regioni coinvolte, ogni qualvolta ci si è trovati di fronte al contemporaneo superamento del limite del 30% da parte della PA di più di una regione, si è richiesto ai Nuclei Regionali interessati, di svolgere un'attenta attività di verifica dell'assetto partecipativo, ricostruendo la storia della società, per arrivare ad immettere in Banca dati un bilancio regionalizzato sulla base delle quote partecipative di ciascuna PA regionale e/o sub-regionale. Anche rispetto a tale aspetto, il progetto ha avviato un'attività straordinaria di analisi e controllo delle grandi società o grandi gruppi per verificare e eventualmente correggere le possibili distorsioni nell'imputazione dei flussi tra regioni.

CAP. 3 - LA NATURA DEL DATO

III. APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 3

Paragrafo III.1 – Il raccordo tra i bilanci e le classificazioni CPT: le schede per Ente

Sono stati apportati miglioramenti metodologici alle serie storiche di numerosi enti, che perfezionano alcuni precedenti criteri di elaborazioni delle informazioni di base. In particolare:

- Per il Lazio è stato corretto il dato, di fonte Ragioneria Generale dello Stato (Trimestrale di cassa fino al 2007 e SIOPE successivamente), relativo alle **ASL e aziende ospedaliere**, che presentava una sottostima derivante da una particolare procedura nel pagamento delle somme dovute ad alcuni fornitori. L'Amministrazione Regionale del Lazio, infatti, per tenere sotto controllo il crescente deficit sanitario, ha effettuato direttamente, a partire dal 2005, pagamenti a fornitori delle ASL, utilizzando importi formalmente registrati, nel proprio bilancio, come trasferimenti in favore di questi ultimi. Tale procedura di pagamento diretto da parte dell'Amministrazione Regionale, ha determinato, nel dato di cassa del

SIOPE, una anomalia nei bilanci delle ASL, ovvero la mancata registrazione di tali flussi sia nei trasferimenti in entrata dalla Regione, sia negli Acquisti di beni da fornitori, creando una sottostima nei flussi. Per revisionare la serie storica, a partire dal 2005, sono stati acquisiti gli importi dei relativi capitoli di bilancio della Regione, in modo da stimare correttamente, per il bilancio delle ASL, sia i trasferimenti correnti complessivi dalla Regione, sia gli Acquisti di beni e servizi totali;

- Per i **Comuni** è stata corretta la serie delle spese, di fonte Istat, per il settore Rifiuti, che risultava sovrastimata. Tale sovrastima è da ricondurre alla contemporanea presenza nell'universo CPT sia dei Comuni, che sono committenti del servizio, sia delle Aziende delegate a fornire il servizio stesso. Se, infatti, il Comune iscrive nel proprio bilancio, come avviene normalmente, quanto dovuto alle Aziende tra i propri Acquisti di beni e servizi e non come trasferimento alle Aziende che gestiscono il servizio, le spese di queste ultime, che avvengono a valere sulle somme ricevute dal Comune, duplicano, di fatto, il conto complessivo. Se, al contrario, nel bilancio del Comune quelle stesse poste fossero iscritte come Trasferimento alle Aziende, nel processo di consolidamento verrebbero elise, evitando così la duplicazione.

Per correggere la sovrastima, non essendo in possesso di informazioni puntuali, si è calcolato il valore minimo fra l'Acquisto di beni e servizi dei Comuni di una determinata regione e la Vendita di beni da parte delle Aziende operanti nel settore Rifiuti. Tale valore, nel bilancio dei Comuni, viene sottratto dalla voce Acquisto di beni e servizi e aggiunto ai trasferimenti in conto corrente ad Aziende, in modo da eliderlo in sede di consolidamento.

- Al fine di migliorare la coerenza tra i flussi di produzione dell'Unità Tecnica Centrale e quanto rilevato dai Nuclei Regionali, è stata avviata una revisione delle serie di entrate e spese delle **Amministrazioni Regionali**, avvalendosi del contributo della Rete dei Nuclei.

Per le entrate, la revisione ha riguardato gli anni finanziari 2010 e 2011 e ha consentito di giungere ad una classificazione più omogenea e puntuale di alcune voci, quali i tributi propri, i tributi devoluti e i trasferimenti correnti dallo Stato. Nelle verifiche di coerenza e armonizzazione del dato, l'UTC ha validato le informazioni fornite dai NR, avvalendosi anche del raffronto con i capitoli dei bilanci regionali di fonte ISTAT.

La revisione delle spese, che ha invece riguardato gli anni 2004-2011, si è concentrata soprattutto sulla corretta imputazione delle voci economiche e solo marginalmente sulla classificazione settoriale, che sarà oggetto di una prossima analisi specifica. Anche per le spese, l'UTC si è avvalsa del raffronto con i capitoli dei bilanci regionali di fonte ISTAT.

All'interno di tale complessiva operazione di revisione, alcuni Nuclei Regionali hanno avviato degli approfondimenti più sistematici, producendo sui flussi Regionali cambiamenti più incisivi. È questo il caso della Regione Abruzzo, che ha effettuato una revisione complessiva della serie delle spese per le annualità 2000-2011.

La correzione della serie storica si è basata sull'utilizzo dei singoli mandati di pagamento della Regione e sul raccordo con le classificazioni adottate in CPT. Ciò ha consentito di pervenire ad una più precisa e sottile classificazione delle voci di categoria economica all'interno del Conto CPT.

- Al fine di perseguire una più puntuale regionalizzazione dei flussi di entrata e spese si è provveduto ad una revisione completa della serie storica degli **Enti di Previdenza** per il periodo 2003-2011³. I criteri utilizzati per la regionalizzazione della serie storica pubblicata sino ad oggi (basata sulla costruzione di stime di benchmark per il periodo 1999-2001, su cui si era poi proceduto attraverso un processo di retroprolazione/estrapolazione⁴), infatti, risultavano ormai troppo distanti dalla realtà, mentre nuove fonti aggiornate potevano sopperire alle stime.

Si è quindi deciso di lasciare invariato il dato a livello nazionale, che essendo ripreso dai Bilanci degli Enti Previdenziali dell'ISTAT era adeguato e aggiornato, e utilizzare fonti di base e criteri di regionalizzazione che, pur diversi, seguissero i principi precedenti. È questo il caso dei Contributi sociali regionalizzati ripartiti secondo la distribuzione dell'analoga voce dei Conti Economici Regionali dell'ISTAT, essendo questi valori effettivamente riscossi riferiti alle unità locali. In questo modo si risolve il problema sia della discordanza tra accertamenti e riscossioni, sia la distorsione dovuta alla contabilizzazione del gettito nel luogo in cui insiste la sede legale dell'impresa⁵. Non è stato invece cambiato il criterio di regionalizzazione delle Prestazioni Sociali, in quanto la fonte utilizzata risulta appropriata alle esigenze della Banca dati. Per le voci rimanenti, che afferiscono sostanzialmente al funzionamento degli Enti previdenziali, sono stati utilizzati criteri di ripartizione territoriale coerenti con la natura del flusso e la disponibilità di informazioni specifiche (ripartizione delle Spese di personale, degli Acquisti di beni e servizi, ecc.).

³ Gli anni precedenti non sono stati interessati dalla revisione, in quanto si è ritenuto che i criteri adottati fossero corretti essendo anni vicini al benchmark di riferimento.

⁴ Per dettagli sulla precedente metodologia, cfr. Guida metodologica CPT, paragrafo V.3.

⁵ Per dettagli cfr. ISTAT, "Metodologie di stima degli aggregati dei conti nazionali a prezzi correnti" in Metodi e Norme n°51/2011.

Le serie ottenute con questa revisione risultano maggiormente congrui e puntuali rispetto a quanto elaborato in precedenza.

Paragrafo III.3 – Raccordo con SIOPE

- È stata costruita una matrice di raccordo tra i codici gestionali SIOPE e le categorie economiche CPT relativamente alle Amministrazioni Regionali. Un siffatto raccordo è ritenuto di ausilio ai Nuclei Regionali per la corretta attribuzione dei flussi del proprio bilancio all'interno degli schemi CPT, anche in considerazione della revisione della serie storica vista nel paragrafo III.1.

CAP. 4 - LE DIMENSIONI DEL DATO

Paragrafo IV.3 – La classificazione settoriale: nota operativa

- Alla luce di alcune evidenze empiriche riscontrate sulle rilevazioni dei Nuclei Regionali sono stati indagate alcune tipologie di nuove attività svolte dagli enti del Settore Pubblico a livello locale, in modo da consentire una collocazione settoriale omogenea tra i vari comparti di enti all'interno di una stessa regione e tra le diverse regioni. A tale scopo è stata aggiornata la Tabella IV.2 della Guida metodologica (cfr. tabella seguente), che va letta come un vademecum per garantire la medesima classificazione settoriale di enti che svolgono attività della stessa natura in regioni differenti.

Le righe colorate segnalano le integrazioni fatte.

CAP. 6 - USI E DEFINIZIONI DEI DATI PER LE ANALISI

VI. APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 6

Paragrafo VI.2 – Il raccordo tra CPT e la Contabilità Nazionale

- È stato intrapreso un confronto, a livello nazionale, dei flussi di entrata e spesa, sia di parte corrente che in conto capitale, dettagliate per singolo ente, tra i Conti Pubblici Territoriali e le informazioni prodotte dalla Contabilità nazionale dell'ISTAT, al fine di indagare le differenze esistenti e i reciproci metodi di classificazione. Tale attività, che proseguirà nel corso dell'anno, dovrebbe portare, oltre che a una maggiore comprensione di due mondi paralleli ma affini (CPT e i Conti Economici Regionali dell'Istat), alla validazione di fonti e metodologie.

Tabella IV.2 – Classificazione settoriale di alcuni Enti del Settore Pubblico a livello locale[1]

ATTIVITA' DELL'ENTE	SETTORE CPT DI APPARTENENZA
Enti gestori degli acquedotti	ACQUA
Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)	ACQUA ^[2]
Consorzi di bonifica	AGRICOLTURA
Consorzi fitosanitari	AGRICOLTURA
Enti gestori di mattatoi e macelli pubblici	AGRICOLTURA
Enti che forniscono certificazioni	ALTRE IN CAMPO ECONOMICO
Enti che forniscono servizi di ingegneria (es. studi di fattibilità, progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, studi di impatto)	ALTRE IN CAMPO ECONOMICO
Enti che operano in campo finanziario (es. società finanziarie regionali)	ALTRE IN CAMPO ECONOMICO
Enti che si occupano di favorire lo sviluppo economico generale (non di un unico settore, altrimenti devono essere classificati in tale settore)	ALTRE IN CAMPO ECONOMICO
Autorità di bacino	AMBIENTE
Enti operanti nel settore del verde pubblico (es. enti che si occupano di manutenzione di aiuole, strade alberate, ecc.)	AMBIENTE
Enti parco e riserve naturali	AMBIENTE
Enti operanti nel settore forestale (es. enti che si occupano della protezione dei boschi)	AMBIENTE (esclusi i servizi antincendio da classificare in sicurezza)
Enti gestori del servizio statistico	AMMINISTRAZIONE GENERALE
Enti gestori della riscossione dei tributi per conto di Regioni ed Enti Locali	AMMINISTRAZIONE GENERALE
Enti fiera	COMMERCIO
Enti gestori di mercati ed esposizioni commerciali	COMMERCIO
Enti gestori di casinò	CULTURA E SERVIZI RICREATIVI
Enti gestori di centri e attività sportive	CULTURA E SERVIZI RICREATIVI
Enti operanti nel settore dell'assistenza e della manutenzione degli stabili	EDILIZIA
Enti operanti nel settore della locazione immobiliare	EDILIZIA
Società di trasformazione urbana (STU)	EDILIZIA ABITATIVA E URBANISTICA
Enti gestori del servizio di distribuzione del gas-metano	ENERGIA
Enti gestori del servizio fognature	FOGNATURE E DEPURAZIONE DELLE ACQUE
Nuclei e consorzi di sviluppo industriale	INDUSTRIA E ARTIGIANATO
Enti gestori di servizi cimiteriali	INTERVENTI IGIENICO SANITARI
Enti gestori del servizio doposcuola	ISTRUZIONE
Enti gestori del servizio mensa e del trasporto scolastico	ISTRUZIONE
Aziende farmaceutiche	SANITA'
Enti che gestiscono strutture termali	SANITA'
Enti gestori del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti	SMALTIMENTO RIFIUTI
Enti che operano nei settori della comunicazione multimediale e dell'informatica	TELECOMUNICAZIONI
Autorità ed enti portuali	TRASPORTI
Enti gestori di aeroporti	TRASPORTI
Enti gestori di interporti	TRASPORTI
Enti gestori del servizio di car sharing	TRASPORTI
Enti gestori del servizio di trasporto pubblico (es. autolinee)	TRASPORTI
Enti gestori delle funivie	TRASPORTI
Enti ed aziende di promozione turistica	TURISMO
Enti gestori di parcheggi	VIABILITA'
Enti gestori del servizio di illuminazione pubblica	VIABILITA'
Enti gestori di aree di sosta a pagamento	VIABILITA'
Enti gestori di autostrade	VIABILITA'
Enti gestori del Patrimonio per conto di Regioni ed Enti Locali	ALTRE IN CAMPO ECONOMICO
Enti gestori di servizi amministrativi, centrali acquisti, pulizia, custodia e uscierto per conto di Regioni ed Enti Locali	AMMINISTRAZIONE GENERALE
Enti gestori Partecipazioni per conto di Regioni ed Enti Locali	ALTRE IN CAMPO ECONOMICO
Enti gestori del personale per conto di Regioni ed Enti Locali	AMMINISTRAZIONE GENERALE
Enti gestori dello sviluppo, trasformazione, riqualificazione e valorizzazione del territorio per conto di Regioni ed Enti Locali	ALTRE IN CAMPO ECONOMICO

[1] Il raccordo su riportato deve intendersi per attività che abbiano carattere generale ossia non siano destinate a specifiche funzioni (ad esempio una centrale acquisti di una ASL dovrà essere classificata in Sanità e non in Amministrazione Generale, data la specificità della funzione esercitata dall'Amministrazione proprietaria). Resta inteso che in caso di soggetti che erogano più attività è da preferirsi una distribuzione pro quota dei flussi piuttosto che il criterio di prevalenza.

[2] Gli ATO in alcuni casi possono esercitare tutte le funzioni connesse alla organizzazione ed allo svolgimento del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani. In questi casi l'attività specifica deve essere classificata nel settore "Smaltimento dei rifiuti", attraverso una distribuzione pro quota.