

La Guida è frutto del lavoro collettivo del Nucleo Centrale del Progetto Conti Pubblici Territoriali coordinato da Mariella Volpe.

In particolare sono autori del volume:

Mariella Volpe (Cap. 1);
Lucia Cristofaro (Parr. I.2, III.1, III.3, IV.2);
Simona De Luca (Parr. I.1, I.2, II.1 e IV.6);
Maria Rosaria Iorio (Parr. IV.1, IV.2, IV.3, IV.4);
Federico Nusperli (Capp. 3, 5 e Par. 2.2; Cap. V e Parr., III.2, IV.5);
Carla Scaglioni (Par. 2.4.1);
Antonio Sferrazzo (Par. 2.4.1);
Federica Silvestrelli (Cap. 7; Cap. VII);
Alessandra Tancredi (Capp. 4, 6 e Parr. 2.1, 2.3; Cap. VI e Par. II.1).

Claudia Cicconi, Simona De Luca e Alessandra Tancredi hanno curato l'omogeneità e la redazione finale dei testi.

Gli Autori desiderano ringraziare la Rete dei Nuclei Regionali CPT per il fattivo contributo alla riflessione e al dibattito metodologico su tutti i temi oggetto della Guida.

Si ringraziano, inoltre, Vittorio Calzetta per l'analisi e lo sviluppo del Sistema Informativo CPT, Carla Carlucci, per il suo contributo alla stesura del Par. IV.6, Giovanna Dabbicco, per il suo contributo alla stesura del Par. III.2 e Francesca Matalucci che è autrice del Par. 2.4.2.

Un ringraziamento particolare, per il prezioso contributo metodologico, a Enrico Buglione, che ha ideato e costruito il "Termometro del Federalismo" e a Raffaele Malizia, per l'analisi dei criteri di regionalizzazione delle entrate fiscali. Entrambi gli approfondimenti sono stati svolti nell'ambito della Stagione di Studi sui Conti Pubblici Territoriali del DPS i cui esiti sono riportati in Barca F., Capiello F., Ravoni L., Volpe M.(a cura di) [2006]. Grazie anche a Luisa Giuriato per l'accurato studio sulla categorizzazione degli enti, che ha costituito la base per la redazione del Paragrafo II.1.

Infine, si ringraziano Franca Acquaviva e Selene Faggiani per la cura nella composizione dei testi e nella revisione editoriale della Guida, Alessandro Arrigo per il progetto grafico.

INDICE

GUIDA

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| PREMESSA | 7 |
| 1. PERCHÈ I CONTI PUBBLICI TERRITORIALI | 11 |
| 1.1. <i>Il bisogno di ricostruire flussi finanziari pubblici territoriali: qualche cenno storico</i> | <i>11</i> |
| 1.2. <i>Un percorso per approssimazioni successive: innovazioni di prodotto e di processo</i> | <i>16</i> |
| 1.3. <i>L'assetto istituzionale dei CPT: una Rete di soggetti e metodi condivisi</i> | <i>23</i> |
| 1.4. <i>I CPT nel Sistema Statistico Nazionale</i> | <i>28</i> |
| 1.5. <i>Gli usi dei CPT e il confronto con esperienze internazionali</i> | <i>29</i> |
| 1.6. <i>Le prospettive</i> | <i>32</i> |
| 2. GLI UNIVERSI DI RIFERIMENTO | 35 |
| 2.1. <i>Settore Pubblico Allargato e Pubblica Amministrazione</i> | <i>35</i> |
| 2.2. <i>I principi per la delimitazione dei confini</i> | <i>40</i> |
| 2.2.1. <i>Il concetto di controllo negli standard contabili internazionali</i> | <i>41</i> |
| 2.2.2. <i>Il concetto di controllo applicato ai CPT</i> | <i>43</i> |
| 2.3. <i>L'Extra PA nazionale</i> | <i>44</i> |
| 2.4. <i>Gli enti territoriali del SPA</i> | <i>48</i> |
| 2.4.1. <i>L'Extra PA locale: le fonti alternative</i> | <i>53</i> |
| 2.4.2. <i>L'Extra PA locale: confronto tra universo CPT e universo teorico</i> | <i>56</i> |
| 3. LA NATURA DEL DATO | 61 |
| 3.1. <i>La natura finanziaria dei flussi e le fonti</i> | <i>61</i> |
| 3.2. <i>Le operazioni da effettuare su alcuni dati contabili elementari</i> | <i>67</i> |
| 3.2.1. <i>Il raccordo tra contabilità economica e contabilità finanziaria</i> | <i>69</i> |
| 4. LE DIMENSIONI DEL DATO | 73 |
| 4.1. <i>La ripartizione per voce economica e settoriale</i> | <i>73</i> |
| 4.1.1. <i>La classificazione economica delle voci di entrata e di spesa</i> | <i>74</i> |
| 4.1.3. <i>La classificazione settoriale</i> | <i>78</i> |

| | | |
|------|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2. | <i>Le aree geografiche di riferimento</i> | 87 |
| 4.3. | <i>La dimensione temporale</i> | 88 |
| 5. | METODI E CRITERI DI REGIONALIZZAZIONE E DI CONSOLIDAMENTO | 91 |
| 5.1. | <i>La regionalizzazione delle Spese</i> | 91 |
| 5.2. | <i>La regionalizzazione delle entrate</i> | 94 |
| 5.3. | <i>Le difficoltà di costruzione di saldi regionali di entrate e uscite</i> | 98 |
| 5.4. | <i>Il metodo di consolidamento</i> | 99 |
| 6. | USI E DEFINIZIONI DEI DATI PER LE ANALISI | 105 |
| 6.1. | <i>Definizioni economiche</i> | 105 |
| 6.2. | <i>Definizioni settoriali</i> | 107 |
| 6.3. | <i>Definizioni di aree territoriali</i> | 111 |
| 7. | IL SISTEMA INFORMATIVO DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI | 115 |
| 7.1. | <i>I dati CPT: una grandezza multidimensionale</i> | 115 |
| 7.2. | <i>Gestire ed esplorare i CPT</i> | 117 |
| 7.3. | <i>Il Sistema dei controlli per i dati CPT</i> | 122 |
| | BIBLIOGRAFIA | 125 |

APPROFONDIMENTI

| | | |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. | APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 1 | 5 |
| I.1 | <i>La Riserva di Premialità come strumento di rafforzamento della Rete CPT</i> | 5 |
| I.2 | <i>Il SISTAN</i> | 11 |
| II. | APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 2 | 17 |
| II.1 | <i>Il sistema di classificazione degli enti dell'Extra PA locale</i> | 17 |
| III. | APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 3 | 27 |
| III.1 | <i>Il raccordo tra i bilanci e le classificazioni CPT: le schede per Ente</i> | 27 |
| III.2 | <i>Lo schema di raccordo tra contabilità finanziaria ed economica</i> | 98 |
| III.3 | <i>Raccordo con SIOPE</i> | 126 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| IV. APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 4 | 147 |
| <i>IV.1 La classificazione settoriale CPT: le schede Settori</i> | 147 |
| <i>IV.2 L'analisi della classificazione settoriale delle spese dello Stato e delle Regioni</i> | 180 |
| <i>IV.3 La classificazione settoriale: nota operativa</i> | 183 |
| <i>IV.4 Le relazioni tra la COFOG e la classificazione settoriale CPT</i> | 185 |
| <i>IV.5 Applicazione di metodi per la stima dei dati mancanti</i> | 189 |
| <i>IV.6 L'Indicatore anticipatore</i> | 192 |
| V. APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 5 | 203 |
| <i>V.1 La regionalizzazione delle spese dello Stato</i> | 203 |
| <i>V.2 La regionalizzazione delle entrate fiscali dello Stato</i> | 206 |
| <i>V.3 La regionalizzazione delle entrate contributive degli Enti di Previdenza</i> | 212 |
| VI. APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 6 | 215 |
| <i>VI.1 Il Termometro del federalismo</i> | 215 |
| <i>VI.2 Il raccordo tra CPT e la Contabilità Nazionale</i> | 218 |
| VII. APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 7 | 223 |
| <i>VII.1 L'origine o pertinenza dei dati nel SI-CPT</i> | 224 |
| <i>VII.2 Storicizzazione dei dati CPT: le diverse versioni dei dati</i> | 226 |
| <i>VII.3 Il SI-CPT: inserimento e variazione di enti</i> | 227 |
| <i>VII.4 I controlli automatici nel SI-CPT e la memorizzazione del dato</i> | 228 |
| <i>VII.5 Il SI-CPT e il consolidamento dei dati</i> | 235 |
| <i>VII.6 Il SI-CPT e la certificazione dei dati</i> | 237 |
| <i>VII.7 La comunicazione tra il SI-CPT e gli utenti</i> | 238 |
| <i>VII.8 Il SI-CPT : utenze e ruoli</i> | 239 |
| <i>VII.9 Scadenze e automatismi del SI-CPT</i> | 240 |
| <i>VII.10 Esempificazione dell'Ambiente gestionale del SI-CPT</i> | 241 |
| <i>VII.11 Esempificazione dell'Ambiente esplorativo del SI-CPT</i> | 250 |
| <i>VII.12 Utilità disponibili all'interno del SI-CPT</i> | 253 |

...Ondè che ora qualunque ricerca riguardante la distribuzione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato incontra difficoltà infinite...Se io sono riuscito a fare un'indagine assolutamente imparziale e a superare le difficoltà che presentava la trattazione di un argomento così complesso e così scabroso, sarò largamente compensato e avrò preparato la via ad altri, che farà meglio e più largamente che io non abbia fatto...Questa ricerca...non è già uno studio completo, ma solo le prime linee di uno studio, la traccia generale di un lavoro cui le forze di un solo non bastavano...chi potrà condurla a termine con mezzi più grandi e con preparazione maggiore renderà un vero e grande servizio alla scienza e alla storia.

(F.S. Nitti, *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-98. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia. Napoli, 1900*)

Premessa

I Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹ costituiscono oggi un solido strumento di ripartizione territoriale dei flussi finanziari del Settore Pubblico Allargato, che supporta l'attività dell'analista e del programmatore, sia a livello centrale che a livello regionale.

Essi hanno colmato un vuoto storico delle fonti informative italiane sulla distribuzione territoriale delle spese e delle entrate e reso possibile una programmazione più informata e consapevole, collocandosi anche nel dibattito teorico e nel panorama internazionale come un punto di riferimento importante. Comprendere con elevato dettaglio le caratteristiche degli interventi in corso ha così riportato la misurazione dei fenomeni e degli effetti della politica economica al centro del processo decisionale.

Il processo di costruzione delle informazioni si fonda sulla ricostruzione effettiva dei flussi di spesa e di entrata di tutti i soggetti che operano su ciascun territorio regionale, siano essi appartenenti alla Pubblica Amministrazione che all'Extra PA nazionale e locale, ovvero a quel complesso di enti e aziende che rientrano nel Settore Pubblico Allargato.

La rete dei soggetti produttori dei dati è estremamente articolata e capillare sul territorio, comprendendo, oltre al Nucleo Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), 21 Nuclei Regionali, operanti presso ciascuna regione italiana. Essa costituisce non solo una capillare rete fisica che consente di coprire la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia, ma una rete di metodi condivisi.

La banca dati fa parte dal 2004 del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione pubblica, garantendo ai prodotti della rilevazione lo status di informazione statistica ufficiale e assicurando l'obbligo di risposta da parte di tutti i soggetti.

Il Sistema Informativo (SI-CPT) ha radicalmente innovato le modalità di alimentazione e di esplorazione della banca dati, consentendo non solo la sua completa accessibilità da parte dei produttori, ma anche la fruibilità da parte degli utenti esterni al processo di produzione delle informazioni.

Tali risultati costituiscono il punto di arrivo di un percorso complesso, non sempre lineare e non sempre semplice, di cui si da conto in dettaglio nel Capitolo 1. Si potrebbe dire che, valutata ex post, la decisione di risolvere strutturalmente, a partire dai primi anni Novanta, il problema della ripartizione territoriale dei flussi finanziari non fu una decisione razionale in quanto non supportata da risorse, volontà politica e istituzionale, né da un

¹ Su www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp sono disponibili dettagli, approfondimenti e dati, anche in lingua inglese. Il contenuto del sito viene costantemente aggiornato.

contesto scientifico maturo; fu piuttosto una decisione caparbia, a tratti volontaristica, di ricostruire un Sistema Informativo adeguato alle esigenze di programmazione e di analisi territoriale e, al tempo stesso, una rete di produttori che la sostenesse.

La capacità di elaborazione metodologica e di ricostruzione delle basi informative scontava l'assenza di una letteratura consolidata e di esperienze empiriche sia nazionali che internazionali di riferimento; al tempo stesso il disegno istituzionale di una rete di produttori era inficiato da una non sufficiente consapevolezza delle potenzialità dello strumento e da un livello di cultura amministrativa molto eterogeneo sul territorio, causa di molti e persistenti "buchi" nella Rete dei Nuclei Regionali.

La costruzione di una adeguata metodologia è pertanto avvenuta per approssimazioni successive, rendendo necessaria, a circa dieci anni dall'avvio del Progetto, una revisione completa delle serie storiche CPT, che ha sistematizzato le diverse scelte metodologiche che nel tempo si erano sostituite a quelle iniziali e ha notevolmente ampliato l'universo dei soggetti rilevati.

Al tempo stesso una intensa attività di informazione e formazione, di costruzione di capacità tecnica e amministrativa nei confronti delle amministrazioni regionali, ma anche la predisposizione di strumenti finalizzati al rafforzamento dei Nuclei Regionali, quali l'attribuzione di una Riserva di Premialità, istituita nel 2002, hanno rafforzato e istituzionalizzato la Rete, elevando notevolmente la qualità, la tempestività e la completezza nella ricostruzione dei flussi finanziari.

Proprio tale evoluzione ha reso necessario mettere a disposizione degli utenti tutti, compresi i produttori, uno strumento che ricostruisca organicamente obiettivi, metodi e scelte sottostanti la costruzione dei conti.

La Guida è uno strumento operativo con un doppio obiettivo: fornire supporto alla Rete dei Nuclei Regionali, produttori dei dati, che necessitano di un quadro organico e completo per garantire l'applicazione di criteri e metodi corretti e omogenei; ma anche sostenere tutti gli utilizzatori delle informazioni, che necessitano, a garanzia di un uso corretto del dato, di un quadro completo della metodologia utilizzata per poter analizzare quanto estratto dalla banca dati e sfruttare le sue (numerose) potenzialità, nonché avere, al tempo stesso, piena consapevolezza dei vincoli che derivano dalla natura del dato, dalle fonti utilizzate, dai criteri metodologici adottati.

La complessità degli argomenti trattati, non ordinabili gerarchicamente, consiglia di utilizzare i vari capitoli, così come i vari approfondimenti ai capitoli, come elementi tematici, tutti essenziali per comprendere da diverse angolazioni il complesso oggetto "conto consolidato del settore pubblico

allargato a livello regionale al tempo t". Sono pezzi di un puzzle che si compone per intero solo alla fine della lettura.

La Guida è il frutto di un lavoro di riflessione, di elaborazione metodologica, di costruzione di assetti e strumenti, avvenuta nel corso di più di dieci anni per approssimazioni e stratificazioni successive, basata sulla interazione continua sia con i Nuclei della Rete CPT, che con istituti di ricerca, università, singoli studiosi, altre Amministrazioni Pubbliche; ma è anche, e soprattutto, il frutto della professionalità, dell'impegno e della passione che tutto il Nucleo Centrale, nei vari assetti che ha assunto negli anni, ha dedicato alle attività del Progetto.

*Mariella Volpe
Responsabile Conti Pubblici Territoriali*

1. PERCHÈ I CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

1.1. *Il bisogno di ricostruire flussi finanziari pubblici territoriali: qualche cenno storico*

All'inizio degli anni Ottanta la necessità di colmare il vuoto lasciato dalle statistiche di finanza pubblica e dal dibattito economico in merito alla distribuzione territoriale dei flussi finanziari pubblici, largamente presente in tutta la tradizione di studi meridionalistici², era impellente.

Erano trascorsi ottanta anni dall'invito di F.S. Nitti a raccogliere la sua eredità, ma le basi informative non avevano raggiunto la necessaria solidità, limitandosi ad alcuni esercizi di stima, che, in assenza di ricostruzioni effettive, identificavano di volta in volta batterie più o meno attendibili di indicatori finalizzati ad attribuire territorialmente entrate e spese pubbliche³.

Il permanere, anzi l'ampliarsi, di rilevanti squilibri territoriali imponeva con sempre maggiore intensità il bisogno di conoscere i risultati delle politiche pubbliche su base regionale al fine sia di attuare un intervento pubblico più mirato alle reali necessità del territorio, sia di limitare il rischio di duplicazione degli interventi da parte dei molteplici operatori, sia ancora di riuscire a valutare limiti e carenze dell'intervento ordinario e i suoi rapporti con l'intervento straordinario, relegato nella opinione di molti⁴ a intervento sostitutivo e non aggiuntivo. Al tempo stesso, l'avanzare del processo di decentramento degli erogatori di spesa rendeva sempre meno riconducibile al solo Stato centrale il concetto di operatore pubblico.

A fronte di tale ampio fabbisogno informativo l'inadeguatezza delle basi informative rimaneva elevata. I grandi dibattiti in corso in quegli anni su economicità ed efficacia dell'intervento straordinario in relazione a quello ordinario rimanevano dibattiti ciechi, cioè non sufficientemente supportati da evidenze empiriche; al tempo stesso, le prime esperienze di programmazione regionale non riuscivano a fondarsi su un quadro conoscitivo adeguato dell'intervento pubblico nel proprio territorio.

Furono proprio i bisogni dell'operatore regionale a spingere in direzione di strumenti a supporto della programmazione e il "conto consolidato" iniziò a essere considerato come un "elemento di conoscenza da cui non si può prescindere se si vuole che la regione programmi, cioè operi delle scelte consapevoli"⁵. Alla fine degli anni Ottanta vennero realizzati i primi tentativi

² Si veda Nitti F.S. [1900a], Nitti F.S. [1900b], Pantaleoni M. [1891] e Fortunato G. [1904]. Un'ampia ricostruzione del dibattito storico presente in tutta la tradizione di studi meridionalistici è riportata in Geri M., Volpe M. [1985].

³ Si veda, ad esempio, Forte F., Bevolo M., Clerico G., Rosso L. [1978].

⁴ Corte dei Conti [1990]; Rapporto ISPE [1991]; SVIMEZ [anni vari].

⁵ Cfr. Mazziotta C. [1982].

di ricostruzione di conti consolidati relativi a singole regioni⁶, che migliorarono certamente lo stato dell'informazione ma lasciarono irrisolto il problema di una visione unitaria della ripartizione territoriale e dei rapporti relativi tra aree.

Grandi speranze erano riposte nel lavoro relativo alla disaggregazione territoriale del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni cui l'ISTAT stava lavorando da tempo⁷. Benché l'approccio e l'impianto fossero diversi - assumendo esso "ciascuna economia regionale....come se fosse un'economia nazionale"- un lavoro di tale natura avrebbe rappresentato una tappa fondamentale sia nella tradizione di studi regionalistici che nelle ricerche empiriche sulle politiche pubbliche territoriali.

Un primo ambizioso tentativo di una ricostruzione più organica venne effettuato nell'ambito di una ricerca promossa nel 1992 dalla SVIMEZ⁸. L'obiettivo era in questo caso quello di affrontare contestualmente più esigenze: superare la limitatezza delle serie storiche, la visione restrittiva di operatore pubblico, la non completezza territoriale delle informazioni disponibili. Ulteriore obiettivo era quello di limitare al massimo le stime, raccogliendo e utilizzando dati di base disaggregati territorialmente con ragionevole margine di certezza. Si pervenne in tal modo, attraverso l'aggiornamento di un precedente lavoro⁹ che con una metodologia simile aveva ricostruito quattro punti temporali, alla ricostruzione di sei punti temporali (1972, 1975, 1977, 1981, 1985, 1988) che coprivano gli anni Settanta e Ottanta. Rimanevano certamente irrisolti tutti i problemi derivanti dall'essere, il lavoro, una ricerca *ad hoc* e non una rilevazione con carattere di sistematicità, aggiornabilità e completezza, ma per qualche anno le esigenze di analisi risultarono comunque appagate.

Quel lavoro continuò a essere un punto di riferimento finché, troppo rapidamente, diventarono da un lato più urgenti alcune necessità operative derivanti soprattutto dagli obblighi comunitari, dall'altro più raffinate le domande sia da parte dell'analista che del *policy maker*.

⁶ Il tentativo più rilevante è la ricerca del Formez in collaborazione con tutte le regioni meridionali (FORMEZ [1983] e [1990]). Molte sono anche le ricostruzioni degli istituti di ricerca regionali che cominciavano a essere istituiti in quegli anni (Giarda P. e al. [1983], Amico E., Volpe M. [1982]).

⁷ La ricerca, curata da R. Malizia, è stata portata a termine dalla Direzione di Contabilità Nazionale dell'ISTAT nel 1996 e ha riguardato la quantificazione dell'attività svolta dall'operatore pubblico a livello regionale, per i dieci anni 1983-1992. Cfr. ISTAT [1996].

⁸ Cfr. Geri M., Volpe M. [1993].

⁹ Cfr. Geri M., Volpe M. [1985].

L'obbligo comunitario relativo alla verifica del Principio di Addizionalità dei fondi europei, come sancito dai Regolamenti¹⁰, risultava completamente inevaso. La possibilità stessa di ottemperare a tale regola era inficiata da una serie di vincoli strutturali di difficile soluzione, almeno nel breve periodo: la disomogeneità delle fonti contabili ai vari livelli di governo; l'impossibilità, data l'impostazione dei nostri bilanci, di applicare le metodologie comunitarie; ma soprattutto l'assenza di Conti Pubblici Territoriali che non consentiva di definire e quantificare rispetto a cosa fossero addizionali le risorse comunitarie. Nonostante i numerosi tentativi di aggirare le difficoltà strutturali attraverso stime, l'Italia non era in grado di fissare *ex ante* né di monitorare *in itinere* e *ex post* l'obiettivo di Addizionalità. La tabella di Addizionalità *ex ante* contenuta nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 1994-1999 per le regioni dell'Obiettivo 1, rispondeva essenzialmente a un obbligo formale e ciò costituiva un serio punto di debolezza nei rapporti con la Commissione Europea¹¹. Inoltre, nonostante nel ciclo di programmazione 1994-1999 fosse previsto, oltre alla verifica *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, l'obbligo del monitoraggio annuale¹², basato sul confronto tra spese realmente effettuate in ciascun esercizio finanziario e spese medie previste nell'intero periodo, i limiti delle basi informative erano tali da non consentire di ottemperare neanche a tale obbligo.

¹⁰ I Regolamenti Comunitari che disciplinano l'attività dei Fondi Strutturali prevedono che le risorse con cui tali Fondi concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria, abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi. Più in particolare, il Principio di Addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro. Di conseguenza, nelle sue regioni Obiettivo 1, ogni Stato membro dovrà mantenere le proprie spese pubbliche o assimilabili a finalità strutturali (quelle definite come spese connesse allo sviluppo) a un livello pari almeno all'importo delle spese medie annue, in termini reali, raggiunto durante il periodo di programmazione precedente. Il principio non ha subito alcuna sostanziale modifica nel passaggio dal ciclo di programmazione 1994-99 (art. 9 del Regolamento CEE 2082/93) al ciclo 2000-2006 (art. 11 del Regolamento CE 1260/99). Nel ciclo di programmazione 2007-2013 il Principio di Addizionalità è regolamentato dall'art. 15 del Regolamento CE 1083/06.

¹¹ La vera formulazione dell'obiettivo di Addizionalità *ex ante* è avvenuta solo a programmazione avviata. Nel Comitato di Sorveglianza del 18-19 Luglio 1996 veniva chiesto alla Commissione "la possibilità di una revisione della tabella 3.3.1 allegata al QCS 1994-99" con l'avvertenza che quella presentata doveva essere considerata come "il primo tentativo di ricognizione sistematica dell'addizionalità da parte dell'Italia". Tale previsione si avvaleva del relativo miglioramento delle basi informative disponibili a livello territoriale e dell'affinamento delle metodologie.

¹² Nella programmazione 2000-2006 è stato eliminato l'obbligo del monitoraggio annuale.

Intanto, la nascita di strutture direttamente finalizzate ad analizzare l'impatto regionale delle politiche pubbliche¹³ rendeva sempre più improponibile che i decisori pubblici, pur riuscendo ad avere una dimensione stimata dell'entità complessiva della spesa, avessero solo vaghe percezioni di quanto si spendeva in ciascun territorio. Il dettaglio territoriale dei dati di spesa pubblica rappresentava uno strumento fondamentale per misurare le ineguaglianze inter e intraregionali e per sviluppare la capacità di analisi dell'impatto regionale delle politiche attuate, la cui assenza inficiava la logica stessa della esistenza e delle funzioni di tali organismi.

Benché il bisogno fosse sempre più chiaro e forte, il contesto scientifico, e soprattutto quello istituzionale, rimanevano totalmente immaturi. Come già detto, la decisione di risolvere strutturalmente il problema fu più che una decisione razionale, cioè fondata su condizioni oggettive che la sostenessero, una decisione volontaristica e caparbia, basata sulla volontà di sciogliere a una a una le disfunzioni e le condizioni di contesto sfavorevoli.

Venne colta l'occasione fornita dal D.L. 322/89 che, con la costituzione del Sistema Statistico Nazionale, riformava e innovava profondamente il Sistema Statistico Italiano. Il Progetto relativo alla realizzazione di un "Osservatorio relativo alla rilevazione e monitoraggio del complesso della spesa pubblica in tutte le regioni" venne inserito nel programma di attività dell'Ufficio di Statistica del Dipartimento per il Mezzogiorno (allora presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), il cui compito era la "ricostruzione degli aspetti territoriali, allo stato attuale carenti o inesistenti, di alcuni fenomeni economici, in particolare, e, comunque in via assolutamente prioritaria, quelli relativi alla spesa pubblica".

Il Progetto venne fatto proprio anche dal "Programma Triennale di intervento" finalizzato a garantire, ai sensi dell'art. 2 della L. 64/86, il coordinamento tra intervento ordinario e intervento straordinario e a rendere la politica di intervento maggiormente unitaria.

Vennero avviati rapporti di collaborazione e di scambio con la Ragioneria Generale dello Stato, la Direzione Generale del Tesoro, l'ISTAT e gli Uffici Bilancio delle varie Regioni, disegnando un assetto istituzionale del Progetto che costituiva un embrione di quello odierno. È interessante rilevare come anche l'obiettivo finale, descritto nei documenti del periodo (1989-1990), di far confluire nel Programma Statistico Nazionale (PSN) gli esiti della attività del Progetto rendendoli "parte integrante del Sistema Statistico Pubblico e patrimonio ufficiale della collettività scientifica" fosse straordinariamente

¹³ Il Dipartimento per il Mezzogiorno presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, successivamente, l'Osservatorio per le Politiche Regionali presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

vicino a quello effettivamente conseguito dai Conti Pubblici Territoriali, benché 15 anni più tardi.

La conclusione delle attività dell'intervento straordinario, con la conseguente fine anche del Dipartimento per il Mezzogiorno, interruppero tutte le attività del Progetto che finalmente era stato disegnato nelle sue grandi linee e aveva trovato una cornice istituzionale.

Intanto, i rilievi della Commissione Europea sul carattere insoddisfacente delle informazioni italiane diventavano sempre più pressanti fino a una Nota ufficiale all'allora Ministro del Tesoro in cui la prescrizione diventava più perentoria: "l'esigenza di ottemperare in modo continuativo all'obbligo che discende dal Regolamento comunitario e la necessità di fornire alla Commissione le informazioni ogni anno richieste...compporta che l'Italia si attrezzi in modo adeguato al fine di acquisire le informazioni statistiche necessarie alla verifica del Principio di Addizionalità, ai livelli di disaggregazione territoriale e funzionale utili per tale verifica"¹⁴.

Nel 1993 l'Osservatorio delle Politiche Regionali (OPR), istituito dopo la fine dell'intervento straordinario¹⁵ nell'ambito del Ministero del Bilancio, tentò di rispondere alle molteplici esigenze che si erano accumulate con un Progetto che riprendeva i contenuti e l'impianto del precedente e veniva finalizzato sia a ottemperare all'obbligo previsto dai Regolamenti comunitari, sia a dotarsi di uno strumento per la misurazione e il monitoraggio degli effetti territoriali delle politiche di spesa.

L'OPR, con propria Delibera 8/1994, approvò e soprattutto finanziò il Progetto "Conti Pubblici Territoriali". Benché si trattasse di un finanziamento esiguo e per il momento *una tantum*, il segnale di istituzionalizzazione era importante e comunque la possibilità di cominciare a dotarsi di risorse fisiche e di supporto metodologico rappresentava una svolta rispetto al passato. I rapporti istituzionali si consolidarono e si estesero al Ministero dell'Interno, a tutti i Presidenti Regionali, alla Conferenza Stato-Regioni. La breve vita dell'OPR creò una nuova cesura alle attività ma il Progetto, ormai istituzionale, venne fatto proprio, a norma dell'art. 12 del Regolamento emanato col DPR 102/1996, dalla Cabina di Regia Nazionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nuovo organismo subentrante all'OPR.

Finalmente nel 1998, le attività dei Conti Pubblici Territoriali, forti anche di una Rete di Nuclei Regionali, pur non completa, passarono al Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), dove sono state negli anni supportate, accresciute e valorizzate e dove il Progetto ha assunto il rilievo e il ruolo attuale, divenendo uno strumento essenziale di conoscenza per

¹⁴ Nota del 18.11.1993.

¹⁵ Art. 4 del D.L. 96/1993 e Delibera CIPE 19.10.1993.

interpretare le tendenze in atto, per correggere gli interventi e rivedere gli obiettivi programmatici.

Il DPS ha investito molto nel Progetto CPT, nella convinzione che i processi di decentramento amministrativo e fiscale in corso nel nostro Paese non potessero prescindere da una rappresentazione quantitativa quanto più accurata possibile della distribuzione regionale delle spese e delle entrate; ma soprattutto con il convincimento che il decidere nell'interesse della collettività implicasse valutazione e conoscenza, e dovesse fondarsi su informazioni accessibili, tempestive, trasparenti e di qualità.

La storia spiega molto dell'impianto metodologico (cfr. Paragrafo 1.2), dell'assetto istituzionale (cfr. Paragrafo 1.3) e delle prospettive future (cfr. Paragrafo 1.6).

1.2. Un percorso per approssimazioni successive: innovazioni di prodotto e di processo

Al momento del disegno iniziale di una base informativa territoriale dei flussi di spesa e di entrata, mentre i macro-obiettivi erano sufficientemente chiari, le metodologie, gli strumenti di analisi e l'assetto istituzionale rimanevano tutti da costruire.

Il primo obiettivo era quello di proseguire sulla strada tracciata dal precedente Progetto di ricerca della SVIMEZ¹⁶ superando sia la visione restrittiva di operatore pubblico per lo più limitato, nelle poche basi informative disponibili, al solo Stato fino ad ampliarlo a comprendere il Settore Pubblico Allargato¹⁷, sia la non completezza territoriale della rilevazione, sia ancora la limitatezza delle serie storiche e del dettaglio informativo, realizzando al tempo stesso uno strumento che avesse caratteristiche di sistematicità e aggiornabilità.

Il secondo grande obiettivo era quello di effettuare, con un procedimento *bottom up*, una ricostruzione effettiva a partire dai documenti contabili pubblici, eliminando per quanto possibile le stime e le riclassificazioni.

Il terzo obiettivo era quello di ricostruire l'effettivo sforzo finanziario sul territorio da parte dell'operatore pubblico, più che i benefici dell'intervento pubblico in ciascun territorio o gli effetti indiretti o indotti dalla attività dell'operatore pubblico. Tale scelta nasceva soprattutto dalla necessità di dover usare a fini programmatici la base informativa che si stava creando, quindi di dover conoscere, per programmare e orientare, i flussi effettivamente erogati su ciascun territorio; c'era tuttavia anche la valutazione

¹⁶ Cfr. Geri M., Volpe M., [1993].

¹⁷ Per Settore Pubblico Allargato si intende l'insieme della Pubblica Amministrazione e degli enti in qualche modo da questa controllati. Cfr. Capitolo 2.

di opportunità di occupare uno spazio non ancora coperto all'interno del panorama delle informazioni statistiche pubbliche, nella consapevolezza che esattamente questa era l'informazione mancante.

Il lavoro di regionalizzazione, *in nuce* presso l'ISTAT, avrebbe infatti consentito di conoscere aspetti diversi delle politiche finanziarie pubbliche, ovvero i benefici e gli effetti territoriali e solo per uno specifico arco temporale e *una tantum*.

Perché flussi finanziari?

...Un forte in una provincia delle Alpi, i lavori del Moncenisio, gl'istituti che esercitano il controllo sulle spese pubbliche non servono solo alla provincia in cui sono, ma a tutta la nazione. Essi rendono servizi di utilità generale. Ma è del pari evidente che ogni provincia o regione ha il più grande interesse a far sì che le spese di utilità generale avvengano nel proprio territorio; tali spese si risolvono infatti in una serie più grande di benefici locali. Gli 11 mila soldati che sono in provincia di Cuneo rendono un servizio a tutta la penisola, poiché sono a guardia del confine. Così anche la provincia di Campobasso, che ha solo 400 soldati, si giova del gran numero di militari che sono a Cuneo. Ma mentre l'utilità che Campobasso ricava è limitata a un fatto che può avvenire e quindi il vantaggio è relativamente scarso, Cuneo ricava una serie di benefici grandissima. L'Accademia navale di Livorno giova anche alla provincia di Salerno, nel senso che anche questa può mandare i suoi giovani a istruirsi nelle arti della marina da guerra e trova vantaggio dall'esistenza di una grande marina militare. Ma questi vantaggi sono anch'essi scarsi e in gran parte virtuali: se l'accademia militare viceversa fosse a Salerno, i vantaggi che questa provincia riceverebbe sarebbero enormi....Quando in un paese si costruisce un forte...vi è un aumento dei salari, aumento di consumo e dai proprietari della terra, che vendono derrate agrarie fino ai fabbricanti, agli speculatori, tutti ricevono un beneficio. Solamente, i benefici sono limitati dentro una certa zona....Senza parlare dei benefici indiretti: la facilità maggiore di istruirsi e di trovare impiego, la più grande probabilità di impiantare industrie redditizie dove già è un mercato di consumo; infine il più grande livello di civiltà che n'è la conseguenza....Senza dubbio l'istituto musicale di Modena lavora per la cultura artistica di tutta Italia; ma è a dubitare se la città di Benevento sia molto interessata alla spesa....

F.S.Nitti, Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-98. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia, Napoli, 1900.

Le motivazioni alla base del criterio adottato dai CPT, finanziario e non economico, così come la scelta delle specifiche fasi di registrazione delle entrate e delle spese (pagamenti e riscossioni rilevati nel momento della effettiva realizzazione secondo un criterio di cassa) sono quindi individuabili

sia nelle fonti storiche che nelle esperienze di elaborazioni sui conti consolidati più prossime alle finalità del Progetto CPT.

Perché di cassa?

...Per la Pubblica Amministrazione l'acquisizione dei dati costituisce un problema relativamente più complesso... a causa della natura eterogenea degli interventi pubblici nonché del contesto in cui gli stessi si inseriscono. In tale situazione, le informazioni di natura finanziaria, direttamente ricavate dai bilanci, hanno spesso costituito e ancora costituiscono, uno dei pochissimi elementi di riferimento su cui basare le valutazioni che si richiedono per un corretto approccio alle scelte pubbliche operate ai vari livelli di governo. Da questo punto di vista crediamo che il Sistema di rilevazione dei conti pubblici soddisfi solo parzialmente le esigenze cui si è accennato e in particolar modo le richieste proprie del modello programmatico, su cui si dovrebbe basare la politica di intervento pubblico....I dati di natura finanziaria costituiscono premessa necessaria del processo decisionale nonché ovviamente del processo di formazione e gestione del bilancio. Insieme ad altri elementi, le informazioni finanziarie appaiono indispensabili per la descrizione del contesto entro cui si colloca l'intervento regionale, ovvero della realtà territoriale, dei servizi offerti, del flusso di investimenti, del grado raggiunto dalle agevolazioni ai settori produttivi....

I bilanci delle Amministrazioni Pubbliche forniscono informazioni finanziarie di diversa natura, tutte rilevanti ai fini delle esigenze conoscitive cui dovrebbe rispondere il conto consolidato a livello regionale. Si potrebbe quindi ritenere che l'operazione di consolidamento dei conti pubblici potrebbe essere estesa a tutte le fasi dell'entrata e della spesa di bilancio, dando origine a un conto delle previsioni, a uno degli impegni e degli accertamenti, a un conto di cassa e, infine, anche a uno dei residui. Una tale ipotesi di lavoro..contrasta però con la scarsa omogeneità dei significati che le varie fasi dell'entrata e della spesa assumono nella contabilità dei diversi enti pubblici. ..La nozione di impegno è diversa nel bilancio dei Comuni e Province rispetto a quanto si registra per lo Stato e le Regioni. ..Allo stesso modo l'idea di poter misurare, sulla base dei residui passivi quanto ancora può essere fatto dai diversi enti pubblici, non può essere realizzata a causa dei diversi criteri contabili di determinazione e di iscrizione a bilancio degli stessi residui. Riconoscendo questi fatti, tutte le precedenti esperienze di consolidamento ...hanno ritenuto di dover fare esclusivo riferimento ai dati relativi alle riscossioni e ai pagamenti, così come vengono contabilizzati nella gestione di cassa riportata dai conti consuntivi dei diversi enti pubblici. Per questi infatti esistono le condizioni di omogeneità dei significati contabili, essenziali ai fini di una loro iscrizione in un unico conto...

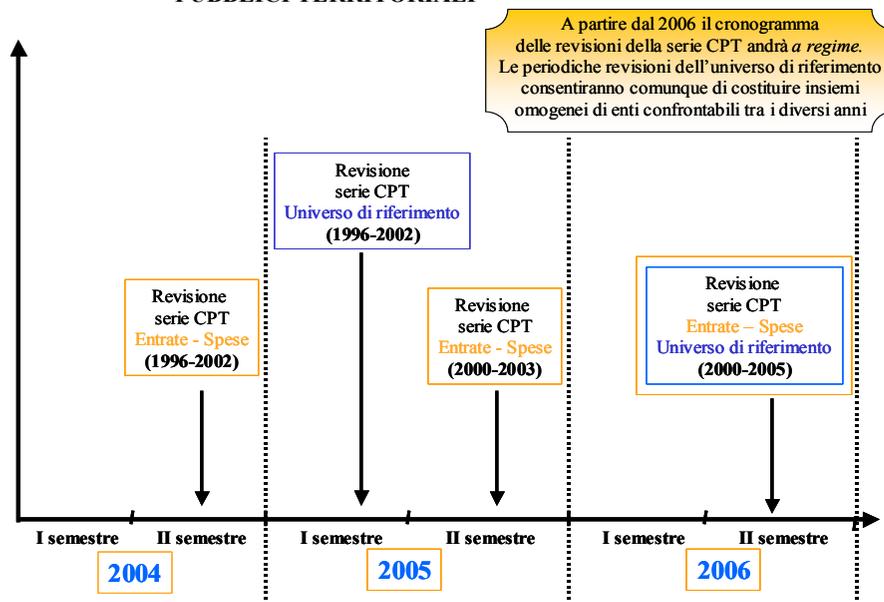
FORMEZ, Conti regionali di finanza pubblica: una guida metodologica, Napoli,1989.

Stabilizzate le grandi scelte di fondo, il Progetto, non potendo far riferimento a esperienze simili, si è sviluppato per successive fasi di affinamento con riguardo sia alla comprensione della natura delle fonti, sia alle scelte metodologiche più appropriate.

La molteplicità degli attori coinvolti nel processo di costruzione dei conti, se da una parte ha costituito un rilevante punto di forza del Progetto, ha dall'altra comportato in alcuni casi disallineamenti nelle soluzioni proposte e nei criteri applicati, anche a causa della numerosità degli enti rilevati e della estrema eterogeneità dei sistemi di classificazione adottati nei bilanci. Tali fattori, connessi alla impostazione e alla logica stessa della banca dati, hanno reso necessaria a dieci anni dall'avvio del Progetto una revisione completa delle serie storiche delle entrate e delle spese¹⁸.

L'attività di revisione, come schematizzato nel seguente cronogramma, è stata organizzata in due fasi.

FIGURA 1.1 CRONOGRAMMA DELLE REVISIONI DELLE SERIE CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

¹⁸ La scelta effettuata in questa Guida è quella di rappresentare le metodologie e i criteri attualmente applicati, tralasciando le varie fasi intermedie. Delle finalità e degli obiettivi che hanno ispirato la revisione delle serie storiche si dà conto in questo paragrafo, mentre una serie di approfondimenti su specifiche problematiche sono riportati in altre sedi (cfr. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze [vari anni] e in particolare le Note Metodologica CPT riportate nelle Appendici delle annualità 2003 e 2004).

Oltre alla progressiva definizione metodologica e alla molteplicità degli attori coinvolti nel processo, due ulteriori fattori hanno reso necessaria tale ricostruzione: da un lato, l'evoluzione istituzionale, che ha mutato l'universo di riferimento del Progetto imponendo una riflessione sulla sua delimitazione e i suoi confini e, dall'altro, il miglioramento delle condizioni di contesto e del rapporto di collaborazione tra enti¹⁹ che ha determinato un consistente miglioramento delle basi informative disponibili.

La prima fase, conclusa a fine dicembre 2004, è relativa alla ricostruzione delle serie storiche di entrata e spesa, con una metodologia unitaria di trattamento delle fonti, per il periodo 1996-2002 a parità di universo di riferimento. Con riferimento quindi all'universo degli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato come presente fino a quel momento in CPT, è stata operata la ricerca della piena coerenza delle serie storiche sia a livello di singolo ente (utilizzando le stesse metodologie per l'intera serie storica), sia tra enti (fissando regole univoche di classificazione nelle categorie e nei settori CPT delle voci, spesso analoghe per enti appartenenti agli stessi comparti dell'universo, presenti nei dati di base), sia tra livelli di governo (individuando regole di registrazione che garantissero l'omogeneità di trattamento di flussi analoghi nel caso fossero generati da enti operanti a livello sovregionale o da enti con competenze locali). Tale ricerca di coerenza ha interessato la quantificazione dei flussi, la loro classificazione in categorie economiche e in settori e, soprattutto, la loro ripartizione regionale. Particolare attenzione è stata dedicata, inoltre, alla coerenza nelle registrazioni dei flussi nei diversi enti, eliminando eventuali residue duplicazioni e rendendo omogenee le diverse modalità di registrazione adottate da enti centrali e locali. Da ultimo, sono state affinate le metodologie di stima provvisoria, necessarie quando la fonte definitiva non presenta la tempestività richiesta dalla banca dati CPT.

La seconda fase, conclusa a dicembre 2006, ha ampliato la revisione di cui alla prima fase, attraverso l'allargamento dell'universo relativo all'Extra PA sia nazionale che locale. La definizione di Settore Pubblico Allargato (cfr. Capitolo 2), già particolarmente ampio nel Progetto CPT, si è dunque estesa ulteriormente in due direzioni: a livello centrale, allargando il numero di imprese pubbliche partecipate dallo Stato e, a livello locale, includendo nel comparto degli enti rilevati dai Nuclei Regionali della Rete CPT circa 2.200 unità (tanti risultavano gli enti rilevati nel 2004, anche se è un numero

¹⁹ Nel 2003 è stato costituito un gruppo di lavoro interistituzionale formato da DPS, RGS, ISTAT e ISAE istituito a seguito di protocollo d'intesa tra gli enti e le istituzioni partecipanti, volto all'approfondimento metodologico delle diverse fonti statistiche nazionali in materia di finanza pubblica. Tale sede rappresenta un'importante occasione di confronto, collaborazione e condivisione di metodi e risultati.

destinato a crescere per via della continua implementazione e miglioramento dell'attività di monitoraggio del comparto locale).

L'allargamento dell'universo di riferimento per l'Extra PA centrale (Imprese Pubbliche Nazionali) è stato il risultato di un processo di ampliamento dei criteri stabiliti per l'inclusione o meno di un ente nella rilevazione dei flussi finanziari di entrate e spese. L'evoluzione dello strumento CPT, ormai intensamente utilizzato per finalità interne e sempre più aperto agli utilizzatori finali, ha infatti richiesto una riflessione sulla possibile sostituzione/integrazione del criterio comunitario finora adottato²⁰ con un approccio più conforme all'attuale natura del Progetto. Sono quindi state incluse nell'universo CPT tutte le imprese partecipate dallo Stato che, già attualmente o in prospettiva, presentano flussi finanziari significativi, con particolare riferimento alle spese in conto capitale²¹.

Particolare rilevanza assume l'inserimento nella banca dati dell'Extra PA locale (Imprese Pubbliche Locali) rilevata capillarmente sul territorio dai Nuclei Regionali e finora solo implicitamente presente in CPT attraverso i trasferimenti da questa ricevuti da parte degli enti sovraordinati.

La rilevazione delle IPL, non considerate organicamente da alcuna altra fonte, è resa possibile solo grazie alla capillarità della Rete sul territorio. Si tratta di un comparto che risente della estrema variabilità dei contesti subregionali e pertanto molto eterogenea, con riferimento sia alla natura degli enti, sia al grado di copertura del fenomeno.

Proprio la necessità di dover tener conto della variabilità ed eterogeneità di tale importante comparto ha dato nuovo impulso al processo di innovazione, introducendo ulteriori significativi miglioramenti nel prodotto. In particolare si è imposta l'adozione di:

- una attenta definizione del concetto di “controllo” in linea con il dibattito internazionale e coerente con gli *standard* contabili IPSAS (cfr. Capitolo 2);
- una specifica classificazione degli enti in oggetto. Alla luce delle caratteristiche di eterogeneità delle Imprese Pubbliche Locali, il

²⁰ L'universo delle Imprese Pubbliche Nazionali, fino ad allora considerato nella banca dati, era definito in base al criterio comunitario, adottato per la verifica del Principio di Addizionalità della spesa nazionale rispetto al contributo comunitario. L'Unione Europea richiedeva infatti di riferirsi, per detta verifica, a un Settore Pubblico Allargato delimitato secondo i seguenti criteri: l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità; l'appartenenza formale al Settore pubblico, nel senso che è riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli Enti pubblici; l'aver già ottenuto nel passato o la possibilità di ottenere nel futuro la gestione di quote dei Fondi Strutturali comunitari.

²¹ In particolare: GRTN; Infrastrutture SpA; Italia Lavoro; Patrimonio dello Stato; SIMEST; SOGESID; SOGIN; Sviluppo Italia.

Sistema di classificazione ha assunto una particolare rilevanza. Esso ha consentito di migliorare ulteriormente la qualità informativa dei dati e, di conseguenza, la possibilità di analizzare con maggiore completezza e cognizione l'Extra PA locale (cfr. Capitolo 2);

- una più attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria della maggior parte di tali enti, alla contabilità finanziaria propria dell'intero Progetto (cfr. Capitolo 3).

Una volta conclusa la revisione generale della banca dati, sono stati definiti i criteri generali per le successive revisioni dei dati a regime. Si è previsto infatti che nel secondo semestre di ogni anno sarà rivista la serie storica dei quattro anni precedenti a quello di riferimento, per tener conto di eventuali aggiornamenti nei dati, mentre revisioni complete dell'intera serie storica, che tengano anche conto di eventuali cambiamenti nella metodologia utilizzata, sono previste ogni dieci anni, salvo radicali cambiamenti nel quadro di riferimento.

Altra innovazione di estremo rilievo, soprattutto al fine di utilizzare i risultati CPT come fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico, è risultata la "anticipazione" sistematica delle informazioni derivanti dalla elaborazione di dati amministrativi ufficiali attraverso la costruzione di un Indicatore anticipatore (IA) (cfr. Capitolo 4), uno strumento statistico che anticipa i risultati dei CPT con un *lag* temporale significativamente ridotto, in grado di fornire dettagli relativi alla localizzazione territoriale (a livello di macroarea e regioni) della spesa in conto capitale della PA al netto delle partite finanziarie²² per l'anno in corso.

La costruzione dell'IA, in considerazione della natura e finalità dello strumento rispetto alla banca dati CPT, ha peraltro reso necessario l'uso di criteri comuni e l'adozione di metodi e scelte che garantissero una sempre maggiore coerenza tra i due strumenti e ha costituito un importante catalizzatore rispetto alla necessità di revisione delle serie storiche.

Di non minore rilevanza risultano le innovazioni di processo intervenute negli ultimi anni. In considerazione del coinvolgimento di una così articolata rete di produttori e di utilizzatori diffusa sull'intero territorio nazionale, a partire dal 2004, è stato avviato un processo di ristrutturazione del Sistema di produzione e diffusione dei dati, che si è incentrato in particolare nel rafforzamento del sistema CPT dal punto di vista logico-informatico-gestionale e nella trasformazione del Sistema di diffusione della banca dati da servizio sperimentale e mediato, a servizio pubblico con accesso diretto.

²² È possibile prevedere che il campo di interesse dell'Indicatore anticipatore si possa ampliare. Obiettivo di medio-lungo periodo del Progetto è la fornitura di stime per la combinazione di Spesa connessa allo sviluppo del Settore Pubblico Allargato.

Il Sistema Informativo CPT (SI-CPT) è nato dall'esigenza di costruire un archivio strutturato e centralizzato, in grado di garantire accessibilità e flessibilità esplorativa dei dati sia per la rete dei produttori (Nuclei Regionali e Nucleo Centrale) che per gli utilizzatori esterni (cfr. Capitolo 7).

Ciò si configura come un presupposto fondamentale per lo sviluppo e il continuo miglioramento del processo di produzione dei dati CPT, a salvaguardia della trasparenza e del controllo di tutto il Progetto. Con l'implementazione del SI-CPT si ha la disponibilità di una struttura integrata e condivisa per l'interrogazione e l'esplorazione dei dati, da parte di un qualunque utente abilitato, a qualsiasi livello di aggregazione. Infatti, la realizzazione del SI-CPT garantisce, da un lato l'alimentazione diretta dell'archivio centralizzato e la sua completa accessibilità da parte di tutti i Nuclei coinvolti nel processo; dall'altro, la fruibilità diretta del dato CPT anche a utenti esterni al processo di produzione delle informazioni. Il SI-CPT permette di gestire il processo di scambio, elaborazione, controllo, memorizzazione, consolidamento (cfr. Capitolo 5) ed estrazione dei dati grazie alla definizione concettuale, logica e fisica dell'archivio centrale (definito in forma di database DB relazionale) e alle modalità di alimentazione e di esplorazione dello stesso.

1.3. L'assetto istituzionale dei CPT: una Rete di soggetti e metodi condivisi

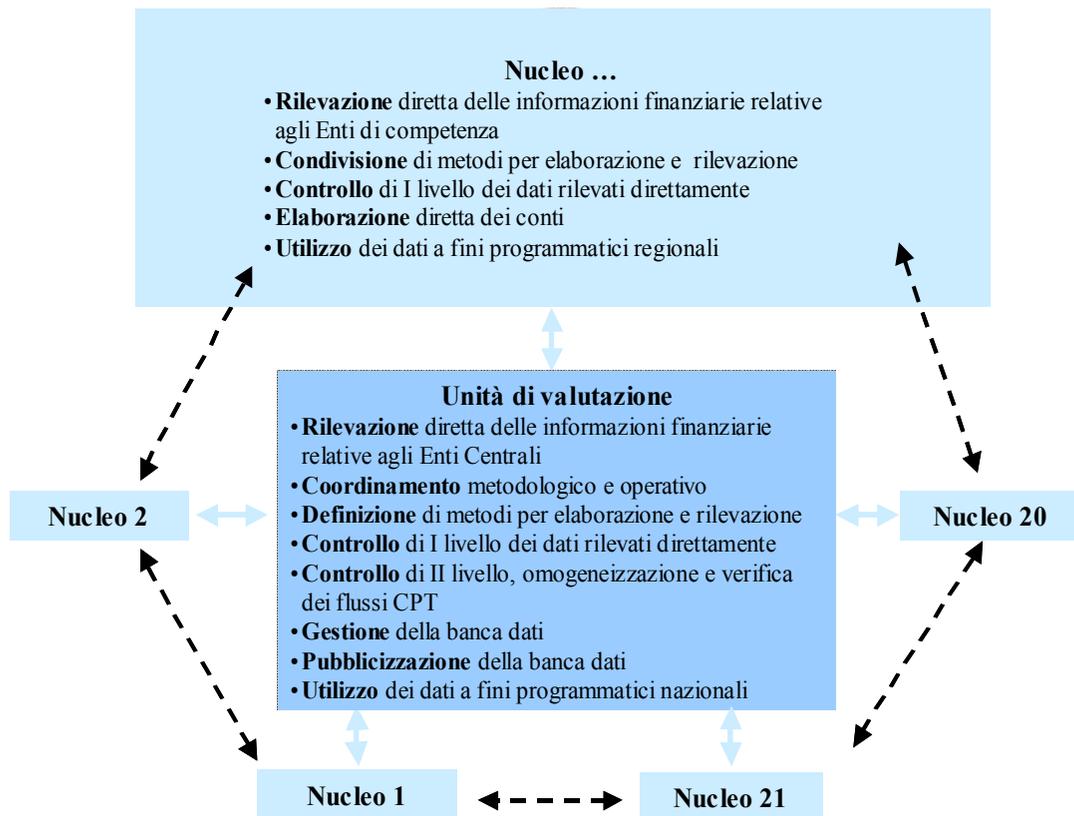
L'obiettivo di effettuare una rilevazione diretta dei flussi di tipo *bottom up* e non una ricostruzione *top down* e, al tempo stesso, quello di costruire uno strumento di supporto alla programmazione regionale, rendeva necessaria la scelta di una Rete di produttori sul territorio, in grado di sopperire alla necessità di una rilevazione capillare dei singoli soggetti in ciascuna regione, ma anche di condividere scelte e metodi tra centro e periferia.

L'assetto istituzionale del Progetto è quindi stato pensato fin dalle origini come federato, federato *ante litteram*, e la scelta di costruirlo come tale è stata una scelta forte. La produzione dei conti territoriali sarebbe potuta avvenire anche con una organizzazione tutta centrale²³; ciò nonostante, l'ambizione era quella di costruire un Sistema multiattore per mettere insieme l'informazione centrale e quella regionale e, al tempo stesso, quella di fare del Conto Consolidato uno strumento a supporto anche della programmazione regionale. La volontà di costruire una Rete non si è configurata quindi solo come una soluzione organizzativa, ma piuttosto come una modalità per condividere metodi, criteri e obiettivi. Proprio perché tale

²³ Ciò avrebbe comportato un contenimento delle ambizioni in merito alla estensione dell'universo che non si sarebbe esteso all'Extra PA locale.

scelta si prefigurava come scelta forte, alla sua realizzazione e al suo successo sono state dedicate notevoli energie.

FIGURA 1.2 LA RETE: UN SISTEMA MULTIATTORE



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

La costruzione di una Rete di Nuclei Regionali è stata certamente l'aspetto più complesso tra le attività del Progetto e ha scontato le diversità di contesti amministrativi, di cultura e sensibilità, oltre che problemi organizzativi e strutturali interni alle Amministrazioni Regionali, peraltro ancora oggi non sempre risolti. A Regioni che hanno fatto parte stabilmente del Progetto fin dai suoi albori, si sono affiancate realtà regionali con storie complesse e alterne adesioni. Per molti anni la Rete è stata "bucata", con forti necessità di supplenza da parte del Nucleo Centrale per costruire una base informativa omogenea e uniforme nella copertura territoriale. Il gruppo di lavoro CPT è oggi articolato in un Nucleo Centrale, presso l'UVAL (DPS) e da 21 Nuclei Regionali attivi in tutte le Regioni e Province Autonome. I Nuclei Regionali

CPT costituiscono, come detto, una Rete fortemente operativa che collabora attivamente alla definizione delle metodologie e alla costruzione dei singoli conti regionali. Il modello organizzativo CPT riconosce alla Rete di Nuclei un ruolo di primo piano, attribuendole la responsabilità dell'elaborazione dei conti, con supervisione e coordinamento metodologico e operativo del Nucleo Centrale. È proprio la Rete dei Nuclei Regionali che, con la sua capillarità, consente di rilevare tutta l'Extra PA locale, compresi tutti quegli enti dipendenti e società partecipate dalle Regioni e dagli enti subregionali (cfr. Tabella 1.1) che costituiscono un vero e proprio monopolio informativo, non essendo rilevati da nessuna altra fonte pubblica ufficiale.

Dal 1999 le funzioni svolte dai Nuclei Regionali sono state integrate con quelle svolte dai Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVV), di cui all'art. 1 della L. 144/1999, presenti in tutte le Regioni in considerazione della rilevanza dei dati CPT come strumento per il monitoraggio a supporto delle attività di valutazione dei NUVV²⁴. L'integrazione tra i due tipi di Nuclei ha avuto il fine di rafforzare l'istituzionalizzazione dei Nuclei CPT così come di evitare duplicazioni tra strutture simili. Il legame tra NUVV e Nuclei CPT è stato precisato, ulteriormente, nel protocollo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 10.2.2000 in cui si afferma che "... le Amministrazioni concordano di indicare quali ambiti condivisi nella prima fase di attuazione della rete (dei Nuclei di Valutazione e monitoraggio regionali) i seguenti: "...collegamento con le funzioni svolte dal Nucleo regionale operante nell'ambito del Progetto CPT, relative al monitoraggio e alla formulazione del conto consolidato dei flussi di spesa erogati sul territorio regionale". L'integrazione delle funzioni è stata attuata in modo diversificato nelle diverse Regioni e Province Autonome, dando luogo, di fatto, a diversi modelli organizzativi:

- internalizzazione della funzione assumendo nel NUVV un componente del Nucleo CPT e destinandolo all'attività di predisposizione del consolidato;
- forte interazione delle attività, nella reciproca autonomia funzionale, con acquisizione e utilizzo da parte del NUVV del prodotto CPT a fini programmatici;
- originaria forte dipendenza funzionale di CPT da NUVV e successivo rafforzamento del Nucleo CPT con acquisizione di una maggiore autonomia con buoni rapporti reciproci ma scarsa condivisione dei prodotti.

²⁴ Cfr. "Linee guida del protocollo atto a integrare gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici in attuazione della Direttiva PCM 10.9.99", approvate dalla Conferenza Stato-Regioni il 21.10.1999.

TABELLA 1.1 SOGGETTI RILEVATI NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

| Enti rilevati dal Nucleo Centrale | |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stato | Amministrazioni Comunali |
| ISTAT | Province e Città metropolitane |
| ISAE | Comunità Montane e altre Unioni di Enti Locali (*) |
| ENEA | Università |
| CNR | ASL, IRCCS e ospedali pubblici |
| INFN | ACI |
| ICE | ENEL |
| AIMA-AGEA | Società ex IRI |
| CRI | ENI |
| CONI | Poste Italiane S.p.A. |
| ANAS | Ferrovie dello Stato S.p.A. |
| Enti di Previdenza | Azienda Monopoli di Stato |
| Cassa Depositi e Prestiti | Ente Tabacchi Italiano |
| Patrimonio S.p.A. | Sogin |
| Sogesid | GRTN |
| ENAV | Infrastrutture S.p.A. |
| ENIT | SIMEST |
| Italia Lavoro | Sviluppo Italia |
| Enti rilevati dai Nuclei Regionali | |
| Amministrazione Regionale | |
| ASL, aziende ospedaliere e IRCCS | |
| Enti dipendenti | <ul style="list-style-type: none"> Enti e Istituti regionali Agenzie regionali Enti di promozione turistica di livello regionale Enti per il diritto allo studio universitario Enti e Istituti di province e/o comuni Agenzie di province e/o comuni Enti di promozione turistica di livello sub-regionale |
| Comunità Montane e altre Unioni di Enti locali (*) | |
| Autorità ed Enti portuali | |
| Camere di commercio, industria e artigianato | |
| Consorzi e Forme associative | <ul style="list-style-type: none"> Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) Parchi regionali e interregionali Consorzi di bonifica Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni Parchi di province e/o comuni |
| Aziende e istituzioni | <ul style="list-style-type: none"> Enti pubblici economici ed Aziende regionali Aziende consortili regionali Istituzioni regionali Aziende servizi alla persona (ASP) di livello regionale Aziende di edilizia residenziale di livello regionale Aziende speciali e municipalizzate Enti pubblici economici di livello sub-regionale Aziende consortili di province e/o comuni Istituzioni di province e/o comuni Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale Aziende servizi alla persona (ASP) di livello sub-regionale |
| Società e fondazioni partecipate | <ul style="list-style-type: none"> Società di pubblici servizi a partecipazione regionale Fondazioni a partecipazione regionale Altre Società a partecipazione regionale Società di pubblici servizi a partecipazione sub-regionale Fondazioni a partecipazione sub-regionale Altre Società a partecipazione sub-regionale |

(*) Le Comunità Montane sono rilevate dal Nucleo Centrale, le Unioni dai Nuclei Regionali
Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Un ulteriore strumento volto a compattare e migliorare l'istituzionalizzazione della Rete dei Nuclei Regionali CPT, è stato l'introduzione di Fondi di Premialità²⁵, istituiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e finalizzati proprio al rafforzamento della Rete.

Le risorse messe a disposizione con il meccanismo premiale hanno lo scopo di potenziare la struttura organizzativa e metodologica del Progetto e di incentivare le Amministrazioni regionali a garantire, con tempestività, flussi informativi rispondenti a specifici *standard* di qualità.

Molteplici e rilevanti sono stati i reali benefici che la prima Riserva Premiale, conclusasi a fine 2005²⁶, ha avuto sulla qualità e sulla tempestività delle informazioni rilevate dai Nuclei Regionali. Il primo e più importante è stato quello della costituzione di una solida, stabile e completa Rete fisica: dopo le traversie sopra ricordate, al termine di questa Riserva di Premialità, tutte le Regioni avevano un Nucleo CPT non solo formalmente istituito, ma pienamente funzionante. In termini di completezza degli universi rilevati, pur esistendo ancora alcuni margini di incompletezza, come dimostrato dalla non assegnazione ai Nuclei Regionali della totalità dei fondi disponibili²⁷, l'universo rilevato dai Nuclei Regionali è notevolmente cresciuto tra l'inizio e la fine della fase premiale. Anche con riferimento alla qualità dei conti prodotti dalla Rete CPT, i risultati ottenuti sono estremamente soddisfacenti: nella banca dati sono finalmente confluiti gli enti rilevati dai Nuclei Regionali di cui finora, per incompletezza o scarsa omogeneità sia nel grado di copertura che nei metodi applicati, non si era mai tenuto conto, determinando un ampliamento significativo dell'universo di riferimento. È stato raggiunto anche l'obiettivo della tempestività, cioè la riduzione a un anno del *lag* temporale con cui si ha disponibilità dei dati. Con l'ultima scadenza della prima Premialità (novembre 2005) si è infatti pervenuti ai conti regionali relativi al 2004.

Al fine di superare le ultime fragilità della Rete CPT e consolidarne l'obiettivo di rafforzamento, si è ritenuta necessaria, pur nella consapevolezza

²⁵ Per tutti gli approfondimenti relativi alle Riserve Premiali a favore dei CPT si veda il Paragrafo I.1.

²⁶ La prima Riserva Premiale è contenuta nell'Allegato 1 alla Delibera CIPE n. 36/2002 - Ripartizione delle Risorse per interventi nelle aree depresse triennio 2002-2004 (Legge Finanziaria 2002). Nelle sedute del CIPE del 19.12.2003 e del 24.01. 2006 sono state approvate le Note Informative prodotte dai Gruppi Tecnici dedicate alla valutazione delle due tranche della prima Riserva Premiale. I documenti contengono la specificazione dei criteri adottati e il Prospetto di assegnazione delle risorse.

²⁷ Le risorse del Fondo di Premialità non completamente attribuite alle Regioni, sono state destinate al Nucleo Centrale per finalità di consolidamento della Rete. A tale scopo il Nucleo Centrale ha realizzato una attività di formazione su temi di finanza regionale rivolta a tutti i Nuclei CPT.

dell'eccezionalità dello strumento, una seconda fase premiale, approvata dal CIPE nel 2006²⁸. Tale nuova assegnazione è basata su criteri di copertura, qualità e tempestività più stringenti rispetto alla prima e in particolare:

- un ulteriore ampliamento dell'universo subregionale, volto a comprendere, in maniera sistematica, le nuove realtà istituzionali venutesi a creare negli ultimi anni;
- una ulteriore riduzione del *lag* temporale di produzione dei conti e il miglioramento dei criteri di stima;
- l'introduzione di nuovi controlli di qualità nella produzione dei dati, anche attraverso il SI - CPT.

1.4. I CPT nel Sistema Statistico Nazionale

Nel corso del 2004, cioè a partire dal Programma Statistico Nazionale (PSN) 2005-2007, i Conti Pubblici Territoriali sono divenuti un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l'informazione statistica ufficiale²⁹.

La rilevazione CPT è entrata a far parte, nella rete organizzativa in cui è strutturato il SISTAN, del Circolo di Qualità³⁰ "Conti Economici e Finanziari". Al tempo stesso, lo studio progettuale relativo al Sistema Informativo CPT, alla luce del carattere innovativo che riveste un Sistema in grado di garantire, via web, sia una completa accessibilità per la rete dei produttori, sia la fruibilità del dato CPT anche da parte di utenti esterni, è stato inizialmente inserito nel Circolo di Qualità "Società dell'informazione" e in prospettiva confluirà nel medesimo Circolo della rilevazione CPT.

L'inserimento nel SISTAN ha valorizzato notevolmente i prodotti della banca dati, garantendo a essi lo *status* di informazione statistica pubblica. Essendo i risultati dei processi produttivi previsti nel PSN un "patrimonio della collettività", essi sono destinati alla massima diffusione. L'appartenenza al SISTAN ha infine sciolto il problema della sensibilità dei dati rilevati, pervenendo alla conclusione che la banca dati non prende in considerazione informazioni personali o sensibili e che, di conseguenza, vige l'obbligo di risposta da parte di tutti i soggetti. Ciò è particolarmente importante per la rilevazione dell'Extra PA locale, di cui si fanno carico i Nuclei Regionali, che spesso, proprio a causa della difficile identificazione della linea di

²⁸ La seconda Riserva Premiale è contenuta nell'Allegato alla Delibera CIPE n. 1/2006 - Fondo per le Aree Sottoutilizzate ex art. 61 della Legge n.289/2002. Seconda ripartizione relativa all'anno 2005.

²⁹ Per approfondimenti cfr. Paragrafo I.2

³⁰ Ai diversi Circoli di Qualità partecipano rappresentanti degli utilizzatori e di tutti gli enti del Sistema con attività e prodotti collegati allo specifico tema. Ogni singolo Circolo di Qualità effettua un monitoraggio periodico sullo stato di attuazione dei lavori e sulle loro prospettive.

confine tra obbligo di risposta e sensibilità del dato, avevano incontrato notevoli difficoltà operative.

1.5. Gli usi dei CPT e il confronto con esperienze internazionali

Le informazioni della banca dati CPT sono ormai largamente utilizzate sia per le analisi³¹ che per la valutazione di scelte di *policy*³².

Un ambizioso Progetto lanciato dal DPS nel 2004 è la “Stagione di Studi basati sulla banca dati Conti Pubblici Territoriali”³³, finalizzata, da un lato a promuovere nel mondo della ricerca l’utilizzo delle informazioni contenute nella banca dati CPT assumendo ulteriori indicazioni sul loro potenziale conoscitivo e, dall’altro, a porre un solido supporto quantitativo al confronto sui temi del federalismo, dell’equità e dello sviluppo.

Con la Stagione di Studi, per la prima volta, si è concretamente verificato come un Sistema Informativo solido consenta di rispondere a domande importanti, con un *focus* territoriale, in precedenza troppo spesso non adeguatamente sostenute da analisi quantitative ed evidenze empiriche: *Qual è lo stato di attuazione del decentramento? Cosa è equità orizzontale in un contesto federale? È misurabile un indice di iniquità tra regioni? Quali sono gli effetti del capitale pubblico sulla produttività? La distribuzione territoriale della spesa per infrastrutture ha ridotto i divari in termini di stock di capitale pubblico? Quale è l’efficienza del settore pubblico regionale?* Si è riusciti così a riportare il dibattito corrente sui temi del federalismo da una dimensione quasi sempre solo politica o giuridico-istituzionale a una dimensione economica, in grado cioè di tener conto anche delle grandezze economico-finanziarie coinvolte, segnando l’avvio di una efficace coniugazione di metodologia statistica e politica economica e rafforzando il collegamento tra riflessione scientifica e azione di *policy*.

L’uso dello stesso solido supporto quantitativo ha avuto altri importanti effetti indiretti: in particolare ha consentito di costruire strumenti standardizzabili per monitorare il decentramento (cfr. Paragrafo VI.1), ha fornito spunti e orientamenti per le politiche d’intervento, ha obbligato a costruire e a utilizzare un vocabolario comune.

Tale apertura al mondo accademico e della ricerca è stata anche l’occasione per aprirsi a un primo confronto internazionale. È stato così avviato un raffronto tra l’esperienza italiana di regionalizzazione dei Conti Pubblici e

³¹ Cfr. Barca F., Capiello F., Ravoni L., Volpe M.(a cura di), [2006]; De Luca S., Nusperli F., Sferazzo A., Tancredi A., Volpe M., [2005].

³² DPS, Ministero dell’Economia e delle Finanze, [Vari anni].

³³ Il Progetto si è concluso con il Convegno *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Roma, 6.12.2005, i cui risultati sono confluiti in Barca F., Capiello F., Ravoni L., Volpe M.(a cura di), [2006].

l'analogo nel Regno Unito, uno dei paesi che, nel panorama internazionale, vanta una spiccata sensibilità in materia e che maggiormente ha lavorato in tale direzione. Dal confronto è emerso come le caratteristiche della regionalizzazione italiana collocano la nostra esperienza in un posto di rilievo nel panorama internazionale: il processo *bottom-up* basato sulla ricostruzione effettiva di tutti gli aggregati, il coinvolgimento di una Rete istituzionale ampia di produttori di informazioni di base, la stabilità e la flessibilità, l'ampiezza degli universi e degli aggregati, costituiscono delle condizioni non facilmente replicabili. D'altra parte per l'Italia, più che nel caso inglese, è indispensabile disporre di una base informativa di elevata qualità, soprattutto perché, in presenza di forti squilibri tra le aree e in mancanza di un chiaro criterio di distribuzione *ex ante* dei flussi finanziari, la ricostruzione *ex post* delle spese e delle entrate offerta dai CPT risulta insostituibile per valutare la distribuzione e gli effetti delle politiche territoriali e per il monitoraggio *ex post* degli obiettivi di *policy*. Se l'uso a fini di analisi della banca dati è stato solo da poco avviato, molteplici sono ormai le fasi del processo di *policy* in cui si utilizza CPT a fini programmatici per misurare i risultati dell'intervento pubblico, valutare gli effetti territoriali delle politiche, operare eventuali interventi correttivi, come ad esempio per:

- il monitoraggio delle politiche di sviluppo;
- la verifica del Principio di Addizionalità;
- la costruzione del Quadro Finanziario Unico³⁴;
- il monitoraggio di alcune regole stabilite programmaticamente (quali quelle del 45 per cento e del 30 per cento³⁵);
- la ripartizione di risorse per macroarea e regione;
- la predisposizione di documenti programmatici.

³⁴ Con il DPFE 2000-2003 è stata impostata una programmazione finanziaria unificata di medio-lungo termine attraverso la costruzione di un Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse disponibili per investimenti pubblici. Il QFU ha un orizzonte di circa dieci anni e persegue due fondamentali obiettivi: da un lato monitorare gli obiettivi della Spesa in Conto Capitale nel Mezzogiorno rispetto agli obiettivi di politica economica (dati di consuntivo), dall'altro fornire una descrizione chiara delle risorse finanziarie disponibili per l'intervento pubblico con un orizzonte temporale di oltre cinque anni (profilo programmatico).

³⁵ Si tratta dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno (incluso l'Abruzzo): a) il 45 per cento della spesa totale in conto capitale; b) il 30 per cento delle "risorse ordinarie", ossia degli stanziamenti diversi da quelli relativi alle risorse comunitarie, incluse quelle del cofinanziamento nazionale, e di quelle aggiuntive nazionali che fanno capo al Fondo per le aree sottoutilizzate (l'85 per cento del quale destinato al Mezzogiorno). Questo obiettivo è stato recentemente recepito a livello normativo. L'art.1, comma 17 della L.311/2004 (L.F. 2005), dispone che per garantire gli obiettivi di spesa "... le amministrazioni centrali si conformano all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Le amministrazioni centrali, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma".

L'estrema flessibilità delle informazioni di base, oltre a rendere i CPT uno strumento di elezione per l'analisi degli effetti territoriali delle politiche, consente anche di riferirsi ad aggregati contabili, territoriali ed economici confrontabili con quelli di altri dati ufficiali (cfr. Capitolo 6).

La regionalizzazione dei flussi di spesa pubblica nel Regno Unito

Nel Regno Unito, benché risulti ricchissimo il dibattito teorico (Short J., [1978]; McLean I. [2003]; McLean I. e al. [2003]; Bramley G. e al. [2000]; Bramley G. - Evans M. [2000]; Cameron G. e al. [2004]) e l'utilizzo di dati regionalizzati per le scelte programmatiche vanta una lunga tradizione (HM Treasury, vari anni; ONS, vari anni), la ricostruzione dei flussi si effettua con un approccio top down. L'ammontare totale della spesa pubblica viene quindi ripartito tra le regioni sulla base di criteri di stima. Un ruolo rilevante assumono in tale esercizio i diversi Dipartimenti della Amministrazione Pubblica con responsabilità nella allocazione regionale della spesa. Ciascun Dipartimento disaggrega il dato attribuendo un valore a ciascuna delle nove regioni inglesi, utilizzando criteri di ripartizione che si basano sull'andamento storico della spesa, sulla popolazione regionale, sul PIL regionale, su indicatori specifici legati al programma o anche su dati di proprietà della stessa Amministrazione. L'esercizio è evidentemente vincolato al totale della spesa di ciascun Dipartimento e alla spesa complessiva della Amministrazione Pubblica centrale.

Al fine di ridurre l'inevitabile discrezionalità che tale modalità comporta, negli ultimi anni sono state effettuate alcune importanti analisi (McLean I. 2003, Bramley G. 2000, Bramley G., Evans M., 2000) finalizzate a migliorare la disponibilità delle informazioni esistenti, a omogeneizzare i criteri utilizzati e a individuare metodologie per affinare le stime prodotte. I lavori più rilevanti sono due. Il primo è un lavoro commissionato dal ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) con il supporto del HM Treasury e del DEFRA (Department of Environment, Food and Rural Affairs) e realizzato dal Politic Group del Nuffield College e da esperti del HM Treasury nel corso del 2003. Il secondo lavoro è stato svolto per il DETR (Department of Environment, Transport and the Regions) da Bramley et al. Quest'ultimo tenta una prima e parziale ricostruzione usando un approccio bottom up, basato cioè su una ricostruzione dal basso dei flussi. In realtà però lo studio ha lo scopo di ricostruire i flussi non tanto a livello regionale quanto a livello locale e si fonda sull'obiettivo di allocare il costo dei servizi presso i loro immediati beneficiari. Le aree oggetto di studio sono solo tre grandi aree urbane: Londra, Liverpool e Nottingham. Si tratta, in definitiva, di un approccio più vicino a quello della analisi dei servizi pubblici e quindi piuttosto diverso da quello presente nel filone della ricostruzione dei flussi finanziari.

Tali approfondimenti, indagini una tantum con carattere di ricerche analitiche, hanno fornito indicazioni operative volte a migliorare i criteri di riparto dei flussi di spesa e hanno anche offerto specifiche raccomandazioni per l'HM Treasury, per tutti i Dipartimenti della Pubblica Amministrazione coinvolti e, secondo lo standard inglese, anche per i politici.

1.6. Le prospettive

Benché i CPT siano ormai uno strumento solido e a regime, la metodologia di un progressivo affinamento nel tempo, che caratterizza il Progetto, induce costantemente a nuovi e più sofisticati traguardi.

Un primo grande obiettivo che nel breve periodo si sta tentando di perseguire è il miglioramento nell'uso della banca dati, soprattutto per finalità di analisi, sia a livello centrale che locale.

Benché la Stagione di Studi abbia segnato l'avvio di un efficace utilizzo dei CPT e abbia indubbiamente rafforzato il collegamento tra riflessione scientifica e politiche di intervento, le potenzialità non ancora sfruttate della banca dati sono molto ampie. L'estremo dettaglio e flessibilità delle informazioni, infatti, consente sia di indagare aree ancora inesplorate, sia di articolare e affinare ulteriormente le domande, invitando alla maggiore articolazione e all'affinamento delle ipotesi che, attraverso l'uso dei dati, risultano verificabili.

Lo scopo è pertanto quello di pervenire a un uso consapevole del prodotto CPT, non solo a livello centrale, ma anche trasformando la Rete dei Nuclei regionali da meri produttori di dati a utilizzatori consapevoli. Un primo Progetto, recentemente condiviso con i Nuclei, è quello di pervenire alla redazione di monografie regionali che ricostruiscono, grazie alla enorme ricchezza informativa di cui ogni Nucleo è in possesso, lo stato della finanza pubblica in ciascun territorio regionale. Una base analitica così dettagliata garantirebbe la ricostruzione di un quadro di sintesi nazionale estremamente ricco e, al tempo stesso, la possibilità di rappresentare i rapporti relativi tra aree anche su aspetti a oggi poco indagati. Anche in questo caso il ruolo del Nucleo centrale, finalizzato a garantire l'omogeneità e la correttezza metodologica dei prodotti, assume particolare importanza sia nella impostazione *ex ante* che nella valutazione *ex post*.

Di non minore importanza è l'obiettivo, cui si sta dedicando molta attenzione, di garantire una adeguata diffusione a prodotti, metodi e risultati. Proprio l'apertura al mondo accademico e ai *policy makers* ha accresciuto la domanda verso i CPT e, di conseguenza, reso ancor più rilevante la necessità di assicurare alla banca dati continuità e affinamento crescente nel tempo, trasparenza e accessibilità, condizioni tutte essenziali perché gli utilizzatori possano fondare le loro scelte su informazioni chiare, precise e affidabili.

Rafforzare il processo di diffusione e aumentare la visibilità di aspetti teorici alla base dei CPT sono quindi le finalità che hanno ispirato, in primo luogo, la produzione di questa Guida, ma che sono anche alla base della cura dedicata al costante aggiornamento del sito, alla realizzazione di una versione in lingua inglese di tutti i prodotti, alla garanzia di un accesso diretto alla banca dati da parte di tutti gli utenti esterni.

Il miglioramento del prodotto, infine, insieme al rafforzamento ulteriore della Rete dei Nuclei Regionali, è un obiettivo non solo desiderato ma anche formalmente sancito dalla Delibera CIPE sulla seconda Riserva Premiale.

Tale assegnazione, basata su criteri di miglioramento della copertura degli enti rilevati, della qualità e tempestività dei dati prodotti, implica, come già detto, il raggiungimento di nuovi *target* e, in particolare: un ulteriore ampliamento dell'universo subregionale, volto a comprendere, in maniera sistematica, le nuove realtà istituzionali venutesi a creare negli ultimi anni; una ulteriore riduzione del *lag* temporale di produzione dei conti e il miglioramento dei criteri di stima; l'introduzione di nuovi controlli di qualità nella produzione dei dati, anche attraverso il SI - CPT.

È infine allo studio la possibilità di ampliare alcuni livelli di dettaglio delle informazioni CPT sia con riferimento a una ripartizione dei flussi per fonte di finanziamento (risorse ordinarie e aggiuntive comunitarie o nazionali), sia con una maggiore profondità territoriale con l'obiettivo di pervenire a conti sub-regionali. Anche per strumenti satellite dei CPT stessi, quali l'Indicatore anticipatore della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, si prevede un percorso di evoluzione volto a migliorarne il livello di approfondimento e a intensificare la cadenza temporale delle informazioni

2. GLI UNIVERSI DI RIFERIMENTO

2.1. Settore Pubblico Allargato e Pubblica Amministrazione

Per conto consolidato della finanza pubblica si intende, come risulterà chiaro dalla lettura della prima parte della Guida, la sistematizzazione dei flussi finanziari di entrata e di spesa dei diversi enti appartenenti a un universo di riferimento, al netto dei flussi intercorrenti tra i soggetti stessi. Per elaborare un tale tipo di conto, il primo passo da compiere è quello di individuare il campo d'indagine a cui riferirsi per la rilevazione dei dati, e cioè la definizione dell'universo di riferimento.

I Conti Pubblici Territoriali, per la rilevazione dei flussi finanziari nei singoli territori regionali, producono, di norma, informazioni con riferimento all'universo del Settore Pubblico Allargato (SPA), da cui è possibile estrarre il sub-universo della Pubblica Amministrazione (PA). La scelta del diverso aggregato di enti di riferimento comporta un differente processo di consolidamento³⁶ nell'elaborazione dei dati rilevati dai CPT.

Il Settore Pubblico Allargato è formato dalla Pubblica Amministrazione e dall'Extra PA (definita sia a livello centrale che locale/subregionale) in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la *mission* di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc.

La definizione adottata per la Pubblica Amministrazione coincide fondamentalmente con quella della Contabilità Nazionale Italiana³⁷. È costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, che si finanziano principalmente attraverso pagamenti obbligatori (tasse, imposte, contributi) da parte di soggetti ed enti appartenenti al settore privato e/o da enti che svolgono attività di tipo redistributivo.

La numerosità degli enti che costituiscono i due diversi aggregati di riferimento, e dunque il confine esatto tra l'appartenenza di un ente alla PA o all'Extra PA, è un elemento variabile nel tempo, direttamente collegato alla natura giuridica degli enti stessi e alle leggi che regolano i diversi settori di intervento pubblico.

³⁶ Nella banca dati Conti Pubblici Territoriali ciascun ente viene infatti considerato come erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra i vari livelli di governo esistenti. In particolare, nel passaggio da SPA a PA, i "trasferimenti in conto corrente e in conto capitale a imprese pubbliche" che nel consolidato SPA sono elisi, vengono invece considerati nel consolidamento relativo alla PA, in quanto la spesa finale delle imprese pubbliche, non è, ovviamente, inclusa nel sub-universo PA. cfr. Capitolo 6.

³⁷ La definizione adottata da CPT, al momento, non considera alcuni enti minori della PA riportati nella classificazione ISTAT.

A partire dai primi anni novanta in Italia si è registrata una profonda evoluzione in particolare delle Imprese Pubbliche e ciò a causa dell'avvio del processo di dismissione e/o privatizzazione, che ha progressivamente interessato i vari comparti della PA (nazionale, regionale e locale) e che non è ancora definitivamente concluso. Al tempo stesso, le riforme di carattere federalista approvate in Italia a partire dal 2000 con il conseguente riordino delle competenze³⁸ tra Stato Centrale e Amministrazioni Regionali, hanno condotto a una razionalizzazione degli organismi subregionali istituiti nei decenni precedenti. Gli enti appartenenti ai diversi aggregati del Settore Pubblico Allargato sono oggetto di un periodico monitoraggio sia nell'ambito del Progetto CPT, che da parte delle principali istituzioni coinvolte nei vari aspetti di finanza pubblica³⁹.

L'approccio flessibile che ha sempre caratterizzato il Progetto CPT consente di disporre di un'area di rilevazione particolarmente ampia, con la possibilità di modulare di volta in volta i confini da applicare al Settore Pubblico Allargato sulla base delle specifiche finalità di analisi, nonché di costruire conti relativi a porzioni dell'universo. Analizzando in dettaglio i due sub-universi di riferimento sopra citati (PA e Extra PA), è possibile elencare gli enti che li costituiscono, nell'ambito della banca dati CPT.

Con riferimento all'anno 2004, la Pubblica Amministrazione è un aggregato composto da:

TABELLA 2.1 ENTI APPARTENENTI ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

| Amministrazione Centrale |
|------------------------------------------------|
| Stato |
| Patrimonio dello Stato |
| ANAS |
| Enti di previdenza |
| Altri Enti dell'Amministrazione Centrale |
| Amministrazione Regionale |
| Regioni e Province autonome |
| Enti dipendenti da Regioni |
| ASL, Ospedali e IRCCS |
| Amministrazione Locale |
| Province e Città metropolitane |
| Amministrazioni Comunali |
| Comunità Montane e altre Unioni di Enti locali |
| Camere di Commercio, Industria e Artigianato |
| Università |
| Enti dipendenti da Amministrazioni Locali |
| Autorità e Enti Portuali |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

³⁸ Per maggiori dettagli cfr. Paragrafo 2.4.

³⁹ Ci si riferisce, ad esempio, alla Ragioneria Generale dello Stato, all'ISTAT e all'ISAE.

Il Settore Pubblico Allargato comprende, oltre agli enti della PA come sopra elencati, le seguenti Imprese Pubbliche appartenenti all'Extra PA.

TABELLA 2.2 IMPRESE PUBBLICHE APPARTENENTI ALL'EXTRA PA NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

| Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) |
|----------------------------------------------------------------------------------|
| Azienda dei Monopoli di Stato |
| Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.) |
| Ente Tabacchi Italiano (fino al 2003, anno della completa privatizzazione) |
| ENEL |
| Società Poste Italiane |
| Ferrovie dello Stato |
| ENI |
| ACI |
| Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna, RAI) |
| ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.) |
| GRTN Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale |
| Infrastrutture S.p.A. |
| Italia Lavoro |
| SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero) |
| SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici) |
| SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari) |
| Sviluppo Italia |
| Imprese Pubbliche Locali (IPL) |
| Consorzi e forme associative di enti locali |
| Aziende e istituzioni locali |
| Società e fondazioni partecipate |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

La delimitazione dei subuniversi deriva, come già espresso nel Capitolo 1, da un'evoluzione del criterio comunitario, originariamente utilizzato nell'ambito dei CPT, per la definizione delle imprese appartenenti al SPA.

L'Unione Europea richiedeva infatti di riferirsi, per la verifica del Principio di Addizionalità⁴⁰, a un Settore Pubblico delimitato secondo i seguenti criteri:

- l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità;
- l'appartenenza formale al Settore Pubblico, nel senso che sia riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli enti pubblici;
- l'aver già ottenuto nel passato, o la possibilità di ottenere nel futuro, la gestione di quote dei Fondi Strutturali comunitari.

Il criterio comunitario è stato dunque integrato nella banca dati CPT con l'obiettivo di ampliare la copertura del fenomeno osservato includendo, a

⁴⁰ Il Principio di Addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico nelle aree interessate dal sostegno comunitario, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possano sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro e dunque abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi territori e obiettivi.

livello centrale, un numero significativo di Imprese Pubbliche partecipate dallo Stato e, a livello locale, alcune migliaia⁴¹ di enti rilevati capillarmente sul territorio dai Nuclei Regionali CPT e non considerati in modo organico da alcuna altra fonte statistica. La rilevazione di tale comparto, che risente della estrema variabilità dei contesti regionali e subregionali, ha imposto una dettagliata analisi delle diverse tipologie di spesa e di entrata da esse attivate al fine di consentire una classificazione omogenea su tutto il territorio nazionale nonché, ove fosse reso necessario dalle forme di rappresentazione contabile adottate dai diversi enti, l'applicazione di un'attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria di una parte rilevante di tali enti, alla contabilità finanziaria adottata nei CPT.

Dalla decisione di considerare un universo così allargato discendono implicazioni operative e applicative di cui occorre tenere conto per avere una piena consapevolezza dei vantaggi e delle difficoltà che da essa derivano.

I vantaggi sono prevalentemente conoscitivi. Mentre si provvede a elaborare il conto consolidato della finanza pubblica in ambito regionale, si perviene contestualmente alla raccolta di informazioni sull'attività svolta e sulle dimensioni finanziarie per numerosi organismi pubblici o operanti in settori di pubblica utilità. Si tratta di enti per i quali le conoscenze disponibili sono spesso estremamente limitate e carenti, nonostante la nozione di Settore Pubblico Allargato nel nostro Paese sia stata introdotta da oltre trent'anni sul piano sia scientifico che normativo⁴². In particolare, gli organismi per i quali le informazioni ufficiali disponibili risultano carenti, si possono collocare in corrispondenza di ciascuno dei tre principali livelli di governo (centrale, regionale, locale). Nel dettaglio si tratta di:

- per il livello centrale: i Monopoli di Stato, l'ENEL, le Poste Italiane, le Ferrovie dello Stato, ma anche le ex Aziende a partecipazione statale come il Gruppo ENI e le imprese costituite a seguito della liquidazione dell'IRI;
- per il livello regionale: Enti dipendenti e Società partecipate dalle Regioni in cui, ad esempio, si rilevano, nel primo gruppo, le Agenzie regionali, gli Enti di promozione turistica, ecc. e, nel secondo gruppo, le Società di pubblici servizi e le Fondazioni a partecipazione regionale⁴³;

⁴¹ Con riferimento all'anno finanziario 2004, gli Enti dipendenti e le Società partecipate dalle Regioni sono risultate pari a circa 2.200 unità.

⁴² Ci si riferisce alla legge n. 468/1978 di riforma della Contabilità di Stato e alle sue successive modifiche le quali però non hanno comportato una revisione di questo nuovo approccio e degli adempimenti a esso connessi.

⁴³ Al margine si precisa che, mentre gli Enti dipendenti dalle Regioni di solito dispongono di una natura pubblica, le Società partecipate dalle stesse Regioni assumono più frequentemente quella privatistica. Inoltre, per queste ultime occorre, come vedremo nel Paragrafo successivo,

- per il livello locale: Enti dipendenti e Aziende pubbliche locali quali enti e istituzioni di comuni e di province, agenzie comunali e provinciali, società e fondazioni partecipate da enti pubblici operanti a livello subregionale, ecc.

Quest'ultimo comparto, anche a prescindere dall'effettiva dimensione finanziaria del suo intervento, risulta di fondamentale rilievo ai fini di un processo di sviluppo socio-economico e produttivo, in quanto, in genere, produce servizi e realizza infrastrutture a favore di famiglie e imprese in settori, come i trasporti, la viabilità, l'energia, ecc., che caratterizzano in maniera imprescindibile il territorio in cui si verificano gli interventi stessi e che risultano determinanti in un Sistema economico, soprattutto quanto è contrassegnato da un forte dualismo fra aree come quello italiano.

Tra l'altro, in ambito regionale e locale, la presenza o – per converso – l'assenza di simili iniziative appare in modo ancora più evidente oppure può risultare ancora più condizionante a livello macroeconomico, soprattutto quando le Amministrazioni Pubbliche ivi operanti ricorrono a una attività di programmazione nei campi di loro specifica competenza (dalla programmazione socio-economica alla pianificazione urbanistico-territoriale, passando per quella di settore).

Le difficoltà derivanti dall'adozione di una definizione ampia di Settore Pubblico Allargato consistono, invece, prevalentemente nella maggiore complessità conseguente, sul piano metodologico, all'estensione del campo di indagine a organismi che di solito hanno una natura molto difforme da quella tradizionale degli Enti appartenenti alla PA.

In proposito va tenuto presente che gli organismi in questione usualmente sono strutturati in "gruppi" di aziende, la cui variegata e non sempre controllabile composizione rischia di complicare notevolmente la rilevabilità di tale universo, rendendo molto labili gli stessi confini rispetto al settore privato del Sistema economico.

Infine, a livello locale, va segnalata con una certa preoccupazione la mancanza pressoché assoluta di qualsiasi fonte di documentazione contabile circa le aziende pubbliche locali, salvo quella diretta, peraltro ottenibile in modo alquanto oneroso, a causa del numero relativamente elevato delle unità coinvolte nella rilevazione⁴⁴.

Un secondo tipo di problematicità, derivante dal processo di trasformazione che ha interessato l'Extra PA nella quale un numero sempre maggiore di enti ha assunto la forma di società, consiste nell'abbandono della contabilità di

stabilire dei criteri di scelta da applicare alla significativa varietà delle situazioni concretamente esistenti presso le diverse Amministrazioni regionali.

⁴⁴ Alcune fonti alternative, utilizzate per la ricostruzione della banca dati CPT sono descritte nel Paragrafo 2.4.1.

tipo finanziario, in cui vengono espressi i conti consolidati CPT (in quanto caratteristica delle Amministrazioni Pubbliche), per adottare quella economica tipica del bilancio d'impresa. La contabilità economica, oltre a comportare una evidente disomogeneità, affrontata sul piano metodologico nel Paragrafo 3.2.1, risulta di fatto meno valida e soddisfacente per la determinazione dei flussi secondo il principio della cassa, soprattutto per quanto riguarda la determinazione delle spese di maggior interesse, cioè quelle in conto capitale (o per investimenti). A questo fine si deve talvolta ricorrere a un'integrazione della documentazione prevista dalla normativa vigente mediante apposita rilevazione.

Infine, un ulteriore problema di ordine metodologico in cui ci si imbatte per quasi tutte le IPN, è quello del riparto regionale dei valori di bilancio, giacché quasi nessuno di questi enti dispone di dati di spesa articolati per regione, salvo parziali eccezioni. Anche dove l'articolazione territoriale rientra in una prassi da tempo consolidata, seppure talvolta le aree geografiche di riferimento non coincidono con le Regioni amministrative, rendendo di fatto poco utili le statistiche fornite (per il personale, gli investimenti, ecc.). In questi casi, si deve ricorrere, almeno per le spese correnti la cui gestione segue criteri più facilmente riconducibili a variabili indirette (numero dei dipendenti, consistenza del patrimonio, ecc.), a una serie di laboriose, quanto rischiose stime, per le quali si possono impiegare appositi indicatori di riparto a seconda del tipo di attività svolta dall'organismo in esame.

In conclusione, si ritiene che la costruzione di conti consolidati della finanza pubblica a livello regionale non possa non riferirsi al SPA, per la cui individuazione devono però essere tenute presenti le condizioni effettivamente esistenti in ciascuna realtà territoriale, in modo che l'onere dell'estensione del campo d'indagine sia il più possibile compensato da un concreto aumento delle informazioni disponibili, anche grazie alla fattiva collaborazione fornita in ambito locale dai soggetti responsabili degli organismi rientranti nell'Extra PA.

2.2. I principi per la delimitazione dei confini

La definizione dei confini del Settore Pubblico Allargato adottata nell'ambito dei CPT, così come si è evoluta a partire dai dettami europei inizialmente applicati, è connessa alla identificazione puntuale del concetto di "controllo", da applicarsi alle singole imprese partecipate da Enti della Pubblica Amministrazione per stabilire la loro appartenenza a tale aggregato.

Quali aspetti del rapporto tra Ente Pubblico e impresa partecipata devono, dunque, essere analizzati per valutare l'inserimento di quest'ultima nel Settore Pubblico Allargato?

Un dibattito su tale questione, sicuramente rilevante per i CPT, sta avvenendo in questi ultimi anni a diversi livelli in ambito internazionale e alcuni primi risultati sono stati ottenuti in termini di linee guida per la decisione.

Ci si vuole qui soffermare principalmente su due aspetti che caratterizzano tale dibattito:

- i concetti adottati ai fini della definizione degli *standard* contabili per gli Enti pubblici, i cosiddetti IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), che costituiscono la rivisitazione dedicata agli enti pubblici dei più noti IAS (*International Accounting Standards*), gli *standard* contabili già adottati obbligatoriamente nel nostro Paese dalle società quotate, dalle banche, dagli enti finanziari vigilati e, limitatamente al bilancio consolidato, dalle società di assicurazioni⁴⁵;
- alcuni criteri guida per l'inclusione degli IPSAS in un Sistema di conti con finalità diverse, come quello dei Conti Pubblici Territoriali. Si tratta di applicare opportunamente le linee guida teorizzate presso le istituzioni statistiche internazionali per la redazione del nuovo Sistema di contabilità nazionale SNA (*System of National Accounts*) che entrerà in vigore nel 2008.

2.2.1. Il concetto di controllo negli *standard* contabili internazionali

Lo *standard* IPSAS 6 è dedicato alla determinazione dei criteri per la compilazione del conto consolidato di un ente pubblico⁴⁶: in questo ambito la definizione di controllo è necessaria per identificare quali società pubbliche debbano essere inserite nel conto consolidato di un ente.

IPSAS 6 definisce il controllo come “il potere di governare in termini operativi e finanziari un'altra entità così come di beneficiare delle sue attività”⁴⁷. Gli *standard* contabili negano esplicitamente un legame

⁴⁵ Maggiori informazioni sugli IAS sono reperibili su www.iasb.org/standards/index.asp, mentre gli IPSAS sono illustrati in www.ifac.org/PublicSector/.

⁴⁶ Lo schema IPSAS propone la compilazione di conti consolidati anche a livello di Pubblica Amministrazione, prevedendo ad esempio che sia costruito il conto consolidato di una Amministrazione Regionale, comprensivo dei risultati economici delle imprese da essa controllate. Tale pratica non risulta particolarmente diffusa nel nostro Paese, anche se alcuni tentativi sperimentali sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione: si citano al proposito il Bilancio Consolidato Territoriale della Provincia di Forlì-Cesena (cfr. Padovani E. in Farneti G. [2006]) e alcune elaborazioni a livello comunale tra cui quelle del Comune di Roma e del Comune di Perugia (cfr. Comune di Roma - Dipartimento XV [2004] e Comune di Perugia - Osservatorio sui servizi pubblici locali [2004]).

⁴⁷ “The power to govern the financial and operating policies of another entity so as to benefit from its activities”.

automatico e biunivoco tra controllo e partecipazione maggioritaria⁴⁸, così come non ritengono necessario il coinvolgimento diretto nella gestione dell'operatività quotidiana, essendo piuttosto rivolti all'analisi del ruolo dell'ente potenzialmente controllante nella definizione degli obiettivi complessivi dell'altra entità.

IPSAS 6 definisce un'unità controllata quando contemporaneamente sussistono *condizioni di potere*⁴⁹ e *condizioni di beneficio*⁵⁰.

La presunzione dell'esistenza di un controllo si ha quando vi è almeno una condizione di potere e una condizione di beneficio tra quelle sotto definite:

Condizioni di potere

- *L'ente ha, direttamente o indirettamente attraverso altre unità da esso controllate, la proprietà della maggioranza del potere di voto dell'altra unità;*
- *l'ente può nominare o rimuovere la maggioranza dei membri dell'organismo che governa l'altra unità;*
- *l'ente detiene, o ha il potere di determinare, la maggioranza dei voti in una riunione generale o in una riunione del consiglio di amministrazione dell'altra unità.*

Condizioni di beneficio

- *L'ente ha il potere di chiudere l'altra unità e di ottenere un livello significativo dei benefici economici residui, o anche delle passività residue;*
- *l'ente ha il potere di decidere discrezionalmente la distribuzione di attività finanziarie dell'altra unità e/o può essere responsabile delle obbligazioni di quest'ultima.*

IPSAS elenca anche alcuni indicatori che possono essere testati per definire l'esistenza di un controllo anche in assenza di tali requisiti. In generale, possono considerarsi elementi di controllo tutte le forme di imposizione di determinati comportamenti, quali ad esempio fissare le modalità che la società può adottare per il proprio finanziamento (come vincolando l'ente a rivolgersi a un'unica istituzione finanziaria), impedire che la società possa interrompere discrezionalmente le relazioni commerciali con l'ente pubblico, limitare la sua possibilità di avere relazioni con terzi, poter decidere unilateralmente la chiusura, la ristrutturazione o la modifica dello statuto, essere autorizzati ad avere una remunerazione maggiore di quanto giustifichi

⁴⁸ "(Control) does not necessarily require an entity to hold a majority shareholding or other equity interest in the other entity".

⁴⁹ "The power to govern the financial and operating policies of another entity".

⁵⁰ "To benefit from its activities".

il supporto finanziario fornito all'entità o in generale determinare la politica distributiva dell'unità, ecc.

IPSAS chiarisce infine che i normali poteri di regolazione attribuiti alla PA in diversi settori, operati nei confronti di tutte le unità attive in tali settori, non costituiscono indicatori di controllo a meno che il potere regolatore non sia così forte da eliminare di fatto ogni discrezionalità di azione.

Indicatori di potere

- *Potere di veto sul budget dell'altra unità;*
- *potere di veto o di modifica sulle decisioni del consiglio di amministrazione, o di un altro organismo equivalente;*
- *possibilità di intervenire sull'assunzione, rimozione o spostamento delle principali cariche direttive dell'altra entità;*
- *definizione per legge, ed eventuale limitazione, del mandato dell'altra unità;*
- *presenza di clausole di golden share.*

Indicatori di beneficio

- *L'ente ha titolo, direttamente o indirettamente attraverso altre unità da esso controllate, ad accedere al patrimonio netto (net assets/equity) dell'altra unità;*
- *l'ente ha il diritto a una quota significativa del patrimonio netto dell'altra unità in caso di liquidazione o di altre forme di distribuzione dello stesso;*
- *l'ente ha il potere di imporre all'altra unità di cooperare con esso al raggiungimento dei propri obiettivi*

2.2.2. Il concetto di controllo applicato ai CPT

Sulla base delle indicazioni sopra riportate, si possono aggiungere ulteriori elementi utili alla definizione del concetto di controllo nei CPT. Si tratta in sostanza di adattamenti dei criteri sopra descritti derivanti dal diverso approccio che si deve tenere nella costruzione di un conto del Settore Pubblico nel suo complesso, rispetto a quello richiesto dalla compilazione del conto consolidato di una sola unità.

La principale implicazione riguarda la definizione di un concetto estensivo di controllo pubblico: questo deve infatti intendersi esercitato anche quando le condizioni sopra illustrate sono soddisfatte a livello di Settore Pubblico nel suo complesso, e non di un solo ente pubblico. Ai fini della compilazione dei CPT, si presume, cioè, che vi sia controllo anche qualora questo sia esercitato da un complesso di enti appartenenti all'universo di riferimento, pur se nessun ente ne detiene da solo il controllo. Si pensi, ad esempio, a un ente partecipato dalla Regione, da una Camera di Commercio e da un privato, ciascuno per circa il 33 per cento. È probabile che né la Regione né la

Camera di Commercio, considerate separatamente, soddisfino da sole le condizioni di potere e di beneficio, ma sommando le due partecipazioni si ottiene una situazione in cui più di una condizione di base è soddisfatta, consentendo di affermare che il controllo dell'ente in questione sia di fatto in "mani pubbliche". Un ente di tale natura entra pertanto a far parte dell'universo CPT.

Alla luce di quanto finora esposto si può affermare che il concetto di controllo debba essere valutato attraverso un'analisi complessiva della relazione tra ente potenzialmente controllante e unità controllata.

Si dovrebbe pertanto concludere che non esiste una soglia, in termini di quota di partecipazione pubblica, al di sotto della quale non siano per definizione riscontrabili le condizioni per l'inserimento nel conto. In teoria anche con una partecipazione trascurabile, l'operatore pubblico può controllare una società.

Tuttavia, per finalità esclusivamente operative, il Progetto CPT ha scelto di adottare convenzionalmente un valore di riferimento, in termini di quota di partecipazione pubblica, al di sotto del quale presumere che un controllo, nella forma sopra definita, sia in genere non esercitabile.

La soglia è stata fissata al 30 per cento, anche se tale valore viene però applicato in modo particolarmente flessibile, in considerazione dei confini non sempre netti che si riscontrano nell'analizzare il ruolo dell'operatore pubblico. Così, le società con una quota superiore a tale soglia non sono state automaticamente inserite nel conto, ma la loro inclusione è stata valutata alla luce della definizione di controllo, così da escludere dopo detta analisi, le società, talvolta anche a partecipazione pubblica maggioritaria, di fatto controllate da privati.

Al tempo stesso si è prevista la possibilità di derogare al valore soglia per includere quelle società, con partecipazione pubblica inferiore al 30 per cento, che presentassero comunque un controllo pubblico sostanziale (come nel caso di aziende per le quali vige la clausola di *golden share*)⁵¹.

È importante infine segnalare come, una volta definito se un ente debba essere incluso nel conto consolidato del Settore Pubblico Allargato, i flussi finanziari di tale ente vengono considerati integralmente e non in base alla quota percentuale di partecipazione pubblica.

2.3. L'Extra PA nazionale

Come accennato nel Paragrafo 2.1, il riferimento al SPA ha tra i vari vantaggi quello di far luce su una serie di enti che altrimenti non sarebbero

⁵¹ È quello che, per esempio, si verifica, a livello di Imprese Pubbliche Nazionali, per ENEL e ENI che, pur essendo partecipate dallo Stato con una quota poco superiore al 20 per cento, continuano tuttavia a essere incluse nel conto consolidato del Settore Pubblico.

adeguatamente rappresentati dalla statistica ufficiale, sia con riferimento al livello nazionale che a quello locale, lasciando carente qualsiasi analisi di tipo territoriale.

Si è detto, infatti, che è proprio l'attività di questi enti che caratterizza il territorio, e ciò è ancor più vero quando i conti consolidati vengono articolati, come si vedrà nel seguito, sia per intervento economico (ad esempio, spese d'investimento anziché spesa di personale, oppure entrate tributarie anziché entrate da redditi di capitale), sia per settore di attività (ad esempio il trasporto, l'energia o il ciclo integrato dell'acqua), permettendo così analisi non solo macroeconomiche, ma anche settoriali e qualitative.

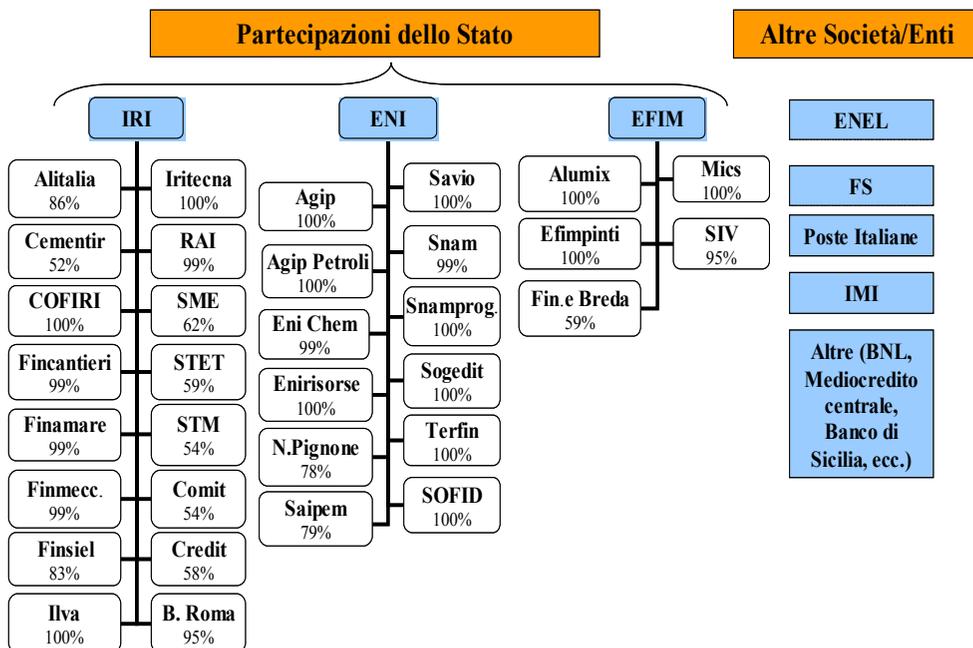
Proprio a causa della estrema fluidità dell'aggregato di riferimento, l'universo CPT è, come detto nel Capitolo precedente, periodicamente oggetto di revisioni storiche degli enti rilevati e di una continua attività di controllo sulla creazione di nuove entità e sulla chiusura di quelle esistenti. Ciò consente di disporre di un quadro costantemente aggiornato dell'universo oggetto di rilevazione.

L'allargamento dell'universo di riferimento per l'Extra PA nazionale è stato il risultato, da un lato, del suddetto processo di ampliamento dei criteri stabiliti per l'inclusione o meno di un ente nella rilevazione dei flussi finanziari di entrate e spese; dall'altro, è strettamente legato al processo di trasformazione avvenuto nello Stato italiano a partire dal 1991 e inteso nella duplice accezione di trasformazione delle aziende partecipate in società di natura privata, oppure di cessione al settore privato della proprietà di dette aziende. In entrambi i casi tale fenomeno si è riflesso sull'aggregato di riferimento, nel senso che questo si è profondamente modificato sia per la natura che per il numero degli Enti in esso compresi.

All'inizio degli anni novanta le partecipazioni statali e le società controllate dallo Stato, tramite il Ministero delle Partecipazioni Statali, rappresentavano, così come rappresentato nello schema sottostante, circa il 45 per cento dell'intero settore industriale e dei servizi e oltre l'80 per cento del settore bancario⁵².

⁵² Per dettagli si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze [2006, a] pagg. 55-59.

FIGURA 2.1 AZIENDE PUBBLICHE PARTECIPATE DALLO STATO ITALIANO NEI PRIMI ANNI NOVANTA



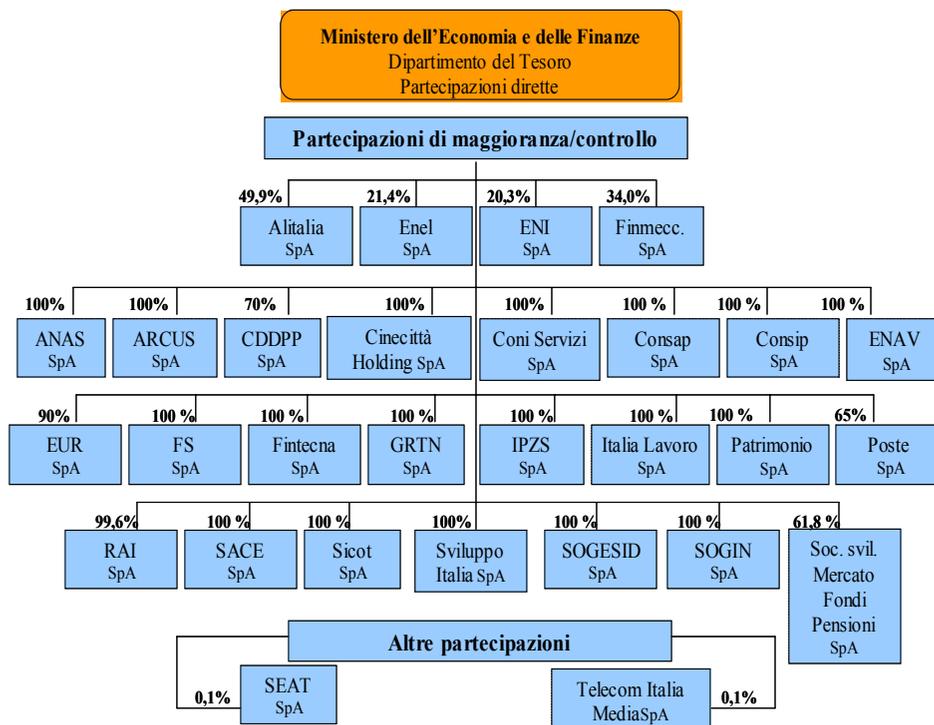
Fonte: MEF-RGS

A giugno 2006, a seguito di fasi importanti del processo di privatizzazione italiano, il panorama è molto cambiato come si evince dall'aggiornamento dello stesso diagramma⁵³. In particolare il portafoglio di partecipazioni gestito dallo Stato italiano si è notevolmente arricchito, sia attraverso l'acquisizione di aziende prima appartenenti ad alcune grandi società poi frammentate (come ad esempio IRI e ENI), sia con la creazione di nuove entità (come Patrimonio dello Stato, Italia Lavoro o Sviluppo Italia), sia con il mantenimento di alcune aziende mai dismesse (Ferrovie dello Stato o ENEL), sia ancora con il controllo di società precedentemente pubbliche (è il caso di Cassa Depositi e Prestiti o ANAS)⁵⁴.

⁵³ Cfr. nota precedente.

⁵⁴ Il quadro si riferisce in realtà alle partecipazioni detenute dal solo Ministero dell'Economia, che costituisce, al 2006, la quasi totalità delle imprese partecipate dallo Stato.

FIGURA 2.2 AZIENDE PUBBLICHE PARTECIPATE DAL MINISTERO DELL'ECONOMIA A GIUGNO 2006



Fonte: MEF-RGS

Come emerge dal confronto tra l'universo rilevato dai CPT (Tabella 2.1 e Tabella 2.2) e il precedente prospetto delle partecipazioni del Ministero dell'Economia, il primo copre quasi interamente le società incluse nel secondo. Le uniche esclusioni dall'universo CPT sono relative a quelle imprese che, già attualmente o in prospettiva, presentano flussi finanziari poco significativi, con particolare riferimento alle spese in conto capitale.

Inoltre, il Progetto CPT ha seguito, a partire dall'anno 1996, i cambiamenti registrati nel comparto inserendo o escludendo le società di nuova costituzione e quelle che hanno visto modificata la loro struttura proprietaria o la forma giuridica.

In particolare è stato analizzato il processo di trasformazione dell'IRI, prima registrato come ente a sé stante⁵⁵, poi rilevando i dati relativi alle diverse società che sono sorte a seguito della liquidazione dell'Istituto. Attualmente

⁵⁵ Si segnala che, solo per il 1996, rientrava nel consolidato dell'IRI anche il bilancio della società TELECOM, totalmente privatizzata nel corso dell'anno successivo.

sono oggetto di rilevazione le società Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna e RAI.

Altre modifiche rilevanti sono quelle registrate:

- nel 2001 con la riclassificazione dal comparto della PA a quello dell'Extra PA dell'ENAV trasformato in tale anno in SpA;
- nel 2003 quando si è escluso dall'universo rilevato l'Ente Tabacchi Italiani completamente ceduto a privati;
- nel 2004 con la riclassificazione dal comparto della PA a quello dell'Extra PA della Cassa Depositi e Prestiti trasformata in società per azioni negli ultimi giorni dell'anno precedente.

Non sempre tuttavia l'assunzione della forma giuridica di società ha comportato l'inclusione dell'ente tra le IPN. Si possono citare, infatti, i due casi dell'ANAS e di Patrimonio dello Stato che, pur essendo formalmente delle società per azioni, sono però inserite nel settore della Pubblica Amministrazione. La scelta è giustificata, da un lato, dalla mancanza in questi enti di proventi ottenuti dal mercato, cosa che li rende diversi da tutte le altre Imprese Pubbliche, e, dall'altro, la possibilità di conservare per CPT il confronto con le altre fonti pubbliche, a partire dalla Contabilità Nazionale che li classifica in PA.

2.4. Gli enti territoriali del SPA

Si è già osservato come l'Extra PA locale, rilevata direttamente dai Nuclei Regionali, rappresenta il vero carattere distintivo dei Conti Pubblici Territoriali rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico. La banca dati CPT rappresenta, infatti, l'unica rilevazione in grado di offrire un quadro informativo sistematico dei flussi finanziari di entrate e spese dei numerosi enti dipendenti e/o controllati dagli enti pubblici locali.

Tale comparto risente delle varie modifiche normative che si succedono nel tempo nei diversi settori o nei diversi territori, e ciò porta a un'estrema variabilità dei contesti subregionali con riferimento alla natura degli enti, al tipo di contabilità, al grado di copertura del fenomeno da parte dei Nuclei Regionali CPT. Infatti, la gestione dei servizi pubblici locali, ad esempio, ha subito nel corso degli anni diverse trasformazioni. Si è passati dalle aziende municipalizzate alle aziende speciali, le quali sono state via via trasformate in società per azioni o società a responsabilità limitata mediante atto unilaterale dell'ente locale (art. 115 D.lgs. 267/2000). Tale panorama impone l'applicazione attenta del concetto di "controllo" come descritto nel Paragrafo 2.2, e una specifica classificazione degli enti in oggetto.

Il Sistema di classificazione introdotto nei CPT, pur interessando la totalità degli enti del SPA, è particolarmente significativo per gli enti territoriali, in

quanto, trattandosi non di una sistematizzazione astratta, elaborata a partire dal dettato legislativo e dalla letteratura economica, ma di uno schema costruito essenzialmente per finalità operative, volto a rappresentare adeguatamente la complessa realtà giuridico-istituzionale e i molteplici fenomeni economici che caratterizzano la presenza dell'operatore pubblico nel nostro Paese, consente di analizzare con completezza tale universo. Partendo da una prima rilevazione degli enti presenti nei diversi territori, questi sono stati raggruppati a formare categorie omogenee rappresentative della realtà esistente.

Le principali *categorie* di riferimento per l'insieme dei soggetti regionali e locali del SPA nella costruzione dello schema di classificazione sono sinteticamente riconducibili a:

- Amministrazioni di Regioni e Province Autonome, Province e Città metropolitane, Comuni;
- Amministrazioni di altri enti locali, quali le Comunità Montane, le Unioni di Comuni, le Università, le Camere di Commercio, le Autorità Portuali;
- enti e istituti sanitari di livello regionale (ASL, aziende ospedaliere, IRCCS);
- enti strumentali di Regioni ed enti locali;
- forme associative di enti locali;
- aziende speciali e municipalizzate, istituzioni ed enti pubblici economici;
- società di capitale attraverso le quali vengono forniti beni e servizi di interesse generale e partecipazioni di Regioni ed enti locali in altre società di capitali e in fondazioni.

In particolare, queste ultime due categorie tengono conto dei mutamenti intervenuti nelle forme di fornitura di beni e servizi pubblici da parte di Regioni ed enti locali⁵⁶.

Da una parte sono state classificate le aziende regionali e municipalizzate, le aziende speciali, le istituzioni e gli enti pubblici economici (vale a dire i primi strumenti di gestione dei servizi locali), dall'altra le società di capitali e quelle a responsabilità limitata, che rappresentano l'esito dalle modifiche intervenute negli ultimi anni verso nuovi modelli di gestione. La scelta di non

⁵⁶ I servizi pubblici locali sono servizi "aventi per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" (art. 112 D.Lgs 267/2000): si tratta in sostanza di "servizi di interesse generale, sia di mercato sia non di mercato", come ricorda il Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale della Commissione Europea (COM 2003.207), e quindi, accanto ai servizi forniti dalle industrie di rete, quali trasporti, energia, comunicazioni, "il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta a obblighi di pubblico servizio" (COM 2003.207, pag.7).

evidenziare gli aspetti relativi alla composizione del capitale di tali società, deriva da un generale criterio adottato nei CPT, conseguente alla consapevolezza che le forme di affidamento dell'erogazione dei servizi pubblici locali sono soggette a periodici interventi legislativi, talora anche in contraddizione tra loro⁵⁷.

Il Sistema di classificazione adottato nei CPT⁵⁸ prevede l'assegnazione di un livello territoriale per ciascun ente rilevato. Ciò permette alla banca dati di avere un elevato livello di dettaglio con la possibilità di essere pienamente sfruttata sia da parte di utenti esterni sia da parte della stessa Rete CPT.

I livelli territoriali adottati sono: centrale, regionale e subregionale (province, comuni, altri enti locali). La combinazione tra le categorie di enti e le dimensioni territoriali conduce alla definizione di 10 *subcategorie*. In alcuni casi a una categoria corrisponde un'unica subcategoria, perché si compone di fatto di un unico livello territoriale (Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Comunali, ecc.)⁵⁹. In altri casi a una categoria sono associate più subcategorie, collegate alle molteplici dimensioni territoriali degli enti classificati (Enti dipendenti di livello regionale/subregionale, Forme associative di livello regionale/subregionale, ecc.).

L'assegnazione del corretto livello territoriale è complessa nel caso di enti (soprattutto enti pubblici economici e società di capitali) alla cui costituzione, finanziamento o direzione partecipino congiuntamente enti di livello

⁵⁷ La scelta del modello societario nella fornitura di servizi pubblici locali fu originariamente motivata dalla ricerca di maggiore efficienza, che si riteneva conseguibile instaurando un regime di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati e utilizzando strumenti privatistici, in quanto più agili. Tale svolta venne sancita dalla L. 142/1990, che nell'art. 22 prevede che la fornitura di servizi pubblici possa avvenire anche mediante la costituzione di SpA a prevalente capitale pubblico locale. Essa venne ribadita con la L. 498/1992 che, all'art. 12, eliminò il vincolo della partecipazione maggioritaria pubblica nelle società per azioni costituite per la realizzazione di opere necessarie al corretto svolgimento dei servizi e per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico. Infine, la L.127/1997 (cd. legge Bassanini-bis) completò il quadro, introducendo la possibilità per gli enti locali di costituire o partecipare a società a responsabilità limitata, in alternativa alle SpA Tali scelte legislative trovarono poi conferma negli artt.113-115 e 116 del D.Lgs267/2000, il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Il medesimo orientamento è stato ribadito dalla Legge Finanziaria 2002 (L. 448/2001) disponendo che la gestione dei servizi aventi rilevanza industriale avvenga mediante lo strumento societario, non ammettendo altre forme, se non un residuale ricorso alla gestione in economia e introducendo la modalità concorrenziale anche per la gestione dei servizi privi di rilevanza industriale. Un rovesciamento di tale impostazione *market-oriented* in merito alle forme di affidamento dell'erogazione dei servizi pubblici locali e alla riaffermazione di modalità più stringenti di controllo pubblico, si è avuta con la Legge Finanziaria 2004 (L. 350/2003) e con la sentenza della corte Costituzionale n.272/2004.

⁵⁸ Cfr. Capitolo II.

⁵⁹ La stessa situazione si verifica per tutti gli enti Nazionali che di fatto hanno un unico livello territoriale e, di conseguenza, la subcategoria e il sottotipo, pur essendo definiti, coincidono con la categoria.

territoriale diverso (ad esempio Regione e Comuni) o enti pubblici ed enti privati. In tal caso, per decidere a quale livello territoriale assegnare l'ente occorre esaminare chi ne detenga effettivamente il controllo, secondo quanto definito nel Paragrafo 2.2.

Ciascun livello territoriale del comparto regionale e locale è caratterizzato dall'assegnazione di denominazioni esplicative del contenuto, con l'introduzione di 35 sottotipi che costituiscono il terzo livello di dettaglio dell'analisi e che sono specificazioni delle classi di enti di ciascuna categoria. I sottotipi evidenziano le principali classi di enti e/o quelle più frequentemente rilevate nella banca dati CPT, tenendo conto del dettato legislativo, soprattutto in materia di enti locali⁶⁰, e dei possibili legami con altri sistemi di codifica utilizzati nella Pubblica Amministrazione⁶¹.

Una panoramica completa della classificazione degli enti territoriali viene fornita nella Tabella 2.3, che mostra l'elenco completo delle categorie di enti rilevati dai Nuclei Regionali, con la specificazione delle subcategorie e dei sottotipi. Si osservi come l'assegnazione del livello territoriale comporti che i sottotipi di enti rilevati dai Nuclei Regionali compaiano quasi sempre due volte, uno per ciascuna subcategoria (ad esempio, gli Enti di promozione turistica compaiono come sotto-tipo sia degli "Enti dipendenti di livello regionale" sia degli "Enti dipendenti di livello subregionale"⁶²).

Il contenuto delle categorie che presentano le maggiori problematiche sono descritte in dettaglio nell'Approfondimento a questo Capitolo in cui si indica, tra l'altro, lo specifico criterio con cui sono raggruppati gli enti all'interno delle singole classi.

⁶⁰ In particolare del Testo Unico D.Lgs267/2000, oltre che della normativa preposta a regolare specifici settori di attività.

⁶¹ Si tratta, ad esempio, dei codici SIOPE. Per ulteriori dettagli cfr. III.3.

⁶² La simmetria tra i due livelli territoriali viene a mancare quando un determinato sottotipo è presente solo a un dato livello: è il caso delle "Aziende speciali e municipalizzate" presenti solo a livello subregionale in quanto "enti strumentali degli enti locali, dotati di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale" (cfr. D.Lgs 267/00, art.114).

TABELLA 2.3 CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI RILEVATI DAI NUCLEI REGIONALI

| UNIVERSO | SUB UNIVERSO | CATEGORIA | SUBCATEGORIA | SOTTOTIPO |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| SPA | PA | Amministrazione Regionale | Amministrazione Regionale | Amministrazione Regionale |
| | | ASL, aziende ospedaliere e IRCCS | ASL, aziende ospedaliere e IRCCS | ASL |
| | | | | Aziende ospedaliere |
| | | | | IRCCS |
| | | Enti dipendenti | Enti dipendenti di livello regionale | Enti e Istituti regionali |
| | | | | Agenzie regionali |
| | | | | Enti di promozione turistica di livello regionale |
| | | | | Enti per il diritto allo studio universitario |
| | | | Enti dipendenti di livello subregionale | Enti e Istituti di province e/o comuni |
| | | | | Agenzie di province e/o comuni |
| | Comunità montane e altre Unioni di enti locali | Comunità montane e altre Unioni di Enti locali di livello subregionale | Comunità Montane (*) | |
| | | | Unioni di comuni | |
| | | | Altre unioni di enti locali | |
| | Camere di Commercio, Industria e Artigianato | Camere di Commercio, Industria e Artigianato | Camere di Commercio, Industria e Artigianato | |
| | Autorità ed Enti portuali | Autorità ed Enti portuali | Autorità ed Enti portuali | |
| | Extra PA | Consorzi e Forme associative | Forme associative di livello regionale | Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni |
| | | | | ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) |
| | | | | Parchi regionali e interregionali |
| | | | | Consorzi di bonifica |
| | | Forme associative di livello subregionale | Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni | |
| | | | Parchi di province e/o comuni | |
| | | Aziende e istituzioni | Aziende e istituzioni di livello regionale | Enti pubblici economici ed Aziende regionali |
| | | | | Aziende consortili regionali |
| | | | | Istituzioni regionali |
| | | | | Aziende servizi alla persona (ASP) di livello regionale |
| | | | | Aziende di edilizia residenziale di livello regionale |
| | | | | Aziende speciali e municipalizzate |
| | | | Aziende e istituzioni di livello subregionale | Enti pubblici economici di livello sub-regionale |
| | | | | Aziende consortili di province e/o comuni |
| | | | | Istituzioni di province e/o comuni |
| Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale | | | | |
| Società e fondazioni partecipate | | Società e fondazioni a partecipazione regionale | Società di pubblici servizi a partecipazione regionale | |
| | | | Fondazioni a partecipazione regionale | |
| | | | Altre Società a partecipazione regionale | |
| | | Società e fondazioni a partecipazione subregionale | Società di pubblici servizi a partecipazione sub-regionale | |
| | Fondazioni a partecipazione sub-regionale | | | |
| | Altre Società a partecipazione sub-regionale | | | |

Nota: (*) Al momento, nella maggior parte dei casi, sono rilevate del Nucleo Centrale CPT

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

2.4.1. L'Extra PA locale: le fonti alternative

La complessità informativa sottostante la rilevazione degli enti appartenenti all'Extra PA locale, consente di cogliere vari aspetti dell'attività del Settore pubblico a livello territoriale.

Innanzitutto, fa emergere la dimensione territoriale, identificando i due livelli di governo principali: quello regionale e quello subregionale. Inoltre, consente di riconoscere la modalità di gestione dell'attività svolta segnalando le scelte adottate dalle diverse Amministrazioni Locali, regionali e subregionali, rispetto al dettato normativo in materia di servizi pubblici. Ancora, aiuta a evidenziare i nuovi modelli di *governance* locali, introdotti dalle recenti normative di settore⁶³. Infine, l'articolazione prevista nei CPT permette di cogliere anche la scelta di delega decisionale operata dal livello di governo regionale⁶⁴.

Una prima ricognizione sistematica del grado di copertura delle varie tipologie di enti presenti all'interno della banca dati è stata effettuata nel 2006. L'esito ha mostrato come la copertura, ancorché confrontata a livello puramente numerico, fosse molto eterogenea tra le varie regioni.

Si sono rilevate, infatti, situazioni di ampia capillarità ma anche casi in cui è evidente una sottostima della rilevazione rispetto all'universo considerato. Con l'obiettivo di rendere il più omogeneo e completo possibile il grado di copertura della banca dati nelle diverse aree del territorio, si è proceduto all'analisi di alcune fonti informative alternative (vedi Tabella 2.4), in modo da poter individuare eventuali enti presenti in altre banche dati e non rilevati direttamente dalla rete dei Nuclei Regionali.

Si tratta di banche dati a carattere strettamente tematico che, proprio per la loro specificità, riescono singolarmente a fornire dettagli per il proprio settore di interesse, ma non coprono l'intero universo coperto dai CPT.

Le banche dati consultate sono quelle fornite da Confservizi, ISTAT, Commissione di Vigilanza per le Risorse Idriche (Co.Vi.Ri.), UnionCamere (Telemaco) e alcuni studi specifici come, ad esempio, quello condotto dal Politecnico di Milano sulle società finanziarie regionali⁶⁵.

⁶³ Come nel caso degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).

⁶⁴ È un esempio in tal senso, il caso delle Aziende di edilizia residenziale in Emilia Romagna in cui si è passati da una potestà regionale a una comunale, e conseguentemente nella banca dati CPT tali Aziende hanno mutato la loro classificazione tra categorie.

⁶⁵ Tutte queste banche dati coprono un arco temporale variabile e non sempre hanno una rilevazione continua. Ci si riferisce, quindi, a ciò che è disponibile al momento della pubblicazione di questa Guida.

TABELLA 2.4 FONTI ALTERNATIVE DISPONIBILI PER LA RILEVAZIONE DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI, PER LIVELLI DI CLASSIFICAZIONE

| CATEGORIA | SUBCATEGORIA | SOTTOTIPO | BANCA DATI DISPONIBILE |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Consorzi e Forme associative (include gli istituti deputati alla gestione associata di servizi e funzioni) | Forme associative di livello regionale | Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni | |
| | | ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) | Co.Vi.Ri. |
| | | Parchi regionali e interregionali | |
| | Forme associative di livello subregionale | Consorzi di bonifica | ISTAT |
| | | Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni | Confservizi/ ISTAT |
| | | Parchi di province e/o comuni | |
| Aziende e istituzioni (racchiude le forme di gestione di servizi pubblici diverse dalle società di capitali e a responsabilità limitata) | Aziende e istituzioni di livello regionale | Enti pubblici economici ed Aziende regionali | Confservizi/ ISTAT |
| | | Aziende consortili regionali | Confservizi/ ISTAT |
| | | Istituzioni regionali | |
| | | Aziende servizi alla persona (ASP) di livello regionale | Confservizi |
| | Aziende e istituzioni di livello subregionale | Aziende di edilizia residenziale di livello regionale | Confservizi |
| | | Aziende speciali e municipalizzate(*) | Confservizi/ ISTAT |
| | | Enti pubblici economici di livello subregionale | |
| | | Aziende consortili di province e/o comuni | Confservizi |
| | | Istituzioni di province e/o comuni | |
| | | Aziende di edilizia residenziale di livello subregionale | Confservizi |
| | | Aziende servizi alla persona (ASP) di livello subregionale | Confservizi |
| | | | |
| Società e fondazioni partecipate (comprende le società per azioni e a responsabilità limitata a capitale pubblico sia prevalente sia non maggioritario, costituite e partecipate da Regioni ed Enti locali) | Società e fondazioni a partecip. regionale | Società di pubblici servizi a partecipazione regionale | Confservizi/ ISTAT |
| | | Fondazioni a partecipazione regionale | Confservizi/ ISTAT |
| | | Altre Società a partecipazione regionale | Politecnico Milano/ ISTAT |
| | Società e fondazioni a partecip. subregionale | Società di pubblici servizi a partecipazione subregionale | Confservizi/ ISTAT |
| | | Fondazioni a partecipazione subregionale | Confservizi/ ISTAT |
| | | Altre Società a partecipazione subregionale | Confservizi/ ISTAT |

(*) La gestione dei servizi pubblici locali ha subito nel corso degli anni diverse trasformazioni. Si è passati dalle aziende municipalizzate, alle aziende speciali, le quali sono state via via trasformate in società per azioni o s.r.l. mediante atto unilaterale dell'ente locale (art. 115 D.lgs. 267/2000). La classificazione presente in CPT tiene conto di tale evoluzione prevedendo che la trasformazione in società di capitali comporti, conseguentemente, l'assegnazione delle aziende alla tipologia *Società di capitali a partecipazione subregionale*.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

In particolare, la banca dati della Confservizi fornisce informazioni sui propri associati con dettagli anagrafici delle imprese, settore d'intervento, regione, codice fiscale, partita IVA e codice del Repertorio Economico Amministrativo (REA). Con tali variabili è possibile condividere e confrontare i dati registrati nei CPT con quelli Confservizi. Le informazioni possono essere ulteriormente integrate da dettagli circa la composizione societaria, grazie alla consultazione di Telemaco dell'UnionCamere, in modo da poter identificare in modo puntuale la componente pubblica presente nei capitali azionari delle varie imprese considerate

Già da alcuni anni, infatti, la Confservizi ha avviato un'indagine sistematica volta a valutare sia lo stato di evoluzione delle trasformazioni societarie, sia il processo, in corso, di parziale privatizzazione dei servizi pubblici locali. Tale analisi, collegata a quelle condotte dalla Confederazione nell'ambito degli Osservatori statistico, economico-finanziario e della qualità, nonché a quella sugli accordi, acquisizioni e fusioni, consente di disporre di un quadro molto articolato e completo sulla situazione del settore. L'attendibilità e la qualità dell'indagine, ovviamente, dipendono dai dati forniti dalle singole aziende.

Queste informazioni risultano cruciali una volta integrate con i dati relativi alle sole Amministrazioni Pubbliche censite secondo i criteri dell'archivio ASIA dell'ISTAT, che riflettono le direttive comunitarie delle imprese attive e in cui l'unità di analisi è il bilancio di esercizio. Le informazioni riportate riguardano quarantasette variabili selezionate dalle voci di bilancio, integrate con venti variabili provenienti dell'archivio ASIA dello stesso anno riferite all'impresa dichiarante (anagrafiche, descrittive e quantitative, queste ultime riferite sia agli addetti che al fatturato), e con tredici variabili fornite dall'archivio della società Pitagora (identificative del bilancio e descrittive dell'impresa), per un totale complessivo di ottantuno variabili. Sono disponibili le forniture complete dei dati di bilancio a partire dall'anno 1998 con un ritardo di circa tre anni rispetto all'anno finanziario di riferimento.

Anche in questo caso l'ampiezza dell'informazione disponibile ha un impatto positivo per l'implementazione del database CPT, non solo dal punto di vista anagrafico, ma anche quantitativo, attraverso l'accesso diretto a bilanci in possesso dell'ISTAT.

Essendo CPT il primo tentativo di sistematizzazione informativa per il Settore Pubblico Allargato a livello locale, tale processo di acquisizione di informazioni da fonti diverse è necessariamente fluido e in continua evoluzione, pur essendo il confronto imprescindibile per poter ampliare la base informativa.

2.4.2. *L'Extra PA locale: confronto tra universo CPT e universo teorico*

In modo complementare all'analisi di fonti alternative, ora descritta, la costruzione di un universo teorico di riferimento per l'Extra PA locale rappresenta un passaggio logico fondamentale per una più consapevole interpretazione di questo aggregato, nonché per una quantificazione dell'effettivo grado di copertura dell'universo della banca dati CPT.

L'Extra PA locale è caratterizzata da una estrema variabilità nei diversi contesti locali regionali, per la diversa normativa, la natura degli enti e il grado di copertura del fenomeno da parte dei Nuclei Regionali CPT.

Solamente dal confronto tra l'universo empirico (quanto rilevato dai Nuclei Regionali) e quello teorico, gli operatori e gli analisti possono interpretare nella maniera più corretta le informazioni estratte dai Conti Pubblici Territoriali, avendo consapevolezza del livello di copertura dei dati (esistenza, numerosità e posizionamento dei vari soggetti pubblici nell'universo teorico). Tale confronto consente inoltre un continuo miglioramento della banca dati stessa, in quanto, nel caso ad esempio di una non completa copertura di alcuni ambiti regionali, si può individuare la lista di dettaglio degli enti sfuggiti alla rilevazione e che quindi diventano l'obiettivo da raggiungere. Potenzialmente, infatti, il solo confronto con altre banche dati (come prima descritto) potrebbe non essere esaustivo in quanto medesime carenze potrebbero essere comuni a più sistemi informativi.

È stato delineato e sperimentato un percorso logico e di lavoro che consente di definire l'universo teorico partendo dall'analisi di un singolo, specifico settore CPT. L'articolazione settoriale della banca dati può infatti, più o meno fedelmente, rispecchiare le effettive competenze di settore o cogliere le modifiche di ruoli e funzioni della Pubblica Amministrazione e degli Enti da essa controllati. Ragionando su un singolo settore è infatti più semplice individuarne sia i meccanismi di funzionamento (enti preposti al controllo, alla gestione, ecc.), sia l'effettivo peso del settore pubblico in tale ambito (ovvero quanto e cosa sia direttamente in capo a privati), sia le eventuali differenziazioni regionali esistenti nell'attuazione di una normativa generale. È inoltre opportuno distinguere, in ogni caso, tra i settori in cui i soggetti erogatori di spesa operino in relazione a infrastrutture o servizi "puntuali" di un territorio (un porto, un parco o un servizio di pubblica utilità) e quelli invece "diffusi" (si pensi ad esempio alla promozione turistica in senso lato o al caso di una *multi-utility*) in modo da poter calibrare adeguatamente il livello di analisi. Essendo inoltre presenti sul territorio italiano diversi livelli di autonomia all'interno del governo locale (ad esempio province e regioni autonome), bisogna tener conto della specifica organizzazione data a ciascun settore garantendo il dettaglio territoriale.

L'identificazione dell'universo teorico settoriale avviene in piena coerenza con i principi alla base della delimitazione dei confini del Settore Pubblico Allargato nei CPT, quali il concetto di controllo e la tipizzazione degli enti in categorie, subcategorie e sottotipi di riferimento.

Il percorso è sostanzialmente deduttivo e si articola nelle seguenti fasi:

- analisi della normativa di riferimento generale (nazionale e regionale): nel caso ad esempio dei settori *Viabilità* e *Altri trasporti* si analizzeranno i Piani Nazionali Trasporti e i corrispondenti Piani Regionali cercando di individuare la prevista distribuzione delle competenze;
- conseguente individuazione dei diversi comparti di enti interessati con una prima identificazione puntuale della presenza pubblica: riprendendo l'esempio per *Viabilità* e *Altri trasporti* si potrebbe pervenire a definire il ruolo delle aziende speciali nel settore;
- analisi puntuale del singolo ente attraverso motori di ricerca, siti web e interviste telefoniche per individuarne la specifica quota di partecipazione pubblica, dati anagrafici e contatti per una successiva rilevazione diretta da parte del Nucleo Regionale;
- inserimento di tutte le informazioni raccolte in un database *ad hoc* interrogabile secondo chiavi di lettura coerenti con l'anagrafica CPT.

Per ogni settore indagato, il database classifica gli enti in relazione alla regione di appartenenza, al livello di governo, alla tipologia giuridica, all'orizzonte temporale di riferimento (data inizio e data fine attività), alla presenza o meno in CPT con la motivazione dell'eventuale assenza, all'*hyperlink*, alla composizione azionaria (Azionista Pubblico/privato Maggioritario), all'attività prevalente e al raccordo con le tipologie giuridiche CPT (attraverso i codici Categoria Ente e codice Sotto-tipo Ente).

L'intero percorso pur essendo, come si è detto, focalizzato sull'Extra PA locale, fornisce in ogni caso anche informazioni generali sulle Imprese Pubbliche e indicazioni relative alla parte privata, restituendo un quadro compiuto del funzionamento del settore indagato. Il database, che riporta tutti i dati raccolti attraverso l'approfondimento dell'universo teorico, restituisce all'utente e alla Rete CPT alcune informazioni qualitative collaterali relative ai soggetti non rilevati e ad altri eventuali soggetti satellite del settore prescelto anche se appartenenti al settore privato.

FIGURA 2.3 CONFRONTO TRA UNIVERSO TEORICO E UNIVERSO RILEVATO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

| Universo teorico SPA | | Universo rilevato da CPT | |
|----------------------|-----------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| | | PA | SPA |
| Centrale | Stato | | Imprese Pubbliche Nazionali |
| | Enti di previdenza | | |
| | ANAS | | |
| | Altri enti Amm. Centrale | | |
| Regionale | Amministrazione Regionale | | Forme associative di livello regionale |
| | ASL, Aziende ospedaliere e IRCCS | | Aziende e istituzioni a livello regionale |
| | Enti dipendenti di livello regionale | | Società e fondazioni a partecipazione regionale |
| | Parchi nazionali | | |
| Subregionale | Enti dipendenti di livello subregionale | | Autorità ed Enti portuali Forme associative a livello subregionale |
| | Comuni | | Aziende e istituzioni a livello subregionale |
| | Città Province e metropolitane | | |
| | Università | | Società e fondazioni a partecipazione subregionale |
| | Camere di commercio | | |
| | Comunità montane e unioni varie | | |

F
i
l
t
r
o

d
i

c
o
n
t
r
o
l
l
o

Privati

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

La misurazione della distanza esistente tra gli enti rilevati dalla banca dati CPT e l'universo teorico settoriale (rappresentata nella figura dall'area più chiara), non può basarsi esclusivamente su indicatori quantitativi legati al rapporto tra numero di enti rilevati e totalità degli enti presenti nel settore in quanto, per una corretta interpretazione, è necessario comprendere anche l'effettiva copertura economica raggiunta e la capacità o meno della banca dati di riflettere le diverse funzioni istituzionali esistenti.

Si pensi ad esempio al settore *Turismo* in cui il quoziente numerico di copertura della banca dati relativa al Settore Pubblico Allargato a livello locale raggiunge, al 2004, circa l'85 per cento in media nazionale. Il *gap* di rilevazione è concentrato solo in poche regioni, mentre per tutte le altre gli enti rilevati coincidono con quelli che popolano l'universo teorico settoriale. Tuttavia tali dati di sintesi non bastano, come detto, a interpretare quello che viene o meno rilevato dalla banca dati, né qualifica le entrate o le spese del

SPA locale in tale settore. Solo da un'analisi qualitativa maggiormente dettagliata⁶⁶ emerge che quanto rilevato dai Nuclei Regionali rispecchia l'effettiva organizzazione turistica regionale e che le funzioni istituzionali sono ampiamente rappresentate dagli enti presenti in banca dati.

Gli esiti di queste analisi possono inoltre condurre a riconsiderare la classificazione settoriale di alcune specifiche spese presenti nella banca dati CPT (è il caso, ad esempio, degli interventi pubblici a favore delle imprese agrituristiche, che vengono da alcuni enti classificati tra le spese del settore *Agricoltura* e da altri invece in *Turismo*). In alcuni casi può però non essere possibile una semplice riclassificazione delle poste di bilancio tra diversi settori (si pensi ancora all'esempio di una *multi-utility* o a un settore sfumato come l'*Ambiente*) ed è quindi necessario irrobustire il criterio della prevalenza attraverso la maggiore conoscenza acquisita circa il panorama dei soggetti esistenti o potenziali.

La costruzione e il monitoraggio costante dei diversi universi teorici settoriali, produce un continuo miglioramento della banca dati. Anche la sola consapevolezza dei limiti esistenti all'interno dell'universo considerato può infatti essere di grande ausilio nell'interpretazione dei dati per un *policy maker*, un ricercatore, lo stesso produttore.

L'analisi della spesa pubblica a livello settoriale e un suo eventuale approfondimento per categoria economica (investimenti e trasferimenti) è infatti, certamente, aiutata dal poter comprendere l'effettiva consistenza degli enti e delle società rilevate e dalla possibilità di conoscere le scelte fatte negli eventuali casi di dubbio o molteplice classificazione (è il caso delle spese a favore degli agriturismi, come sopra riportato).

I settori per i quali la ricostruzione dell'universo teorico riveste una maggiore importanza sono sicuramente quelli economicamente più significativi ma anche quelli in cui le cosiddette Imprese Pubbliche Locali rivestono un ruolo rilevante, o sono destinate ad assumerlo a seguito di riforme regionali o settoriali⁶⁷.

⁶⁶ Alcuni dettagli relativi alla analisi effettuata sul settore turistico sono rintracciabili in Cuccu O., De Luca S. [2006].

⁶⁷ A fine 2006, sebbene diversi per maturità e livello di approfondimento, sono stati realizzati approfondimenti sull'universo teorico di riferimento per i settori Altri Trasporti, Ambiente, Rifiuti, Turismo e Viabilità.

3. LA NATURA DEL DATO

3.1. *La natura finanziaria dei flussi e le fonti*

La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato, così come definito nel precedente Capitolo, i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso senza effettuare, in linea di principio, riclassificazioni, e pervenendo successivamente alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana.

La natura dei CPT è, quindi, di tipo finanziario: i flussi rilevati sono infatti articolati secondo una ripartizione per voce economica che riprende quella adottata nella compilazione dei bilanci degli enti pubblici⁶⁸ che adottano il criterio della contabilità finanziaria, ricostruendo un quadro esaustivo di tutte quelle operazioni, messe in atto da ciascun ente, che generano movimenti monetari. Analogamente ai rendiconti degli enti costruiti secondo la contabilità finanziaria⁶⁹, i CPT non registrano infatti operazioni di natura diversa come le rivalutazioni e le svalutazioni di attivi e passivi patrimoniali, gli accantonamenti a fondi e riserve.

La scelta di un conto finanziario discende dalla convinzione che sia proprio questo a essere indispensabile per delineare le realtà entro cui si colloca l'intervento pubblico a livello regionale, nonché che i dati di natura finanziaria sono parte integrante sia del processo decisionale che di quello di formazione e gestione del bilancio pubblico.

Il Progetto CPT, conformemente a quanto avviene nella contabilità finanziaria registra in un unico conto, per le spese come per le entrate, sia le voci di natura economica (distinte tra voci di parte corrente e voci di conto capitale non finanziarie) sia quelle di natura finanziaria (distinte tra voci relative agli attivi finanziari, crediti e partecipazioni, e voci relative ai passivi finanziari, ossia ai debiti dell'ente). Inoltre, facendo riferimento ai bilanci consuntivi degli enti, nei CPT si privilegia la rilevazione delle

⁶⁸ Cfr. Par. III.1.

⁶⁹ La contabilità finanziaria rileva gli effetti finanziari dell'attività di un ente, evidenziando le entrate e le spese che si prevede di effettuare a seguito di obblighi o diritti assunti dall'ente, quelli che nei rendiconti compilati secondo questo criterio sono definiti accertamenti per le entrate e impegni per le spese, allo scopo di verificare (in via preventiva o a consuntivo) la capacità dell'ente di far fronte al proprio fabbisogno. Accertamenti e impegni si definiscono secondo il principio della competenza giuridica in quanto generalmente determinati in base alla legge, a contratti o a altri titoli giuridicamente validi: la contabilità finanziaria accanto a essi dà rilevanza anche al momento della regolazione per cassa delle operazioni misurando, invece, gli esborsi monetari sostenuti, definiti come "pagamenti" e gli introiti monetari, definiti "riscossioni".

operazioni secondo il criterio di cassa e pertanto i dati finanziari di entrata e di spesa vengono registrati nel momento della effettiva realizzazione dei pagamenti e delle riscossioni. La scelta di considerare un universo ampio quale quello del SPA, costringe, tuttavia a considerare sia enti con contabilità finanziaria che con contabilità economica⁷⁰. Ciò impone l'applicazione di un'attenta metodologia di conversione alla contabilità finanziaria per tutti quegli enti che appartengono all'universo CPT e che adottano una contabilità di tipo economico⁷¹.

Nel panorama delle diverse fonti statistiche disponibili in Italia, i CPT si distinguono quindi dagli altri dati ufficiali, come ad esempio dalle informazioni fornite dalla Contabilità Nazionale dell'ISTAT, proprio per la natura del dato considerato e per la mancanza di riclassificazioni. Una delle peculiarità di queste scelte è certamente quello di poter sfruttare la disaggregazione settoriale delle spese propria di questo tipo di contabilità. I dati CPT infatti, oltre alla ripartizione per voce economica, sono disponibili, per le spese, con dettaglio settoriale individuando i principali ambiti di intervento degli enti pubblici secondo le finalità perseguite⁷².

Un'altra peculiarità deriva dalla scelta di utilizzare nei CPT il criterio di cassa che integra e completa il patrimonio informativo messo a disposizione degli utenti, che possono trovare i dati di competenza economica nelle rilevazioni dell'ISTAT e gli approfondimenti per alcuni comparti di spesa nelle pubblicazioni delle altre istituzioni. I CPT si collocano dunque in modo complementare nel Sistema integrato di statistiche di finanza pubblica a livello territoriale, così come schematizzato nella Tabella 3.1.

⁷⁰ Si tratta non solo di tutte le imprese pubbliche appartenenti all'Extra PA, ma anche di alcuni enti della PA che, sulla base della normativa in vigore dagli anni duemila, adottano anch'essi la contabilità economica (ad esempio l'ANAS e la società Patrimonio dello Stato SpA a livello centrale, le ASL e le Camere di Commercio a livello locale). Il dibattito in corso lascia immaginare che tutta la PA possa in futuro affiancare la contabilità economica a quella finanziaria. Il Titolo III del Decreto Legislativo 279/97 ha infatti attribuito alla Ragioneria Generale dello Stato il compito di introdurre nel sistema contabile pubblico la contabilità economica analitica per centri di costo.

⁷¹ La contabilità economica misura il valore delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) utilizzate da un ente, cioè i costi, e il valore dei beni e dei servizi prodotti, cioè i ricavi. In pratica le operazioni sono registrate nel momento in cui determinano una variazione patrimoniale, il che può avvenire sia a seguito di operazioni che hanno una regolazione per cassa (un esborso o un introito finanziario) sia attraverso la creazione di rapporti di debito o di credito nei confronti di terze parti. In questo caso si afferma che la registrazione segue il principio della competenza economica. cfr. Paragrafo 3.2.1.

⁷² Cfr. Paragrafo 4.1.3.

TABELLA 3.1 RICOGNIZIONE DELLE PRINCIPALI FONTI DI FINANZA PUBBLICA

| | <u>Dati consolidati</u> | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fonti aggregate a livello nazionale | Rilevazione trimestrale di cassa MEF-RGS Conto di cassa per categoria economica di contabilità pubblica del Settore Pubblico <i>Fonte informativa di base:</i> Registrazioni del tesoriere | Statistiche delle AAPP ISTAT Conto economico per voce economica (SEC 95) delle AAPP <i>Fonte informativa di base:</i> Bilanci riclassificati |
| | <u>Dati consolidati</u> | |
| Fonti aggregate a livello regionale | Conti Pubblici Territoriali MISE - DPS Conto finanziario per regione, settore d'intervento e categoria economica del Settore Pubblico Allargato <i>Fonte informativa di base:</i> Bilanci consuntivi di cassa | Conti Economici Regionali ISTAT Conto economico delle risorse e degli impieghi delle AAPP (SEC95) per funzioni e regione <i>Fonte informativa di base:</i> Bilanci riclassificati |
| | <u>Dati non consolidati</u> | |
| Singolo comparto o ente | Spesa statale regionalizzata MEF-RGS Pagamenti per regione, funzione categoria economica di Stato Enti Previdenziali, Altri Enti dell'Amm. Centrale <i>Fonte informativa di base:</i> Rendiconto dello Stato, Rilevazioni <i>ad hoc</i> per gli altri enti | Indagini sui Conti Consuntivi delle Amministrazioni Pubbliche ISTAT Entrate e Spese per categorie economiche di Regioni, Comuni, Province, Università, EDSU, Comunità Montane, CCIA <i>Fonte informativa di base:</i> Bilanci consuntivi |
| | Rilevazioni sulle Amm. Regionali Corte dei Conti Entrate delle Regioni previste accertate o riscosse per tipo e Spese stanziati e pagate delle Regioni per titolo di bilancio, per categoria economica | Rilevazione ISSiRFA CNR Entrate e Spese previste delle Regioni per categoria economica, per funzione <i>Fonte informativa di base:</i> bilanci di previsione |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Tale Sistema è costituito da tutte le rilevazioni che analizzano il ruolo dell'operatore pubblico secondo la dimensione territoriale: rientrano in questo ambito le statistiche regionali e provinciali prodotte dall'ISTAT, i dati sulla spesa statale regionalizzata della Ragioneria dello Stato, quelli sulle entrate erariali pubblicate dal Dipartimento per le Politiche Fiscali, le diverse pubblicazioni dell'ISAE in questo ambito. In tale scenario la presenza di un conto di natura finanziaria relativo al complesso delle operazioni messe in atto dal SPA che privilegia il criterio di cassa, integra e completa il patrimonio informativo messo a disposizione degli utenti che possono trovare i dati di competenza economica nelle rilevazioni dell'ISTAT e gli approfondimenti per alcuni comparti di spesa nelle pubblicazioni delle altre istituzioni. La Tabella 3.2 illustra le fonti informative principali e secondarie adottate dai CPT, con indicazioni sulla tipologia di documenti contabili utilizzati e, nell'organizzazione propria del Progetto CPT, i responsabili della rilevazione stessa.

TABELLA 3.2 FONTI INFORMATIVE DELLA BANCA DATI CPT

| Ente/Impresa | Fonte | Fonte provvisoria | Tipo di documento | Rilevatore in CPT |
|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Stato | RGS Spesa statale regionalizzata | Rendiconto Generale dello Stato | Bilancio Finanziario | Nucleo Centrale |
| Patrimonio dello Stato | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Altri Enti dell'Ammin. Centrale | Bilancio dell'ente | | Bilancio Finanziario Conto Economico e Stato Patrimoniale (solo CONI Servizi SpA) | Nucleo Centrale |
| ANAS | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Enti di previdenza | ISTAT e Bilancio dell'ente | | Bilancio Finanziario | Nucleo Centrale |
| Regioni e Province autonome | ISTAT e Bilancio dell'ente | RGS - Ralazione di Cassa | Bilancio Finanziario | Nucleo Centrale Nucleo Regionale |
| Enti dipendenti da Regioni | Bilancio dell'ente | | Bilancio Finanziario Conto Economico | Nucleo Regionale |
| ASL, Ospedali e IRCCS | ISTAT e Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale Nucleo Regionale |
| Amministrazioni Provinciali | ISTAT e Bilancio dell'ente | RGS - Ralazione di Cassa | Bilancio Finanziario | Nucleo Centrale Nucleo Regionale |
| Amministrazioni Comunali | ISTAT e Bilancio dell'ente | RGS - Ralazione di Cassa | Bilancio Finanziario | Nucleo Centrale Nucleo Regionale |
| Comunità Montane | ISTAT e Bilancio dell'ente | RGS - Ralazione di Cassa | Bilancio Finanziario | Nucleo Centrale Nucleo Regionale |

segue

| Ente/Impresa | Fonte | Fonte provvisoria | Tipo di documento | Rilevatore in CPT |
|-----------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Camere di Commercio, Industria e Artigianato | Bilancio dell'ente | RGS - Ralazione di Cassa | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Regionale |
| Università | ISTAT e Bilancio dell'ente | RGS - Ralazione di Cassa | Bilancio Finanziario | Nucleo Centrale Nucleo Regionale |
| Enti dipendenti da Enti Locali | Bilancio dell'ente | | Bilancio Finanziario Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Regionale |
| Parchi Nazionali | Bilancio dell'ente | | Bilancio Finanziario | Nucleo Regionale |
| Autorità e Enti Portuali | Bilancio dell'ente | | Bilancio Finanziario | Nucleo Regionale |
| Azienda dei Monopoli di Stato | Bilancio dell'ente | | Bilancio Finanziario | Nucleo Centrale |
| Cassa Depositi e Prestiti | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Ente Tabacchi Italiano | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| ENEL | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Società Poste Italiane | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Ferrovie dello Stato | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| ENI | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| ACI | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Aziende ex IRI | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| ENAV | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| GRTN - Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Infrastrutture S.p.A. | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Italia Lavoro | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero) | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici) | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari) | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Sviluppo Italia | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Centrale |
| Consorzi e forme associative di enti locali | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Regionale |
| Aziende e istituzioni locali | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Regionale |
| Società e fondazioni partecipate | Bilancio dell'ente | | Conto Economico e Stato Patrimoniale | Nucleo Regionale |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Dalla tabella si nota come per gli enti delle Amministrazioni Centrali, delle Amministrazioni Regionali e delle imprese pubbliche (sia a livello nazionale che locale), il dato di base è costituito principalmente dal rendiconto o dal bilancio consuntivo di ciascun ente. Per alcune tipologie di ente a livello locale (Province, Comuni, Comunità Montane, Università) si dispone invece di dati aggregati a livello regionale forniti dall'ISTAT e costruiti a partire dai certificati di conto consuntivo trasmessi da questi enti al Ministero dell'Interno. Per i soli Comuni il dato utilizzato è quello dell'indagine effettuata dall'ISTAT sulla base dei certificati relativi a un campione significativo di amministrazioni. Per gli enti che registrano forti ritardi nella pubblicazione della suddetta fonte primaria, una importante fonte alternativa, maggiormente tempestiva e quindi adottata per l'elaborazione di stime provvisorie, è data dalle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato per la compilazione della Relazione Trimestrale di Cassa. I dati della Ragioneria si basano sul Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici⁷³ (SIOPE), che è un Sistema di rilevazione in tempo reale e per via telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri che, una volta a regime, interesserà tutte le Amministrazioni Pubbliche. La ragione dell'uso limitato in CPT della rilevazione della Ragioneria risiede principalmente nella diversa fonte informativa di base: flusso economico quella della RGS, flusso finanziario quella di CPT. Per ogni ente appartenente all'Extra PA nazionale il Progetto CPT ha costruito un set informativo più ampio, generalmente costituito oltre che dal conto consuntivo, dal bilancio di previsione o dal budget per l'anno successivo, dal piano pluriennale degli investimenti e da una serie di indicatori territoriali. Al fine di effettuare la regionalizzazione dei flussi di entrata e di spesa (così come descritto nel Capitolo 5), in assenza di dati costruiti direttamente dall'ente, si utilizzano infatti degli indicatori, ossia delle variabili riguardanti l'attività dell'ente che siano disponibili con una disaggregazione territoriale. La tipologia di indicatori forniti varia a seconda degli enti, tuttavia l'informazione generalmente disponibile riguarda almeno la ripartizione di personale, investimenti e ricavi. Per quanto riguarda la modalità di reperimento delle fonti, dalla suddetta tabella si nota come i documenti contabili dello Stato e di tutti gli enti che operano a livello nazionale e quelli degli enti rilevati dall'ISTAT sono raccolti direttamente dal Nucleo Centrale dei CPT. I dati relativi agli altri comparti operanti a livello locale (enti strumentali di Regioni ed Enti

⁷³ Ulteriori approfondimenti circa le relazioni e i raccordi tra la rilevazione CPT e quella del SIOPE sono riportati al Paragrafo III.3.

Locali; Camere di commercio, Autorità ed enti portuali; Consorzi e forme associative, Aziende e istituzioni, Società e Fondazioni partecipate da Regioni ed Enti locali) sono invece rilevati sul territorio dai Nuclei Regionali CPT. Alcune realtà locali, come ad esempio le Amministrazioni Regionali, si avvalgono invece di una doppia rilevazione, utile, tra l'altro, al fine di confronti e monitoraggi.

3.2 Le operazioni da effettuare su alcuni dati contabili elementari

Si è visto che uno dei cardini teorici sui quali è costruita la banca dati CPT è la scelta di mantenere la natura finanziaria dei conti, senza operare significative riclassificazioni delle fonti contabili, ricercando comunque la più corretta rappresentazione dell'impatto sull'economia dei flussi generati dal Settore Pubblico Allargato.

Esistono, tuttavia, dei casi in cui la semplice assunzione dei dati rinvenibili nelle fonti può generare distorsioni nella rappresentazione dei fenomeni economici, quali ad esempio duplicazioni o mancate registrazioni di flussi. La necessità di un corretto trattamento dei dati contabili di base si verifica in particolare quando si devono analizzare flussi finanziari che raggiungono i loro beneficiari finali al termine di complessi circuiti che coinvolgono diversi operatori pubblici. Le più significative operazioni, descritte nel seguito, riguardano infatti questo genere di situazioni.

In primo luogo, i pagamenti effettuati, in particolare dallo Stato, a valere su alcuni fondi appositamente costituiti presso la Tesoreria (quali Fondo Innovazione Tecnologica, Fondo Agevolazioni alla Ricerca, Fondo per l'imprenditorialità giovanile, Fondo per la Reindustrializzazione delle aree di crisi siderurgica, Fondo per la Metanizzazione del Mezzogiorno), vengono rielaborati in modo specifico al fine di meglio evidenziare i flussi effettivamente pervenuti all'economia. Laddove le fonti contabili generalmente rappresentano il momento del conferimento delle somme al fondo (e il relativo ammontare trasferito), si è preferito cogliere quello in cui le risorse fuoriescono dal fondo stesso per essere assegnate agli effettivi beneficiari. Tale rielaborazione è possibile grazie a informazioni puntuali fornite dalle Amministrazioni detentrici dei dati di base⁷⁴.

Un intervento di natura analoga, particolarmente rilevante, riguarda i flussi relativi alla programmazione negoziata per i quali, nel bilancio dello Stato, sono registrati i trasferimenti alla Cassa Depositi e Prestiti (CDP), incaricata di provvedere ai pagamenti ai beneficiari finali, e non le

⁷⁴ In particolare la Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese (DGCII) del Ministero per lo Sviluppo Economico e la Ragioneria Generale dello Stato.

effettive erogazioni a questi ultimi. Per meglio comprendere la questione si può citare un caso a titolo di esempio: nell'anno 2000 si è verificato un unico ingente trasferimento a CDP, a fronte del quale sono state erogate risorse all'economia per tutto il periodo 2000-2002. La modifica metodologica applicata dai CPT, ovvero il passaggio dal trasferito all'erogato, ha pertanto generato una riduzione dell'ammontare registrato nell'anno 2000 (anno in cui il trasferimento dallo Stato a CDP è stato sostituito con l'effettiva erogazione di risorse effettuata da quest'ultima all'economia) e un contestuale aumento per gli anni successivi.

Un ultimo intervento, che appare opportuno citare in questo ambito, riguarda l'analisi dei beneficiari di trasferimenti erogati dall'operatore pubblico. Si è rilevato in precedenza come la necessità di costruire un conto consolidato, a livello sia di PA che di SPA, richieda una puntuale identificazione del beneficiario dei pagamenti. In particolare, nei CPT, si devono registrare correttamente i trasferimenti alle imprese pubbliche riclassificandoli opportunamente a seconda della loro appartenenza all'universo di riferimento: ciò implica, ad esempio, che un trasferimento a una impresa pubblica non compresa nell'universo CPT debba essere classificato come trasferimento a imprese private per evitare che un flusso, che in realtà è destinato all'esterno dell'universo rilevato, si elida nell'operazione di consolidamento.

Gli interventi volti a garantire la piena omogeneità delle rilevazioni sia tra enti diversi sia per lo stesso ente lungo l'intera serie storica, rientrano in una diversa tipologia di operazione sui dati di base. I dati CPT devono infatti essere tali da garantire alcune forme di coerenza interna:

- la coerenza dei dati immessi per singolo ente, ossia il ricorso alla medesima metodologia per l'intero periodo storico di riferimento. Eventuali momenti di discontinuità delle fonti contabili vengono approfonditamente analizzati e risolti con specifici schemi di raccordo, sia che si tratti di modifiche complessive della struttura del bilancio degli enti (è il caso ad esempio dei conti consuntivi dei comuni che hanno gradualmente adottato una nuova struttura e delle nuove classificazioni tra il 1997 e il 1999), sia di semplici cambiamenti nella registrazione di alcuni flussi (il bilancio dello Stato ha registrato i crediti di imposta tra le poste correttive e compensative delle entrate fino al 2002 e tra i trasferimenti in conto capitale a imprese, coerentemente con la classificazione CPT a partire dall'anno successivo);
- la coerenza delle procedure adottate nei diversi enti, ottenuta attraverso la determinazione di regole univoche di classificazione delle voci di bilancio nelle categorie e nei settori CPT. In

particolare, si può citare in questo ambito il lavoro che si effettua sia sugli enti dell'Amministrazione Centrale diversi dallo Stato sia sugli enti dell'Amministrazione Locale. Considerata la similitudine nella struttura delle fonti contabili di questi due comparti, vengono adottati degli schemi coerenti di trascodifica per il passaggio dalla fonte al conto CPT, tali da garantire che il medesimo tipo di flusso sia classificato sempre nello stesso modo qualunque sia la registrazione effettivamente operata nei bilanci. A titolo di esempio si possono citare alcune voci di erogazioni a favore del personale, quali le spese per corsi di formazione, che trovano collocazioni diverse nei bilanci degli enti (possono infatti essere classificate insieme alle retribuzioni oppure negli acquisti di beni e servizi), e che sono riclassificate nei CPT in modo da essere incluse per tutti gli enti tra gli acquisti di beni e servizi;

- la coerenza delle registrazioni delle operazioni tra i livelli di governo, ottenuta attraverso la definizione di regole di registrazione che garantiscono l'omogeneità di trattamento di flussi analoghi nel caso siano generati da enti operanti a livello sovregionale o da enti con competenze regionali o locali. Tale approccio è particolarmente importante nell'analisi delle entrate tributarie per le quali le metodologie scelte devono consentire una registrazione coerente dei flussi delle singole imposte qualora queste costituiscano tributi centrali o locali (si rimanda per un maggiore approfondimento e per alcuni esempi al Paragrafo 5.2).

3.2.1. *Il raccordo tra contabilità economica e contabilità finanziaria*

Una diversa forma di operazione sulle fonti è quella imposta dall'inserimento nell'universo di rilevazione di enti che redigono la propria documentazione contabile secondo le norme sul bilancio di impresa. In tal caso, al fine di pervenire a una valutazione degli effettivi pagamenti e riscossioni, il dato di bilancio espresso secondo la competenza economica e secondo gli schemi civilistici deve essere trasformato in un dato di cassa e ricondotto agli schemi di entrata e di spesa adottati dai CPT⁷⁵.

⁷⁵ Per un approfondimento del raccordo tra contabilità economica e contabilità finanziaria si rimanda al Paragrafo III.2.

Fra contabilità economica e finanziaria la differenza più rilevante⁷⁶ è quella relativa al momento di registrazione, come già specificato nel Paragrafo 2.1. Limitandosi a considerare, relativamente alla contabilità finanziaria, la sola registrazione di pagamenti e riscossioni (e non anche quella, effettuata secondo la competenza giuridica, di impegni e accertamenti) l'esborso monetario può infatti avvenire in un momento diverso da quello in cui le risorse vengono impiegate.

In sintesi la contabilità economica registra una operazione nell'esercizio al quale può essere attribuita la competenza dell'operazione stessa, indipendentemente dal fatto che tale operazione sia stata "regolata per cassa" nello stesso esercizio.

Per chiarire i rapporti tra i diversi momenti di registrazione si può portare come primo esempio il caso della realizzazione di un investimento in opere pubbliche. In tale caso l'ente in un primo momento assume, ad esempio con una legge, l'obbligo della spesa per quell'opera (attribuendo una specifica destinazione a uno stanziamento generico e rendendo la somma non disponibile per altri interventi), poi avvia la realizzazione dell'opera che, supponiamo, viene pagata interamente alla conclusione dei lavori. Il criterio della competenza giuridica rileva l'investimento nel momento della legge che sancisce l'impegno a pagare (anche se in questo caso, trattandosi verosimilmente di spese in conto capitale ripartite in più esercizi, l'impegno può estendersi a più anni), il criterio della competenza economica registra la spesa in base all'avanzamento della realizzazione dell'opera, il criterio di cassa registra la spesa nel momento dell'effettivo pagamento, in questo caso al termine dei lavori.

Un altro esempio riguarda l'acquisto di un bene che viene registrato in bilancio, per competenza economica, nel momento in cui sorge per l'acquirente l'impegno a pagare una data somma in relazione a tale acquisto. Il momento in cui avverrà l'effettivo pagamento non rileva invece ai fini della competenza economica, determinando esclusivamente il rimborso di un debito verso il fornitore del bene che era sorto nel momento in cui al costo non era corrisposto l'esborso monetario. Appare quindi chiaro come, per definire quanto si sia effettivamente pagato nell'anno, si debba correggere il dato degli acquisti di beni registrato nel conto economico per la variazione dello *stock* dei debiti verso i fornitori rispetto all'esercizio precedente. Se ad esempio una impresa ha acquistato nell'anno 100 euro di beni, ma i suoi debiti verso i fornitori sono

⁷⁶ Esistono anche differenze di natura strutturale, in quanto l'unità organizzativa che impiega le risorse può essere diversa da quella che sostiene il relativo esborso finanziario. Tali differenze sono poco rilevanti ai fini del Progetto CPT.

aumentati di 100, vuol dire che non ha ancora pagato per l'acquisto. Se viceversa i debiti verso fornitori sono diminuiti di 15 significa che, nell'anno, oltre a pagare quanto risulta di competenza dell'anno (100 euro), l'impresa ha anche saldato alcuni debiti contratti in annualità precedenti e i pagamenti di cassa nell'anno sono stati pertanto di 115 euro. La correzione delle informazioni di conto economico con dati relativi alle variazioni rispetto all'esercizio precedente di voci di *stock* registrate nello stato patrimoniale è una delle forme di riclassificazione più frequenti nel passaggio tra le due rappresentazioni contabili. Lo sfasamento tra creazione dell'obbligo a pagare (o del diritto a ricevere) una data somma dà infatti origine a debiti e crediti nello stato patrimoniale la cui variazione nel tempo consente di modificare la registrazione per competenza e assegnarla al momento della sua effettiva regolazione di cassa. Altrettanto frequenti sono gli interventi correttivi volti a identificare i motivi che portano alla registrazione di determinate variazioni nello *stock* di attività e passività. Ad esempio la procedura di raccordo deve consentire di individuare quando lo *stock* di partecipazioni aumenta (o diminuisce) a seguito di operazioni di acquisto di azioni (a cui corrispondono effettivi esborsi monetari) o a seguito di semplice rivalutazione dello *stock* posseduto (a cui non corrispondono movimenti monetari e quindi non devono essere rilevati).

La costruzione di un raccordo tra contabilità economica e contabilità finanziaria è un esercizio particolarmente complesso e non sempre realizzabile sulla base delle sole documentazioni contabili. Spesso infatti le informazioni dei bilanci (incluse, oltre che nello Stato Patrimoniale e nel Conto Economico, anche nella Nota Integrativa nella quale peraltro deve essere ricercata la maggior parte degli elementi necessari per il raccordo) non contengono un dettaglio tale da consentire tutti gli interventi indispensabili per l'identificazione univoca degli effettivi movimenti di cassa. In tali casi solo il contatto diretto con i responsabili della compilazione del bilancio può portare alla corretta applicazione di un raccordo. Il Progetto CPT si è comunque dotato di uno strumento per un raccordo semiautomatico che, fondandosi solo su elementi di fonte contabile consente la costruzione di un conto secondo il criterio della cassa, partendo da un dato di competenza economica. Negli approfondimenti a questo Capitolo è riportato un raccordo in cui, per singola voce del bilancio d'impresa, sono fornite le indicazioni circa il trattamento da effettuare al fine di costruire il conto finanziario di cassa.

4. LE DIMENSIONI DEL DATO

4.1. La ripartizione per voce economica e settoriale

Una volta individuato l'universo di rilevazione e le fonti di documentazione da utilizzare ai fini della costruzione del conto consolidato, il passo successivo consiste nello stabilire i criteri di classificazione dei flussi contenuti nei bilanci degli enti, ovvero le attribuzioni alle diverse voci di categoria economica e settoriale previste dalla metodologia CPT. Attraverso un processo di armonizzazione, le diverse voci di spesa e di entrata sono ricondotte a una classificazione unitaria, esplicativa dei contenuti qualitativi, che costituisce il presupposto per confronti ed aggregazioni tra enti.

Le classificazioni, economica e settoriale, riconducibili a quelle tradizionalmente previste dalla contabilità pubblica, garantiscono una certa flessibilità in modo da poter rispondere alle varie esigenze d'analisi. Alcune delle principali elaborazioni operate a partire dai CPT saranno esaminate nel Capitolo 6⁷⁷, mentre nei Paragrafi successivi si descriveranno i criteri adottati nelle classificazioni di base, rispettivamente per le voci di spesa, di entrata e per i settori.

Le indicazioni di seguito riportate rappresentano ciò che ciascuna singola voce dovrebbe teoricamente contenere. È evidente che, nella effettiva compilazione dei bilanci, possono però essere presenti difformità rispetto a quanto teorizzato, e ciò non risulta sempre facilmente rettificabile da parte di chi acquisisce i dati stessi. Elementi riferibili a tali difformità sono approfonditi nei Capitoli III.1 e IV.1 (Schede per ente e per settore).

Una delle dimensioni importanti nell'analisi finanziaria pubblica è, certamente, la fonte di finanziamento dei flussi di spesa, cioè se la spesa è finanziata da risorse ordinarie o aggiuntive/straordinarie. Queste ultime dovrebbero essere ulteriormente dettagliabili tra nazionali e comunitarie, per tutti quegli enti coinvolti nel processo di distribuzione della spesa specificamente dedicata alle aree in ritardo di sviluppo. Al momento, questa dimensione non è, tuttavia, evidenziabile attraverso i dati CPT, anche se numerose sono state e sono le linee di attività intraprese dal Nucleo Centrale volte ad approfondire tale aspetto, data la rilevanza di questo dettaglio informativo per il decisore pubblico⁷⁸.

⁷⁷ Ci si riferisce, ad esempio, alla definizione di Spesa in Conto Capitale coerente con la Contabilità Nazionale, alla Spesa connessa allo sviluppo, ecc.

⁷⁸ Cfr. R. Coppi e P. Giordano in Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M.(a cura di) [2006].

4.1.1. La classificazione economica delle voci di entrata e di spesa

Tutti gli enti pubblici della PA, così come rappresentati nelle fonti ufficiali, dispongono di uno schema di classificazione delle spese per categorie economiche più o meno simile a quello del bilancio dello Stato. L'uniformità dello schema non garantisce tuttavia la corretta imputazione della spesa alla relativa categoria economica da parte del redattore del bilancio⁷⁹. Una corretta rilevazione dei flussi di spesa pubblica non deve pertanto limitarsi al dato contabile, ma deve cercare, il più possibile, di entrare nel merito della spesa finale stessa e di verificarne, in base alla sua natura, la giusta imputazione. Ne consegue che per poter pervenire a Conti Consolidati che comprendano voci di spesa omogenee occorre in primo luogo determinare uno schema di classificazione economico al quale riportare le informazioni rilevate dai bilanci consuntivi, cercando il più possibile di identificare delle relazioni univoche. Tale operazione sconta, tuttavia, il vincolo del dettaglio con cui è disponibile la fonte di documentazione, facendo sì che, nel costruire i CPT, non sempre sia possibile correggere eventuali anomalie originarie del bilancio stesso: la non adeguata imputazione di un capitolo di spesa a una categoria economica o a un settore, ad esempio, non può essere modificata se l'informazione di base disponibile non è strutturata per singolo capitolo⁸⁰. D'altra parte l'operazione di consolidamento⁸¹ dei conti pubblici consiste nell'eliminazione dei flussi che costituiscono trasferimenti tra gli enti dell'universo considerato. L'obiettivo di tale operazione è quello di determinare l'ammontare reale di risorse finanziarie che l'universo di enti considerati introduce nel Sistema economico sotto forma di pagamenti a favore dei diversi operatori. Per individuare questi flussi finanziari, deve pertanto essere elaborata, per ciascun ente, una classificazione economica della spesa con una dettagliata articolazione dei trasferimenti stessi. La Tabella 4.1 riporta il dettaglio delle voci *standard* utilizzate per la rilevazione dei dati in CPT, in cui sono descritti sinteticamente i contenuti di ciascuna voce del conto. Analogamente, anche per le entrate si presenta la necessità di uniformare le informazioni desumibili dai vari bilanci in uno schema comune, che specifichi dettagliatamente l'origine dei flussi e permetta l'individuazione dei trasferimenti finanziari tra i vari enti appartenenti all'universo di riferimento, al fine di poter effettuare un corretto consolidamento del conto stesso.

⁷⁹ La distinzione non sempre chiara tra natura corrente e in conto capitale di certe spese, può portare, ad esempio, a valutazioni non esatte.

⁸⁰ Un esempio di tale analisi è disponibile al Paragrafo IV.2 per lo Stato e le Regioni.

⁸¹ Si veda il Paragrafo 5.4.

TABELLA 4.1 CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE PER CATEGORIA ECONOMICA

| SPESE CORRENTI | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria Economica | Descrizione |
| Spese di personale | Retribuzioni lorde al personale in attività, ovvero retribuzioni nette, contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'ente, ritenute erariali, compenso per lavoro straordinario, compensi speciali, indennità di missione, indennità di licenziamento, contributi ai fondi pensione. |
| Oneri sociali | Dettaglio della voce precedente prevista dallo schema di rilevazione dei CPT e riferita ai contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'ente. Tale categoria, essendo assimilabile ad un trasferimento agli Enti di Previdenza, va elisa in sede di consolidamento. Non sempre le fonti riportano una disaggregazione delle retribuzioni lorde tale da scorporare la voce in questione. |
| Ritenute IRPEF | Dettaglio delle spese di personale. Nei bilanci degli enti pubblici sono generalmente desumibili nelle fonti nella sezione "Partite di giro". Presentano le stesse problematiche di rilevazione esposte per gli oneri sociali. |
| Acquisto di Beni e Servizi | Spesa per l'acquisizione di beni o servizi utilizzati come <i>input</i> del processo di produzione, esclusi quelli aventi natura di capitale fisso in quanto utilizzabili nel processo produttivo per un periodo superiore all'anno. |
| Trasferimenti in conto corrente | |
| Trasn. in cc a famiglie e istituzioni sociali Trasn. in cc a imprese private Trasn. in cc a imprese pubbliche nazionali Trasn. in cc a enti pubblici Trasn. in cc a Stato Trasn. in cc a altri enti dell'amministrazione centrale Trasn. in cc a Regioni e Province Autonome Trasn. in cc a Province e Città metropolitane Trasn. in cc a Comuni Trasn. in cc a A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS Trasn. in cc a Consorzi e Forme associative Trasn. in cc a Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale Trasn. in cc a Comunità Montane e altre Unioni di enti locali Trasn. in cc a enti dipendenti Trasn. in cc a altri enti dell'Amministrazione locale | Erogazioni unilaterali, ossia che non hanno una diretta controprestazione, di natura ricorrente e non aventi finalità di sostegno agli investimenti, effettuate a favore di altri enti pubblici o di privati. I destinatari dei trasferimenti nello schema CPT sono distinti secondo il dettaglio riportato a fianco. |
| Interessi passivi | Esborsi per il pagamento di interessi legati a strumenti finanziari passivi (prestiti, titoli ed obbligazioni, depositi passivi come quelli dello Stato nei confronti degli enti che hanno un deposito presso la Tesoreria Centrale); interessi di mora per ritardato pagamento. In alcuni bilanci la dizione "oneri finanziari" include le spese per commissioni bancarie che devono invece essere classificate ove identificabili, tra gli Acquisti di beni e servizi. |
| Poste correttive e compensative delle entrate | Spese che rettificano il valore di entrate indebitamente registrate, oppure di registrazioni che trovano corrispondenza in entrate equivalenti, sia per la natura del titolo che per l'entità dell'importo, che non costituiscono, peraltro, vere e proprie partite di giro. Tale partita va depurata, qualora siano qui compresi e specificati, degli "ammortamenti", che non rientrano nel conto consolidato, trattandosi di poste di natura meramente contabile. |
| Somme di parte corrente non attribuibili | Spese correnti non collocabili in alcuna delle precedenti sezioni come, ad esempio, i pagamenti di imposte e tasse. |

segue

| SPESE IN CONTO CAPITALE | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria Economica | Descrizione |
| Beni e opere immobiliari | Spese derivanti dalle operazioni di costruzione, manutenzione straordinaria (sistemazione, completamento, riadattamento) o acquisto di edifici e di altri beni di natura immobiliare quali le opere del genio civile (strade, porti, aeroporti, opere di bonifica, di consolidamento abitati, ecc.). |
| Beni mobili, macchinari, etc. | Acquisizione diretta di beni mobili (macchine ed attrezzature, macchine per ufficio, apparati per le comunicazioni, mobilio, ecc.) attraverso i quali l'ente mira a realizzare finalità d'investimento, utilizzandoli cioè nel processo produttivo per un periodo superiore all'anno. I beni mobili che costituiscono l'oggetto delle spese da comprendere nella categoria in esame, devono pertanto presentare i requisiti della durevolezza e della potenzialità di produrre un reddito oltre l'esercizio contabile. In questo senso rientrano, fra gli altri, l'acquisto di software e alcune spese per la ricerca scientifica. L'acquisto di titoli, pubblici o privati, che non mirano ad apporti finanziari a società, enti o aziende (i quali rientrano invece nelle Partecipazioni azionarie) e pertanto non forniscono alcun diritto di proprietà a chi le detiene, ma che costituiscono strumenti finanziari fruttiferi, devono considerarsi in questa voce. |
| Trasferimenti in conto capitale | |
| Trasf. in cc a famiglie e istituzioni sociali Trasf. in cc a imprese private Trasf. in cc a imprese pubbliche nazionali Trasf. in cc a enti pubblici Trasf. in cc a Stato Trasf. in cc a altri enti dell'amministrazione centrale Trasf. in cc a Regioni e Province Autonome Trasf. in cc a Province e Città metropolitane Trasf. in cc a Comuni Trasf. in cc a A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS Trasf. in cc a Consorzi e Forme associative Trasf. in cc a Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale Trasf. in cc a Comunità Montane e altre Unioni di enti locali Trasf. in cc a enti dipendenti Trasf. in cc a altri enti dell'Amministrazione locale | Assegnazioni, contributi e sovvenzioni, destinati all'acquisizione di beni mobili o all'esecuzione di opere d'investimento. Rientrano, inoltre, in questa voce tutte le erogazioni unilaterali aventi natura non ricorrente, quali ad esempio i trasferimenti per la copertura di perdite d'esercizio accumulate negli anni. La distinzione per beneficiario utilizzata per questa voce coincide con quella adottata per i trasferimenti correnti e comprende le voci riportate a fianco. |
| Partecipazioni azionarie e conferimenti | Le partecipazioni finanziarie sono gli acquisti di porzioni del capitale di una società per azioni, mentre i conferimenti sono le acquisizioni di partecipazioni ottenute mediante apporti finanziari al capitale o ai fondi di dotazione di enti, aziende o società di natura diversa. Tali strumenti danno diritto a partecipare ai profitti delle imprese che li emettono e ad entrare in possesso del patrimonio delle stesse in caso di liquidazione. |
| Concessioni di crediti, ecc. | Spese relative alla concessione di mutui, di anticipazioni e, in genere, di crediti destinati ad essere utilizzati dai soggetti richiedenti per finalità d'investimento. In genere, a differenza dei titoli, delle obbligazioni e delle azioni, si tratta di strumenti non negoziabili. |
| Somme in conto capitale non attribuibili | Spese in conto capitale non collocabili in alcuna delle precedenti sezioni, per la loro natura o per la loro promiscuità. La bravura dell'analista risiede nel riuscire a contenere tale voce durante la costruzione del conto consolidato. |
| RIMBORSO DI PRESTITI | |
| Categoria Economica | Descrizione |
| Rimborso di Prestiti | Esborsi a titolo di rimborso della quota capitale di mutui, anticipazioni ed altri debiti verso terzi. |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

TABELLA 4.2 LA CLASSIFICAZIONE DELLE ENTRATE PER CATEGORIA ECONOMICA

| ENTRATE CORRENTI | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria Economica | Descrizione |
| Tributi propri | |
| Imposte dirette | Incassi aventi natura di prelievo obbligatorio effettuati a valere su reddito e patrimonio dei contribuenti. Sono incluse pertanto: imposte sul reddito di famiglie e imprese (IRPEF, IRPEG), tasse su profitti, plusvalenze e vincite al gioco, licenze per l'uso di mezzi di trasporto. Sono incluse anche le imposte in conto capitale ossia quelle incassate in modo irregolare con intervalli non frequenti, generalmente a valere sul valore delle attività finanziarie e non finanziarie e sui trasferimenti di proprietà delle stesse (es. donazioni e successioni). |
| di cui: Imposta sul reddito persone fisiche (IRPEF) | Dettaglio della voce precedente. |
| Imposte indirette | Incassi aventi natura di prelievo obbligatorio effettuati a valere sulla produzione e sull'importazione di beni e servizi, sull'impiego del fattore lavoro, ecc. Includono l'imposta sul valore aggiunto, le accise, le imposte di bollo e registro, ecc. |
| di cui: Imposta sul valore aggiunto (IVA) | Dettaglio della voce precedente. |
| Altri tributi propri | Incassi aventi natura di prelievo obbligatorio non inclusi nelle precedenti voci. Voce residuale destinata a comprendere gli incassi tributari che le fonti non consentono di attribuire a nessuna delle due precedenti voci. |
| Redditi da capitale | Entrate ricevute dai detentori di strumenti finanziari (titoli, azioni) o di attivi non finanziari (terreni, immobili) derivanti dall'aver finanziato terze parti o aver messo loro a disposizione <i>asset</i> non finanziari. Si possono distinguere interessi, dividendi e rendite. |
| Contributi sociali | Sono trasferimenti alle famiglie volti a sollevarle da una serie di rischi o necessità (malattia, invalidità, vecchiaia, maternità, disoccupazione, ecc.); tali trasferimenti sono effettuati soprattutto attraverso schemi collettivi di natura previdenziale o assistenziale. |
| Vendita di beni e servizi | Controvalore della produzione di beni e servizi ceduti al mercato. |
| Trasferimenti in conto corrente | |
| Trasf. in cc da Unione Europea e altre istituzioni estere Trasf. in cc da famiglie e istituzioni sociali Trasf. in cc da imprese private Trasf. in cc da imprese pubbliche nazionali Trasf. in conto corrente da enti pubblici Trasf. in cc da Stato Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche Trasf. in cc da altri enti dell'amministrazione centrale Trasf. in cc da Regioni e Province Autonome Trasf. in cc da Province e Città metropolitane Trasf. in cc da Comuni Trasf. in cc da A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS Trasf. in cc da Consorzi e Forme associative Trasf. in cc da Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale Trasf. in cc da Comunità Montane e altre Unioni di enti locali Trasf. in cc da enti dipendenti Trasf. in cc da altri enti dell'Amministrazione locale | Incassi derivanti da erogazioni unilaterali, ossia senza contropartita, aventi natura ricorrente e non destinati a finanziare spesa in conto capitale. La disaggregazione utilizzata per questa voce coincide con quella adottata per i trasferimenti correnti in uscita, con l'aggiunta dei trasferimenti dall'Unione Europea e da altre entità non residenti e delle devoluzioni del gettito di tributi incassati da altre Amministrazioni Pubbliche. Le categorie di dettaglio sono quelle riportate a fianco. |
| Poste correttive e compensative delle spese | Entrate che rettificano il valore di spese indebitamente registrate o registrazioni che trovano corrispondenza in entrate equivalenti, sia per natura del titolo che per entità dell'importo, che non costituiscono, peraltro, vere e proprie partite di giro. Si tratta, ad esempio, di rimborsi di imposte versate e non dovute. |
| Altri incassi correnti | Entrate correnti non collocabili in alcuna delle precedenti sezioni. |

segue

| ENTRATE IN CONTO CAPITALE | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categoria Economica | Descrizione |
| Alienazione di beni patrimoniali | Controvalore delle dismissioni di attivi finanziari (titoli, obbligazioni, azioni) o non finanziari (immobili, terreni, macchine ed attrezzature, altri beni mobili). |
| Trasferimenti in conto capitale Trasn. in conto capitale da Unione Europea e altre istituzioni estere Trasn. in cc da famiglie e istituzioni sociali Trasn. in cc da imprese private Trasn. in cc da imprese pubbliche nazionali Trasn. in cc da enti pubblici Trasn. in cc da Stato Trasn. in cc da altri enti dell'amministrazione centrale Trasn. in cc da Regioni e Province Autonome Trasn. in cc da Province e Città metropolitane Trasn. in cc da Comuni Trasn. in cc da A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS Trasn. in cc da Consorzi e Forme associative Trasn. in cc da Aziende, Istituzioni, Società e fondazioni partecipate a livello locale Trasn. in cc da Comunità Montane e altre Unioni di enti locali Trasn. in cc da enti dipendenti Trasn. in cc da altri enti dell'Amministrazione locale | Incassi derivanti da erogazioni unilaterali, ossia senza contropartita, aventi natura non ricorrente e destinati a finanziare spesa in conto capitale o altre spese di natura straordinaria. La disaggregazione utilizzata per questa voce coincide con quella adottata per i trasferimenti in conto capitale in uscita, con la sola aggiunta dei trasferimenti dall'Unione Europea e da altre entità non residenti. Le categorie di dettaglio sono quelle riportate a fianco. |
| Riscossione di crediti | Entrate derivanti dalla restituzione, da parte di unità debtrici, delle quote di capitale dei prestiti e dei mutui ad essi erogati e registrati, al momento della concessione, nella voce "Concessione di crediti e anticipazioni". Include inoltre gli incassi derivanti dalla cessione a terzi dei medesimi strumenti di credito. |
| Altri incassi di capitale | Entrate in conto capitale non collocabili in alcuna delle precedenti sezioni. |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

4.1.2. La classificazione settoriale

Affinché il conto consolidato abbia un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e nell'attività di programmazione nazionale e regionale, e inoltre possa essere utilizzato nelle analisi di settore, occorre che venga impostato un Sistema di rilevazione ed elaborazione dei flussi di spesa adeguatamente articolato secondo la finalità perseguita con la loro erogazione. La classificazione settoriale alla base del conto consolidato (Tabella 4.3) è stata definita con l'obiettivo di rappresentare correttamente la molteplicità dei settori dell'intervento pubblico nel suo complesso e il continuo processo di trasformazione del ruolo dell'operatore pubblico, consentendo di rielaborare i conti consolidati secondo categorie a volte significativamente differenti da quelle proprie dei bilanci pubblici⁸².

⁸² In questo ambito un riferimento importante è stata la *Classification of the Functions of Government* (COFOG) che è la classificazione ufficiale delle spese sostenute dalle Pubbliche

TABELLA 4.3 LA CLASSIFICAZIONE SETTORIALE

| SETTORI CPT | |
|------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Amministrazione Generale | Altri interventi igienico sanitari |
| Difesa | Lavoro |
| Sicurezza pubblica | Previdenza e Integrazioni Salariali |
| Giustizia | Viabilità |
| Istruzione | Altri trasporti |
| Formazione | Telecomunicazioni |
| Ricerca e Sviluppo (R. & S.) | Agricoltura |
| Cultura e servizi ricreativi | Pesca marittima e Acquicoltura |
| Edilizia abitativa e urbanistica | Turismo |
| Sanità | Commercio |
| Interventi in campo sociale (assist. e benef.) | Industria e Artigianato |
| Acqua | Energia |
| Fognature e depurazione Acque | Altre opere pubbliche |
| Ambiente | Altre in campo economico |
| Smaltimento dei Rifiuti | Oneri non ripartibili |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Inoltre, le difformità esistenti nei bilanci pubblici riguardo all'imputazione delle voci di spesa ai rispettivi settori, anche quando questi presentano denominazioni apparentemente simili, hanno imposto un'attenzione particolare nella definizione del contenuto degli stessi.

Per garantire un'uniformità di contenuto delle singole voci, sono di seguito riportate, per ciascuna dei 30 settori alla base dei CPT, alcune indicazioni generali che tendono a garantire che siano poste a confronto informazioni finanziarie omogenee⁸³. L'ordine con cui sono presentati i vari settori discende direttamente da come vengono in genere riportati sui bilanci degli enti della PA. Occorre precisare che, poiché la classificazione delle spese di funzionamento dedicate a specifiche funzioni, nonché l'inclusione dell'attività normativa e di quella informativa e statistica specificatamente dedicate a una funzione, sono attività comuni a tutti i settori, nelle successive descrizioni non verrà esplicitata, intendendosi sottintesa.

Amministrazioni secondo le finalità, dettata dall'ONU e adottata dagli organismi internazionali.

⁸³ Raccordi più dettagliati per singolo settore vengono esplicitati nelle schede di approfondimento riportate nel Capitolo IV, in cui è possibile rinvenire anche gli elementi essenziali per il raccordo tra le voci CPT e la classificazione COFOG.

Amministrazione generale:

Comprende, laddove abbiano carattere generale ossia non siano destinate a specifiche funzioni, le spese di funzionamento della struttura amministrativa degli enti (spese per il personale, manutenzione ordinaria, gestione e conservazione del patrimonio disponibile; spese per gli affari istituzionali e legali; per l'acquisto di beni e servizi strumentali per il funzionamento delle strutture; spese postali, telefoniche, ed elettriche, riscaldamento e pulizia, liti e arbitraggi, assicurazioni di beni mobili e immobili); le spese per organi istituzionali, esecutivi e legislativi (organi costituzionali, Presidenza del Consiglio, Giunte, assemblee e consigli a livello locale, ecc.); i servizi generali al personale; i servizi di tesoreria e di gestione del bilancio; le autorità doganali, i servizi connessi alla gestione delle elezioni; l'accertamento e la riscossione di tributi; i servizi di anagrafe e stato civile, di programmazione e statistici; gli archivi. Si devono qui includere, per la parte spesa sul territorio nazionale, anche le spese per "relazioni internazionali", come le spese delle rappresentanze diplomatiche e consolari, gli interventi a favore dei Paesi in via di sviluppo e altri aiuti economici internazionali, le partecipazioni alla Comunità Economica Europea, gli accordi di partecipazione, la partecipazione a organismi e manifestazioni internazionali.

Difesa

Comprende le spese per le armi e gli armamenti; il funzionamento, l'ammodernamento e il rinnovamento delle forze di difesa militare terrestri, marine, aeree e spaziali, del genio militare, dei servizi segreti, dei servizi speciali, delle forze di riserva e ausiliare del Sistema della difesa; gli ospedali da campo. Comprende le spese per il personale militare dell'arma dei carabinieri. Include le spese generali di funzionamento delle strutture dedicate a questa funzione, ad esempio il Ministero della Difesa. La predisposizione e attuazione della legislazione e della normativa inerenti la difesa, la produzione e diffusione di informazioni generali, documentazione tecnica e statistiche su attività e servizi relativi alla difesa.

Sicurezza Pubblica

Comprende le spese per i corpi dedicati alla salvaguardia dell'ordine pubblico quali i Carabinieri, la Polizia di Stato, la polizia locale, la polizia amministrativa, le forze di polizia ausiliarie, le Guardie portuali, costiere e di confine; la gestione dei laboratori di polizia; il servizio antincendio, incluse le attività di prevenzione e di lotta agli incendi, nonché l'addestramento dei Vigili del Fuoco. Include le spese per la protezione civile (gestione degli

eventi calamitosi, soccorso alpino, servizio di guardacoste, evacuazione delle aree alluvionate, ecc.).

Giustizia

Comprende l'amministrazione, il funzionamento o il supporto ai tribunali civili e penali e al Sistema giudiziario, inclusa l'applicazione di sanzioni e di concordati imposti dai tribunali e il funzionamento dei sistemi di libertà sulla parola e di libertà vigilata; la rappresentanza e consulenza legale per conto dell'amministrazione o di terzi, esercitata o fornita direttamente dall'amministrazione stessa o tramite erogazione di fondi a tale scopo destinati; la costruzione, l'amministrazione e il funzionamento del Sistema carcerario e degli altri luoghi per la detenzione o la riabilitazione dei detenuti, quali, colonie penali, case di correzione, case di lavoro, riformatori e ospedali psichiatrici per detenuti.

Istruzione

Comprende l'amministrazione, il funzionamento e la gestione delle scuole e delle università pubbliche (a esclusione della spesa da queste ultime esplicitamente destinata alla ricerca scientifica), le spese per l'edilizia scolastica e universitaria; i servizi ausiliari dell'istruzione (trasporto, fornitura di vitto e alloggio, servizio doposcuola, assistenza sanitaria e dentistica); la spesa per i provveditorati agli studi; le spese per il sostegno al diritto allo studio (buoni libro, contributi per i trasporti scolastici, mense, convitti) dei vari enti locali; gli interventi per la promozione di iniziative di cooperazione educativa e scientifica, per l'attuazione di scambi, di ricerche, di viaggi didattici, di studi e di gemellaggi di scuole.

Formazione

Comprende la spesa per la formazione e l'orientamento professionale (inclusa quella per interventi destinati a specifiche funzioni) e la relativa costruzione e gestione di impianti e strutture. Include la spesa per mezzi e sussidi tecnico didattici; assegnazioni agli enti locali per il finanziamento delle attività attuative delle politiche formative; interventi per la realizzazione di programmi comunitari; contributi per incentivare le iniziative volte a favorire un organico riequilibrio territoriale delle strutture operative di formazione professionale per il miglioramento della loro qualità ed efficienza.

Ricerca e Sviluppo

Comprende le spese per l'amministrazione e il funzionamento di enti e strutture pubbliche destinate alla ricerca scientifica di base (attività sperimentale o teorica intrapresa principalmente per acquisire nuove conoscenze sulle fondamenta basilari dei fenomeni e dei fatti osservabili,

senza la prospettiva immediata di particolari applicazioni o usi di queste nuove conoscenze) e a quella applicata (indagine originale intrapresa per acquisire nuove conoscenze, diretta principalmente verso un proposito o un obiettivo specifico e concreto). La ricerca applicata, pur essendo riferibile a diversi settori (ricerca nel campo di: difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, ambiente, ecc), è comunque classificata in questo settore. Comprende inoltre la spesa per il sostegno, tramite sovvenzioni, prestiti o sussidi, di attività di ricerca e sviluppo svolta dal settore privato.

Cultura e servizi ricreativi

Comprende la tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale; i musei, le biblioteche, le pinacoteche e i centri culturali; i cinema, i teatri, e le attività musicali; le attività ricreative (parchi giochi, spiagge, aree di campeggio e relativi alloggi ammobiliati su base non commerciale, piscine, casinò e sale da gioco) e sportive; gli interventi per la diffusione della cultura e per le manifestazioni culturali, laddove non siano organizzate primariamente per finalità turistiche; le sovvenzioni, la propaganda, la promozione e il finanziamento di enti e strutture a scopi artistici, culturali e ricreativi; le sovvenzioni per i giardini e i musei zoologici; le iniziative per il tempo libero; i sussidi alle accademie; le iniziative a sostegno delle antichità e delle belle arti; gli interventi per il sostegno alle attività e alle strutture dedicate al culto.

Edilizia abitativa e urbanistica

Comprende l'amministrazione delle attività e dei servizi relativi allo sviluppo delle abitazioni; lo sviluppo e la regolamentazione degli *standard* edilizi; gli interventi di edilizia pubblica abitativa, inclusa l'edilizia economica popolare, sovvenzionata, agevolata e convenzionata; le espropriazioni per la realizzazione di abitazioni e opere di pubblica utilità; l'attività connessa all'assetto territoriale, alla trasformazione urbana e alla realizzazione dei piani urbanistici; la vigilanza sull'industria edile; gli oneri relativi e mutui contratti per acquisizione di aree ed esecuzione di opere di urbanizzazione primaria; l'impianto di sistemi cartografici.

Sanità

Comprende le spese per la prevenzione, tutela e cura della salute in genere (servizi medici e ospedalieri di natura generica, specialistica, paramedica) e relative strutture; i servizi di sanità pubblica (servizi per l'individuazione delle malattie, servizi di prevenzione, banche del sangue, ecc.); la gestione delle farmacie e la fornitura di prodotti, attrezzature e servizi farmaceutici; la gestione dei centri socio/sanitari e degli istituti zooprofilattici; le spese per il

sostegno e per il finanziamento dell'attività sanitaria (ad esempio i trasferimenti al Fondo Sanitario Nazionale); la formulazione e l'amministrazione della politica di governo in campo sanitario; la predisposizione e l'applicazione della normativa per il personale medico e paramedico e per gli ospedali, le cliniche e gli studi medici, l'attività delle commissioni sanitarie. Include inoltre la spesa per le strutture termali.

Interventi in Campo Sociale (assistenza e beneficenza)

Comprende le attività connesse all'amministrazione, al governo, all'attuazione di interventi di protezione sociale legati all'insufficienza delle risorse economiche o a situazioni di disagio (malattia e invalidità, vecchiaia e superstiti, interventi a favore di famiglia, occupazione, edilizia abitativa, esclusione sociale) e all'erogazione in tale ambito di prestazioni in denaro e in natura, purché finanziate dalla fiscalità generale. Include inoltre le spese per case di riposo e altre strutture residenziali, per la fornitura di servizi sociali alla persona presso strutture apposite o a livello domiciliare.

Acqua

Comprende le spese per l'approvvigionamento idrico attraverso acquedotti e invasi d'acqua; le spese per il trattamento e la salvaguardia dell'acqua; i servizi per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche; gli studi e ricerche per lo sfruttamento delle acque minerali; gli interventi di miglioramento e rinnovamento degli impianti esistenti; la vigilanza e regolamentazione concernente la fornitura di acqua potabile (inclusi i controlli sulla qualità e quantità dell'acqua e sulle tariffe).

Fognature e depurazione delle acque

Comprende le spese per opere fognarie, per la depurazione e il trattamento delle acque reflue, per la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento e il potenziamento delle fognature; il trasferimento di fondi per il finanziamento del completamento della canalizzazione fognaria; i contributi per la realizzazione di opere di risanamento fognario e per la costruzione di collettori e di impianti di depurazione degli scarichi di acque reflue.

Ambiente

Comprende interventi per l'assetto idrogeologico e la conservazione del suolo, per la riduzione dell'inquinamento; la protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici; gli interventi a sostegno delle attività forestali, esclusa l'attività di lotta e prevenzione degli incendi boschivi; vigilanza, controllo, prevenzione e repressione in materia ambientale; valutazione dell'impatto ambientale di piani e progetti; gestione di parchi naturali; salvaguardia del

verde pubblico, formulazione, gestione e monitoraggio delle politiche per la tutela dell'ambiente, la predisposizione di *standard* ambientali per la fornitura di servizi.

Smaltimento dei rifiuti

Comprende le spese per discariche, inceneritori, e altri sistemi per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti liquidi e solidi, inclusi quelli nucleari; la vigilanza sull'attività di smaltimento dei rifiuti, il sostegno alle imprese incaricate della costruzione, manutenzione e gestione di detti sistemi.

Altri Interventi igienico sanitari

Comprende le spese per alcuni interventi di natura igienico-sanitaria non altrove classificati quali i servizi necroscopici e cimiteriali, i servizi igienici pubblici, i canili pubblici e altre strutture analoghe.

Lavoro

Comprende gli interventi a favore del lavoro e dell'occupazione, della cooperazione e del collocamento della mano d'opera purché non destinati a uno specifico settore; gli interventi per attività nel campo del collocamento al lavoro; le spese connesse alla formulazione delle politiche generali del lavoro; alla promozione dell'occupazione giovanile, femminile e delle categorie svantaggiate, alla lotta alle discriminazioni in campo lavorativo; la spesa per infrastrutture connesse al funzionamento del mercato del lavoro; le spese degli osservatori sul mercato del lavoro.

Previdenza

Comprende le attività connesse all'amministrazione, al governo, all'attuazione di interventi di protezione sociale (malattia e invalidità, vecchiaia e superstiti, interventi a favore di famiglia, occupazione, edilizia abitativa, esclusione sociale) e all'erogazione in tale ambito di prestazioni in denaro e in natura, purché finanziate dal versamento di contributi.

Viabilità

Comprende tutte le spese per la realizzazione, il funzionamento, l'utilizzo e la manutenzione di strade e autostrade; l'installazione, il funzionamento, la manutenzione, il miglioramento dell'illuminazione pubblica; l'amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, all'utilizzo, alla costruzione e alla manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto su strada (ponti, gallerie, strutture di parcheggio e aree di sosta a pagamento, capolinea degli autobus, ecc.); la vigilanza e regolamentazione dell'utenza stradale (patenti guida, ispezione sulla

sicurezza dei veicoli, normative sulla dimensione e sul carico per il trasporto stradale di passeggeri e merci, ecc.), della concessione di licenze, dell'approvazione delle tariffe per il servizio stradale.

Altri Trasporti

Comprende tutte le spese per la realizzazione, il funzionamento, l'utilizzo e la manutenzione di infrastrutture per il trasporto ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti, gli aeroporti, le stazioni, gli interporti; la vigilanza e regolamentazione dell'utenza (registrazioni, autorizzazioni, ispezioni, regolamentazioni sulla sicurezza, condizioni dei mezzi di trasporto, indagini sugli incidenti), della concessione di licenze, dell'approvazione delle tariffe per il servizio di trasporto. Include le spese connesse al finanziamento e alla gestione di linee di trasporto pubblico, anche su strada, nonché le sovvenzioni per l'esercizio e le strutture delle ferrovie in concessione.

Telecomunicazioni

Comprende l'amministrazione delle attività e dei servizi relativi alla costruzione, ampliamento, miglioramento, funzionamento e manutenzione dei sistemi di comunicazione (postali, telefonici, telegrafici, senza fili, satellitari, ecc.); la regolamentazione delle operazioni relative al Sistema delle comunicazioni (concessione di licenze, assegnazione di frequenze, specificazione dei mercati che devono essere serviti e delle tariffe applicate); sovvenzioni, prestiti e sussidi alle imprese per il sostegno alla costruzione, al funzionamento, alla manutenzione o al miglioramento dei sistemi di comunicazione. Comprende anche l'attività nel settore informatico, laddove non sia funzionale a uno specifico settore. Include le spese per la fornitura di servizi radiotelevisivi e per la regolamentazione del settore.

Agricoltura

Comprende l'amministrazione delle attività e dei servizi connessi all'agricoltura e allo sviluppo rurale; la tutela, bonifica o ampliamento dei terreni arabili; le spese per la definizione e regolamentazione degli insediamenti agricoli; la vigilanza sul settore agricolo; la costruzione e il funzionamento dei dispositivi di controllo per le inondazioni, dei sistemi d'irrigazione e drenaggio, inclusa l'erogazione di sovvenzioni, prestiti o sussidi per tali opere; il funzionamento o supporto ai programmi o piani volti a stabilizzare o migliorare prezzi e prodotti agricoli; il funzionamento o sostegno ai servizi decentrati o veterinari per gli agricoltori dei servizi di disinfezione, di ispezione e di selezione dei raccolti; i macelli; le erogazioni per la zootecnia, per l'ortofrutticoltura e per le colture industriali; i

finanziamenti agli enti per lo sviluppo agricolo e alle aziende agricole; le spese per l'attività fitosanitaria.

Pesca

Comprende la spesa per pesca e caccia sia a fini commerciali che sportivi. Ne fanno parte l'amministrazione delle attività e dei servizi di pesca e caccia; la protezione, l'incremento e lo sfruttamento razionale degli animali destinati alla caccia e alla pesca; la vigilanza e regolamentazione, il rilascio di licenze.

Turismo

Comprende le spese per l'amministrazione delle attività e dei servizi relativi al turismo; gli interventi degli enti per la promozione del turismo e i contributi a favore di questi; la costruzione di infrastrutture alberghiere; i contributi, correnti e in conto capitale, alle imprese e agli enti operanti nel settore; l'organizzazione e l'informazione turistica; i finanziamenti alle agenzie di informazione e accoglienza turistica; i contributi per costruzione, ricostruzione, ammodernamento e ampliamento di alberghi, pensioni, locande, villaggi turistici, ostelli per la gioventù, campeggi, case per ferie, nonché per manifestazioni culturali, folcloristiche, religiose e artistiche a scopo prevalente di attrazione turistica; i finanziamenti a soggetti pubblici e privati per la realizzazione di progetti mirati alla promozione dell'immagine del territorio, le spese per l'agriturismo.

Commercio

Comprende gli interventi nel campo della distribuzione, conservazione e magazzinaggio di beni, le spese finalizzate a sviluppare la cooperazione e le forme associative nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio; la costruzione e gestione delle fiere e dei mercati; i contributi a favore di manifestazioni fieristiche; i piani e gli studi per la commercializzazione; le spese finalizzate a favorire le aziende commerciali; gli interventi per la regolamentazione e la pianificazione del Sistema distributivo, inclusa l'attività di import-export; le spese per la difesa e tutela del consumatore; i contributi alle associazioni dei consumatori e agli enti locali territoriali in questo ambito; i contributi alle imprese, alle associazioni di imprese e ai comuni per il finanziamento di interventi d'area volti a favorire la valorizzazione del tessuto commerciale urbano; l'amministrazione dei piani di controllo dei prezzi e di razionamento.

Industria e Artigianato

Comprende gli interventi di sostegno, attraverso la concessione di trasferimenti o l'erogazione di crediti d'imposta, alle imprese operanti nei settori dell'industria e artigianato; gli interventi di sviluppo industriale; le

erogazioni a favore dei consorzi per le aree industriali; le spese per l'artigianato, per l'associazionismo artigianale e per il credito alle imprese artigiane; le spese per le aree per insediamenti artigiani; l'amministrazione delle attività e dei servizi connessi con l'industria manifatturiera; dell'attività e dei servizi connessi con la prospezione, estrazione, commercializzazione e valorizzazione delle risorse minerarie (esclusa l'estrazione di combustibili compresi nel settore energia), nonché degli stabilimenti e del funzionamento degli impianti; la tutela, scoperta e sviluppo e sfruttamento razionale delle risorse minerarie; la gestione dei collegamenti con le associazioni di categoria e le altre organizzazioni interessate; le sovvenzioni, prestiti e sussidi a sostegno delle imprese industriali e artigiane.

Energia

Comprende gli interventi relativi all'impiego delle fonti di energia quali combustibili, petrolio e gas naturali, combustibili nucleari, energia elettrica e non elettrica; la spesa per la redazione di piani energetici, i contributi per la realizzazione di interventi in materia di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.

Altre spese in campo economico

Comprende le spese relative ai servizi non inclusi nelle voci precedenti (ad esempio l'attività degli enti operanti in campo finanziario e di quelli destinati a favorire lo sviluppo generale di un territorio, senza essere rivolti a uno specifico settore); gli interventi multisettoriali, prevalentemente riferiti ad attività in campo economico senza che si individui un settore prevalente.

Altre Opere Pubbliche

Comprende le spese per la costruzione di beni e opere immobiliari e del genio civile che non trovano collocazione in altri settori, per la loro natura o perché relative a più settori.

Oneri non ripartibili

Comprende le voci non attribuibili ad alcuno dei precedenti settori. In particolare interessi passivi sul debito pubblico; accantonamento di fondi per le garanzie *fideiussorie*; somme per residui passivi parenti a fini amministrativi richieste dai creditori.

4.2. Le aree geografiche di riferimento

Una delle principali caratteristiche dei CPT, è quella di costruire, in modo sistematico, conti finanziari per tutte le regioni italiane. Come già visto nel

Capitolo 1, in Italia, prima del 1994, anno di avvio dei Conti Pubblici Territoriali, vi erano state solo alcune sporadiche esperienze di contabilità territoriale, che però, oltre a limitare l'analisi ad alcuni enti pubblici, non si riferivano alla totalità delle regioni italiane ma solo a porzioni del territorio, precludendo così la possibilità di effettuare confronti metodologicamente omogenei e calcolare rapporti relativi tra le diverse aree del Paese.

- L'universo geografico di riferimento per i CPT è, dunque, rappresentato dalle 19 Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Ciascuna unità territoriale è codificata secondo lo *standard* dei codici ISTAT, al fine di facilitare la consultazione e garantire la confrontabilità con altre banche dati.
- Per ogni territorio, per tutta la serie storica e per tipo di flusso (entrate e spese), le informazioni della banca dati possono essere elaborate in funzione delle diverse chiavi di accesso disponibili, con riferimento sia al Settore Pubblico Allargato che alla Pubblica Amministrazione, ovvero: settori di intervento, categorie economiche, livelli di governo.
- Il dettaglio regionale raggiunto dalla banca dati CPT, rappresenta un patrimonio informativo unico all'interno del panorama statistico italiano. È da segnalare, tuttavia, come le attuali esigenze di *policy* e di ricerca, evidenzino la necessità di disporre anche di conti di livello subregionale. Al momento sono state realizzate alcune sperimentazioni⁸⁴, che in futuro potrebbero rappresentare una possibile evoluzione dei CPT.

4.3. *La dimensione temporale*

La banca dati CPT fornisce, con frequenza annuale, dati con un ritardo temporale di circa 12-18 mesi rispetto al periodo di riferimento delle informazioni. La riduzione del tempo di aggiornamento dei CPT (all'inizio il ritardo era di oltre 24 mesi) è stata oggetto, negli ultimi anni, di sforzi consistenti da parte di tutti gli attori coinvolti nel Progetto.

La riduzione del *lag* temporale a 12-18 mesi rappresenta uno dei principali risultati raggiunti in virtù dell'istituzione nel 2002 del Fondo di Premialità a sostegno della rete dei Nuclei CPT da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁸⁵. Tale miglioramento è stato favorito anche dall'introduzione, nell'elaborazione dei conti per l'ultimo anno di riferimento, di accurate

⁸⁴ Si citano al proposito il bilancio consolidato territoriale della Provincia di Forlì-Cesena (cfr. Padovani E. in Farneti G. [2006]) e alcune elaborazioni a livello comunale tra le quali quelle elaborate dal Comune di Roma (cfr. Comune di Roma - Dipartimento XV [2004]) e dal Comune di Perugia (cfr. Comune di Perugia - Osservatorio sui servizi pubblici locali [2004]).

⁸⁵ Cfr. Capitolo 1 e Paragrafo I.1.

stime⁸⁶ mirate a colmare il *gap* informativo derivante dalla non tempestiva disponibilità del dato definitivo per tutti gli enti dell'universo CPT.

L'esigenza però di disporre di informazioni in tempi ancor più rapidi, utili sia per effettuare analisi di tipo congiunturale, che per fini programmatici, e di conoscere le tendenze in atto con una tempestività tale da consentire l'introduzione di opportuni correttivi, ha portato a costruire l'Indicatore anticipatore (IA), limitatamente a quel segmento dei conti consolidati più prontamente manovrabile dal decisore pubblico⁸⁷.

L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico che, fin dal 2003, fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale⁸⁸ della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento e che, a partire dal secondo semestre 2006, ha orientato le proprie attività alla produzione di stime infrannuali della spesa (stime trimestrali e stima annuale effettuata in corso d'anno) e anche a previsioni della spesa annuale futura (per l'anno successivo quello in corso). Tale strumento è volto dunque a garantire la tempestività necessaria per effettuare analisi congiunturali e rappresenta una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico. I dati stimati sono il risultato di un Sistema di modelli econometrici e probabilistici e di elaborazioni statistiche basati su diverse fonti amministrative che soddisfano caratteristiche di affidabilità e tempestività. Si tratta però di prime indicazioni, che devono essere successivamente confermate dal dato definitivo dei Conti Pubblici Territoriali.

Il risultato raggiunto dai CPT non è ulteriormente comprimibile, a causa dei vincoli imposti dalle fonti informative che alimentano la banca dati stessa. Bisogna infatti tenere conto del fatto che l'approvazione dei bilanci consuntivi avviene di norma al termine del primo semestre dell'anno successivo all'esercizio finanziario di riferimento e che i dati di base necessitano di essere raccolti, controllati ed elaborati per pervenire ai prospetti definitivi dei Conti Pubblici Territoriali. Anche solo la riduzione a un anno del *lag* temporale previsto per la trasmissione dei dati CPT rende più frequente il ricorso a metodi di stima, in quanto non sempre si dispone in tempo utile dei documenti contabili necessari per la compilazione del conto CPT, a volte non ancora approvati in via definitiva.

⁸⁶ Per un approfondimento dei criteri di stima utilizzati si veda il Paragrafo IV.5.

⁸⁷ Per dettagli sull'Indicatore anticipatore cfr. Paragrafo IV.6.

⁸⁸ L'Indicatore si riferisce alla definizione di Spesa in Conto Capitale coerente con la Contabilità Nazionale (cfr. Capitolo 6.1)

5. METODI E CRITERI DI REGIONALIZZAZIONE E DI CONSOLIDAMENTO

Tra gli aspetti maggiormente complessi della costruzione di un conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale rientrano senz'altro il riparto territoriale dei flussi relativi a enti operanti su scala sovraregionale e i criteri di consolidamento dei flussi.

Per quanto riguarda il primo problema è stato accertato che solo in casi molto limitati gli enti rilevati dispongono infatti di una precisa articolazione territoriale dei loro dati contabili. L'elaborazione di solidi criteri di riparto per disaggregare territorialmente i dati nazionali delle diverse voci economiche presenti nei bilanci, rende necessaria l'identificazione di un *set* di indicatori. Tali indicatori, disponibili a livello territoriale, devono tener conto delle esigenze informative del data set che si intende costruire, come nel caso dei Conti Pubblici Territoriali.

La definizione dei criteri secondo i quali si intende operare la regionalizzazione è infatti preliminare all'individuazione degli indicatori necessari per la realizzazione del riparto: sia per le entrate che per le spese esistono infatti molteplici approcci, la cui applicazione può condurre a risultati significativamente diversi.

Nel seguito si darà conto, più che delle soluzioni operative individuate per il riparto dei flussi dei singoli enti⁸⁹, delle principali scelte metodologiche adottate dai Conti Pubblici Territoriali e del quadro concettuale che da queste è derivato, cercando così di delineare la filosofia generale che impronta la costruzione territoriale della banca dati.

Il criterio utilizzato per il consolidamento dei flussi non è univoco ed è cruciale per comprendere la natura del dato che si analizza e porta a risultati molto diversi, a seconda dell'universo di riferimento considerato e del tipo di consolidamento effettuato.

5.1. *La regionalizzazione delle Spese*

Il criterio di base della ripartizione territoriale delle spese nei CPT è principalmente quello della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, in termini di flussi finanziari gestiti nei diversi territori regionali.

Per meglio definire i contenuti metodologici di tale approccio è opportuno delineare preliminarmente le modalità con cui la sua applicazione operativa si declina a seconda della natura dei flussi sottoposti a regionalizzazione.

Per i flussi di spesa diretta, quelli legati alla produzione di beni e servizi e all'incremento di uno *stock* di capitale non finanziario (spesa del personale,

⁸⁹ Alcune indicazioni sono riportate nelle schede per singolo ente inserite nel Paragrafo III.1.

acquisto di beni e servizi e investimenti diretti in beni mobili e immobili), la ripartizione territoriale avviene sulla base dell'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e quindi dell'attività economica svolta. Rileva pertanto il luogo di lavoro del personale, quello di utilizzo dei beni e servizi acquistati e la localizzazione delle opere realizzate, in quanto tutti indicatori della presenza in una data regione dell'operatore pubblico come produttore di beni e servizi o investitore.

Per i flussi di altra natura si adotta il criterio della destinazione delle risorse erogate: per le spese di trasferimento e per quelle di natura finanziaria (acquisizione di partecipazioni e concessioni di crediti) si utilizza la ripartizione territoriale legata all'attività del beneficiario, nell'ipotesi che i mezzi finanziari messi a disposizione di una entità che operi in più di una regione siano allocati territorialmente in misura proporzionale alla localizzazione della propria attività. Per interessi passivi e rimborso di prestiti si fa riferimento alla localizzazione del detentore dello strumento di debito⁹⁰. Non sono attribuite ad alcuna regione le spese destinate al di fuori del territorio nazionale.

Il risultato che deriva dall'applicazione di queste regole di allocazione territoriale è una misura dell'intervento pubblico in una data regione che si compone di una presenza fisica attraverso la produzione diretta di beni e servizi nell'area e la realizzazione di investimenti, e di una presenza finanziaria attraverso la generazione di flussi monetari a vantaggio degli operatori privati attivi nell'area stessa.

La scelta operata dai CPT del criterio della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico appare più aderente alle esigenze di uno strumento utilizzato a fini di *policy* al quale è richiesto di quantificare e monitorare l'intensità dell'impegno pubblico a favore di una determinata area del territorio nazionale. Tale impegno si concretizza nelle decisioni politiche che determinano la localizzazione dei fattori produttivi e del capitale fisso in tali

⁹⁰ È opportuno segnalare come tale ripartizione degli interessi e dei rimborsi di passività avvenga di fatto solo per gli enti dell'Amministrazione Centrale. Le spese sostenute dagli enti locali, in mancanza di informazioni dettagliate sulla localizzazione dei creditori, sono invece interamente attribuite alla Regione dell'ente debitore. Questo trattamento diversificato a seconda della natura dell'ente induce a considerare con cautela i dati relativi a questa voce e suggerisce di effettuare analisi sui dati CPT al netto di essa. Un trattamento pienamente coerente avrebbe infatti richiesto, per gli enti sovraregionali, il calcolo di un saldo tra entrate e spese a livello regionale e l'attribuzione degli interessi passivi alle Regioni che hanno generato il fabbisogno che ha determinato la necessità di accendere strumenti di debito. È il metodo che l'ISTAT ha adottato per la regionalizzazione delle spese per interessi in occasione della pubblicazione dei "Conti economici regionali delle Amministrazioni Pubbliche e delle famiglie" (cfr. ISTAT [1996]), a cui si rimanda per una illustrazione dettagliata. Data la scelta di un metodo che non consente l'immediata definizione di saldi significativi a livello regionale (i cosiddetti residui fiscali), tale criterio di ripartizione non è applicabile ai dati CPT.

aree e l'incremento delle risorse destinate al settore privato in esse operanti. Tale forte motivazione si accompagna a ragioni di natura prettamente operativa (un'applicazione rigorosa dei criteri alternativi, avrebbe di fatto richiesto l'attribuzione a più regioni anche delle spese sostenute dagli enti operanti a livello locale), nonché alla volontà di colmare un vuoto della statistica pubblica al momento non coperto, dato che le altre ricostruzioni si basavano prevalentemente sul beneficio, sull'utilità, ecc.⁹¹ Il criterio adottato è apparso quello che, rispetto agli altri, meglio consentiva di rappresentare gli effetti territoriali di tali decisioni: ad esempio la decisione di ubicare al Sud centri produttori di servizi collettivi (carceri, tribunali, caserme, ecc.) non sarebbe colta dai metodi che allocano le spese relative proporzionalmente alla popolazione; così come appare più rilevante misurare se un Ministero ha finanziato un'opera pubblica costruita in una determinata area del Paese (o se una impresa ha deciso di localizzare parte della propria attività tale area) piuttosto che stabilire se il Ministero (o l'impresa) abbia acquistato i beni e i servizi necessari all'operazione da fornitori operanti in una data Regione (aspetto sicuramente rilevante per altre finalità di analisi e che sarebbe colto da un criterio volto a determinare l'attivazione economica generata dall'intervento pubblico nelle varie regioni).

Esistono criteri alternativi, non adottati nei CPT, che possono essere applicati per la regionalizzazione, quali la localizzazione dei benefici dell'attività dell'operatore pubblico, l'utilità generata, l'attivazione economica.

Il primo criterio porterebbe ad esempio a ripartire in proporzione alla popolazione le spese dello Stato per la produzione di servizi di natura collettiva per i quali non è possibile identificare un singolo beneficiario, ad esempio la Difesa Nazionale o la Giustizia, che invece nei CPT sono regionalizzate sulla base dell'effettiva collocazione territoriale degli interventi effettuati. È opportuno far presente che l'applicazione di questo metodo avrebbe portato a una ripartizione delle spese metodologicamente coerente con quella, descritta nel seguito, adottata per le entrate, rendendo possibile la costruzione di saldi significativi a livello regionale. Si è tuttavia ritenuto che il criterio adottato dai CPT consentisse una rappresentazione dell'attività dell'operatore pubblico maggiormente in linea con le esigenze informative che hanno portato alla creazione di questo strumento. Tuttavia, se è vero che i dati CPT non consentono l'immediata costruzione dei saldi regionali, è importante segnalare come questa sia possibile apportando a essi limitati interventi correttivi. Di questo si darà conto nel Paragrafo 5.3.

Il criterio dell'utilità generata dalla spesa pubblica estende ulteriormente il criterio precedente ampliando le tipologie di benefici presi in considerazione

⁹¹ Cfr. Capitolo 1.

e non limitandosi alla distinzione tra servizi di natura collettiva e servizi di natura individuale. In base a tale criterio, ad esempio, le risorse spese per realizzare un'infrastruttura stradale in una data regione generano utilità anche nelle Regioni circostanti, che vedono migliorate le proprie potenzialità di spostamento e beneficiano di questo anche in termini economici.

Il criterio dell'attivazione economica è invece volto a rilevare, non tanto dove l'operatore pubblico svolge la propria attività, quanto in quali aree del territorio affluiscono le risorse pubbliche generando effetti economici diretti e indotti sull'economia locale.

Questi due concetti possono coincidere per alcune voci di spesa, quali i trasferimenti e le altre voci, per cui si è rilevato come nei CPT si usi il criterio della destinazione delle risorse erogate, ma non per le spese direttamente legate alla produzione di beni e servizi. Prendendo ad esempio la spesa per acquisto di beni e servizi, un ente che acquisti un bene da utilizzare nella propria sede localizzata in una data Regione da un'azienda operante in un'altra Regione, attiva direttamente l'economia di quest'ultima in quanto è a essa che affluiscono le risorse, ma svolge la propria attività nella prima, alla quale CPT assegna il flusso di spesa.

5.2. *La regionalizzazione delle entrate*

Come per le spese, anche per le entrate possono essere adottati diversi criteri per la ripartizione territoriale dei flussi delle Amministrazioni sovregionali, soprattutto per le voci di natura fiscale e contributiva.

La logica che si è deciso di seguire nella produzione dei Conti Pubblici Territoriali è quella della costruzione del bilancio di un Operatore Pubblico Regionale (OPR) virtuale in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio.

Secondo tale approccio la regione deve essere considerata alla stregua di una nazione, nel cui ambito agisce un operatore pubblico che si presume dotato di propria capacità decisionale. L'OPR reperisce sul proprio territorio le entrate necessarie a coprire i costi della sua azione di governo, in parte impiegando beni del patrimonio pubblico (vendita di beni e servizi, redditi di beni immobili), in parte utilizzando la propria potestà impositiva (imposte, contributi sociali).

L'applicazione di questo approccio nella ripartizione regionale delle entrate erariali conduce idealmente all'individuazione di un Sistema fiscale regionale "fittizio". La ripartizione del gettito che si ottiene seguendo questo approccio è quella che si avrebbe qualora le imposte erariali fossero trasformate in imposte regionali, nel senso di imposte prelevate dall'OPR sulla base imponibile generata dall'economia della regione.

L'approccio utilizzato presenta le seguenti caratteristiche: da un lato, nonostante l'estrema frammentarietà ed eterogeneità delle entrate del bilancio dello Stato, consente di ricondurre i vari criteri adottati a un quadro di riferimento omogeneo; dall'altro permette di ottenere una distribuzione regionale delle entrate centrali coerente con quella delle entrate riportate nei bilanci degli enti decentrati. Nel conto dell'operatore pubblico regionale, infatti, le entrate dello Stato e degli Enti Previdenziali ripartite sul territorio, devono essere sommabili alle entrate dei bilanci degli enti decentrati e devono quindi avere stessa natura. In altri termini, l'allocazione territoriale di un determinato flusso deve essere indipendente, in linea di principio, dal livello di governo che ne ha la responsabilità gestionale.

L'applicazione operativa di un simile approccio, ha richiesto, in assenza di un criterio universale applicabile a tutti i tipi di imposte, l'individuazione per ciascun tributo dell'ubicazione dell'atto economico che ne rappresenta il presupposto impositivo (il consumo, la produzione e la distribuzione di un reddito o la fabbricazione di un bene).

Alcuni esempi possono chiarire il concetto:

- il gettito dell'IVA attribuibile a una regione deve essere commisurato ai consumi effettuati nella regione perché, per come è definita dalla attuale normativa tributaria, l'IVA è un'imposta sul consumo finale (non ha alcun significato economico – ma solo gestionale / amministrativo – il fatto che l'IVA sia versata dalle imprese sulla quota di valore aggiunto da esse realizzato); ciò che rileva, inoltre, sono i consumi regionali interni (dei presenti), non quelli dei residenti, per cui la base imponibile è rappresentata dalle transazioni per finalità di consumo, da qualunque soggetto effettuate, che si verificano sul territorio;
- l'Irpeg deve essere ripartita sulla base dei profitti generati nella regione, relativi cioè ad attività economiche in essa localizzate (eseguite dalle unità locali delle imprese mono o multi-impianto): non è quindi rilevante il luogo prescelto dall'impresa per stabilirvi la sua sede legale e in cui essa esegue il versamento dell'imposta⁹²;
- i contributi sociali da attribuire alle singole regioni devono riflettere la consistenza relativa della base imponibile che in esse viene assoggettata a prelievo, cioè le retribuzioni o i redditi da lavoro autonomo percepiti dai soggetti che in tali regioni prestano la loro

⁹² Il caso dell'IRPEG è un caso molto particolare e di non agevole soluzione: quella adottata implica che, nell'ipotesi di attribuzione dell'imposta alla responsabilità gestionale delle Amministrazioni regionali, si attivi un meccanismo analogo a quello vigente per l'IRAP, cioè che l'impresa debba riconoscere alle regioni in cui opera quote dell'imposta proporzionali al volume di attività realizzato dagli stabilimenti ivi localizzati.

attività. Il problema principale, quindi, è rappresentato dalla disarticolazione per regione dei contributi a carico delle imprese multimpianto che accentrano i versamenti contributivi all'INPS del loro personale nella regione in cui è dislocata la sede legale: tali contributi sono stati riallocati sul territorio, in base alla distribuzione territoriale del reddito imponibile da lavoro a fini previdenziali, che ciascuna impresa è tenuta a dichiarare per ognuno dei lavoratori alle sue dipendenze, in linea con quanto effettuato nel Rapporto "La Regionalizzazione del bilancio previdenziale italiano"⁹³.

Criteri alternativi di regionalizzazione possono applicarsi anche nel caso delle entrate tributarie e contributive.

Un primo metodo consiste nell'operare una regionalizzazione delle entrate fiscali con l'ottica di valutare la distribuzione del gettito in funzione del finanziamento del federalismo amministrativo. L'obiettivo è raggiunto attraverso l'associazione dei costi che l'Amministrazione Locale deve sostenere, alle imposte incassate.

Un criterio alternativo è quello di misurare l'incidenza dei tributi in termini di effetti del prelievo fiscale sul reddito disponibile regionale: i flussi si ripartiscono in base al luogo di residenza delle unità che sopportano il peso fiscale. La misurazione di questo fenomeno richiede in alcuni casi l'introduzione di ipotesi sulla traslazione delle imposte⁹⁴, ovvero di decidere quale sia, in ultima istanza, il carico tributario sostenuto dai contribuenti residenti nella regione, anche se è l'attività economica (o la base imponibile effettiva generata) è localizzata in un'altra regione. In altre parole, considerare la traslazione significa analizzare il fenomeno dal punto di vista della collettività residente nella regione, piuttosto che dal punto di vista dell'operatore pubblico regionale, che è l'ottica adottata invece nei CPT.

Fra l'altro, si rischierebbe in questo modo di pervenire a una ripartizione delle entrate centrali non coerente con quella delle entrate dei bilanci degli enti decentrati. Si pensi, ad esempio, a un'impresa che svolge un'attività economica in una certa regione e che potrebbe pagare l'ICI nella regione dove svolge la sua attività e, contestualmente, vedersi attribuita l'IRPEG, in caso di ipotesi di traslazione sui prezzi, in un'altra regione. Oppure, ancora, si pensi all'IRPEF gravante sui redditi dei lavoratori autonomi e titolari di imprese individuali: invece di riconoscere l'imposta alla regione in cui essi

⁹³ Cfr. Brambilla A. [2004]. Il Rapporto, presentato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, è disponibile su: www.welfare.gov.it/eachannel/notizie/rapprevidenza.htm

⁹⁴ La traslazione delle imposte può definirsi il processo economico per cui il contribuente, giovandosi di una posizione di privilegio tende a riversare parte o l'intera quota del tributo pagato su un altro contribuente che ne sopporta effettivamente l'onere.

risiedono⁹⁵ (coerentemente con l'addizionale IRPEF attualmente gestita dalle Amministrazioni regionali e comunali⁹⁶), la traslazione del carico fiscale sui consumatori finali dei beni e servizi prodotti da tali soggetti comporterebbe l'attribuzione del gettito a una regione diversa da quella che lo può prelevare. Le voci di natura extratributaria sono regionalizzate secondo criteri *ad hoc* applicati alle singole tipologie di entrata e individuati in coerenza con i metodi adottati per le entrate fiscali e contributive.

Tra le voci più rilevanti rientrano sicuramente i redditi da capitale e in particolare i dividendi versati allo Stato dalle proprie società partecipate. Queste ultime, tuttavia, appartengono in larga misura all'universo dei Conti Pubblici Territoriali, e dunque risulta possibile disporre di indicatori relativi alla localizzazione dell'attività svolta. I dividendi pagati dalla singola impresa vengono quindi suddivisi per regione sulla base della ripartizione territoriale delle spese da queste sostenute, ottenuta secondo i criteri di regionalizzazione illustrati nel Paragrafo precedente. I dividendi versati dalla Banca d'Italia, in considerazione del servizio di natura collettiva da questa fornita, sono ripartiti secondo la popolazione residente.

Altra voce rilevante è quella dei trasferimenti da imprese. Rientrano in questa voce alcune specifiche forme di entrata del Bilancio dello Stato, quali le somme destinate al finanziamento dell'assistenza sanitaria. La componente prevalente di questa voce è il versamento delle imprese di assicurazione che incassano, nell'ambito delle polizze per la responsabilità civile per i danni causati dai veicoli, una quota destinata al finanziamento del servizio sanitario nazionale. Tale voce è pertanto regionalizzata sulla base della ripartizione delle entrate delle Province per l'imposta sulle assicurazioni R.C. Auto.

Per le altre entrate dovute a trasferimenti da imprese si adotta, come indicatore di ripartizione territoriale, il valore aggiunto regionale (pubblicato dall'ISTAT). Laddove le entrate risultassero derivanti da specifici settori si ricorre al valore aggiunto di tali settori, negli altri casi si utilizza il PIL regionale complessivo.

Alcune voci di entrata rappresentano di fatto una somma correttiva di voci di spesa: si pensi ai dietimi di interessi o alle restituzioni, sempre di flussi relativi a interessi, effettuate dalla Banca d'Italia allo Stato (le cosiddette "retrocessioni"). La regionalizzazione in questi casi avviene sulla base della ripartizione delle spese corrispondenti (negli esempi sopra riportati quella delle spese per interessi).

⁹⁵ E che a essa dovrà essere riconosciuta in caso di passaggio di quote di tale tributo alla potestà impositiva regionale.

⁹⁶ Addizionale per la quale - come per l'ICI - non si pone affatto (o nessuno ha finora posto) il problema dell'attribuzione a una regione diversa da quella dell'ente impositore.

Le entrate per alienazioni patrimoniali, in particolare quelle relative alle grandi operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, sono regionalizzate sulla base di informazioni *ad hoc*, rinvenibili nei documenti ufficiali sulle operazioni di dismissione (rapporti agli investitori, documenti informativi diffusi in occasione delle emissioni obbligazionarie, ecc.).

Le voci finora descritte sono essenzialmente relative allo Stato: alcune tipologie di entrata, di ammontare significativo, riguardano invece gli altri enti dell'universo CPT operanti a livello sovraregionale. È il caso delle entrate della Cassa Depositi e Prestiti legate alla sua attività di intermediazione finanziaria (concessione di mutui e emissione di titoli del risparmio postale). In tali casi la possibilità di disporre di indicatori territoriali relativi, da un lato, alle rate di ammortamento dei mutui concessi e, dall'altro, al risparmio postale consente una regionalizzazione puntuale.

Quanto alle imprese pubbliche nazionali particolare attenzione viene dedicata alla ripartizione regionale dei flussi di entrata per vendita di beni e servizi. Nella quasi totalità dei casi la regionalizzazione dei ricavi si effettua sulla base di informazioni fornite direttamente dagli enti rilevati.

5.3. Le difficoltà di costruzione di saldi regionali di entrate e uscite

Le esigenze informative che hanno portato alla costruzione dei CPT implicano il ricorso a metodi di regionalizzazione delle entrate e delle spese che non consentono, come accennato nel Paragrafo 5.1, il calcolo dei cosiddetti residui fiscali, ossia di saldi significativi a livello regionale. Mentre, infatti, dal lato delle spese si è usato prevalentemente il criterio della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, da lato delle entrate, invece, si è deciso di seguire la logica della costruzione del bilancio di un operatore pubblico regionale virtuale (OPR) in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio. L'applicazione di questo metodo anche per le spese avrebbe comportato l'abbandono dell'obiettivo di fornire al decisore pubblico uno strumento di misurazione e di monitoraggio dell'intensità dell'intervento pubblico a favore dei diversi territori. A ciò si aggiunga che l'eventuale cambiamento nel criterio di regionalizzazione delle spese avrebbe richiesto l'applicazione di alcuni interventi statistici sul dato di base, operazioni non in linea con il principio adottato in CPT di limitare questo tipo di operazioni.

È importante tuttavia segnalare come, operando alcuni interventi di riclassificazione dei dati CPT, questo limite possa essere superato.

Citando il lavoro di A. Zanardi⁹⁷, un saldo significativo (al netto degli interessi passivi) si può ottenere con due aggiustamenti sui dati originari:

⁹⁷ Cfr. A. Zanardi in Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M.(a cura di) [2006].

- regionalizzando le spese dell'Amministrazione Centrale per alcuni settori relativi a servizi di natura collettiva (ad esempio la Difesa e la Sicurezza Pubblica) secondo la distribuzione della popolazione residente e non secondo la localizzazione territoriale dei fattori produttivi utilizzati, criterio adottato dai CPT. La logica sottostante a quella scelta è che di tali servizi, al di là dell'effettiva localizzazione dei pagamenti effettuati dall'operatore pubblico, beneficino tutti i cittadini nella stessa misura. Il lavoro distingue inoltre alcuni settori misti (cultura, edilizia, ciclo integrato dell'acqua, ecc.), per i quali la spesa è stata attribuita a ciascuna regione utilizzando un indicatore che assegna uguale peso alla distribuzione della popolazione e alla regionalizzazione ottenuta dai CPT;
- regionalizzando le spese sanitarie regionali secondo i territori di residenza dei beneficiari (e non secondo i territori di fornitura) correggendo cioè per la mobilità sanitaria interregionale. In tale modo si ottiene una ripartizione fondata sull'ottica del beneficiario delle prestazioni anziché sull'ente erogatore. Il primo approccio mira a valutare l'incidenza economica della spesa, il secondo ne misura l'incidenza finanziaria, analizzando dove sono localizzati i flussi monetari originati dall'attività dell'operatore pubblico.

5.4. Il metodo di consolidamento

Nella banca dati CPT, nonostante l'informazione sui flussi finanziari del singolo ente sia rilevata in modo esaustivo, ovvero rilevando, senza alcuna esclusione, tutti i flussi finanziari in entrata e in uscita, le aggregazioni sono diffuse a livello consolidato. Ciascun ente viene quindi considerato come erogatore di spesa finale, elidendo i flussi di trasferimento, in conto corrente e in conto capitale, ricevuti e versati agli enti appartenenti ai vari livelli di governo dell'universo CPT. Al fine di un'applicazione appropriata del processo di consolidamento, particolare attenzione è stata dedicata all'individuazione dei beneficiari dei flussi di trasferimento al fine di garantire la coerenza tra le registrazioni effettuate dal lato dell'ente erogatore e quelle effettuate dal lato dell'ente destinatario. Il processo di consolidamento consente di ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate sul territorio o delle entrate effettivamente acquisite, senza il rischio di duplicazioni.

A seconda dell'universo di riferimento, esistono diversi tipi di consolidamento teoricamente calcolabili ma non tutti sono adeguati e/o realizzabili nella pratica.

Per quanto attiene l'adeguatezza, bisogna tener presente che l'individuazione degli enti da considerare ai fini del consolidamento dei bilanci pubblici a

livello regionale può non essere univoca, dovendo poter rispondere a esigenze conoscitive di natura diversa. La necessità di confrontarsi con documenti ufficiali, quali ad esempio i dati di Contabilità Nazionale, che hanno generalmente un orizzonte sovraregionale, implica necessariamente che si debbano operare adeguate aggregazioni.

D'altro canto, possono esistere a livello locale situazioni, ad esempio la particolare configurazione giuridica di taluni enti, per le quali la rigida adozione di modelli nazionali comporterebbe l'esclusione di informazioni finanziarie che rivestono particolare interesse per la programmazione regionale. Da tutto ciò deriva che l'ampliamento dell'universo di osservazione al SPA, se da un lato migliora la significatività a livello regionale dei dati, dall'altro condiziona non poco la possibilità di effettuare confronti con altri aggregati regionali o nazionali, anche a causa della inevitabile soggettività che può comportare l'inclusione nel conto di fenomeni strettamente locali. Ne consegue l'esigenza di presentare separatamente il conto consolidato della Pubblica Amministrazione, così come definita dall'ISTAT, e il conto consolidato del Settore Pubblico Allargato, così come risulta definito sulla base di specifiche realtà istituzionali delle diverse regioni. Inoltre, non va trascurata la significatività economica del conto consolidato che si costruisce: i dati CPT consentono, infatti, dal punto di vista tecnico, l'elaborazione di conti consolidati relativi a un numero notevole di aggregazioni di enti, ma queste non solo non trovano riscontro nei dati ufficiali, ma potrebbero altresì fuorviare l'analista essendo poco rappresentativi di realtà significative (ad esempio, un consolidato della PA al netto dello Stato non avrebbe nessuna valenza economica).

La realizzabilità, invece, dipende strettamente dal livello di dettaglio del dato di base e dallo schema adottato per la rilevazione delle informazioni contabili. Nel caso dei CPT i consolidamenti possibili, al momento, sono quelli relativi agli universi PA e SPA, usualmente più diffusi, e, a livello di sottosettori, quello per l'Amministrazione Centrale e per l'Amministrazione Locale nel suo complesso, intesa come aggregazione di tutti gli enti regionali e subregionali. La compilazione di un conto consolidato relativo ai soli enti regionali o a quelli subregionali non è invece realizzabile in quanto richiederebbe la distinzione, non contemplata dagli schemi CPT, dei trasferimenti da e verso gli enti dipendenti, i Consorzi e le forme associative, le Aziende e le Istituzioni, le Società e le Fondazioni, a seconda che questi enti siano partecipati dall'Amministrazione Regionale o da Enti Locali a livello subregionale (Comuni, Province, Comunità Montane, ecc.).

Da quanto detto finora, discende immediatamente che il consolidamento è direttamente dipendente dall'universo di riferimento. Cambiando l'universo si modificano le regole e il risultato finale. Ad esempio, nel considerare il solo

settore PA le imprese pubbliche (che non ne fanno parte, poiché appartenenti all'Extra PA) sono considerate alla stregua di quelle private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA, i trasferimenti a tali imprese risultano interni all'universo di riferimento e devono pertanto essere elisi per evitare doppi conteggi. Le variazioni nel consolidamento dei dati conseguenti al cambiamento di universo di riferimento rappresentano un elemento cruciale per la piena comprensione dei dati elaborati. Per meglio chiarire le modifiche di calcolo che intervengono, l'esempio che segue (Tabella 5.1) mostra come cambia il risultato quando la spesa di uno stesso ente viene riferita a diversi universi e, quindi, a differenti livelli di consolidamento.

Il riquadro "a" riporta la spesa corrente non consolidata dell'Ente Regione in cui tutte le voci presentano importi non nulli. Nel riquadro "b" l'elisione dei trasferimenti a tutti gli Enti Locali appartenenti alla Pubblica Amministrazione porta al conto consolidato a livello di Amministrazione Locale. Nello schema "c" si arriva al consolidamento per l'universo della Pubblica Amministrazione: vengono infatti elisi anche i trasferimenti agli Enti Pubblici sovra regionali e la spesa di personale viene decurtata degli oneri sociali essendo questi ultimi equiparati a trasferimenti in conto corrente agli Enti Previdenziali, facenti parte dell'universo della PA. Si noti come, a questo livello, i trasferimenti a Imprese pubbliche nazionali, a Consorzi e Forme associative di Enti Locali nonché quelli ad Aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate a livello locale non vengano elisi in quanto esterni ai confini definiti per la PA. Anche tali trasferimenti vengono invece elisi quando si opera il consolidamento a livello di Settore Pubblico Allargato (schema "d").

L'esempio aiuta a chiarire un altro punto spesso foriero di equivoci: infatti, pur usando la stessa fraseologia (ad esempio Amministrazione Locale), ci si può riferire a un soggetto economico diverso a seconda dell'universo rispetto al quale si effettua il consolidamento. Per evitare equivoci, quindi, quando si parla di un ente in un contesto di conti consolidati si dovrebbe sempre specificare l'universo rispetto al quale si è consolidato.

TABELLA 5.1 SPESA CORRENTE DELL'ENTE REGIONE A SECONDA DEL LIVELLO DI CONSOLIDAMENTO

| a - Nessun Consolidamento | | b - Consolidato sull'universo "Amministrazione locali" | |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. Spese di personale, di cui | 7.908.411 | 1. Spese di personale, di cui | 7.908.411 |
| - oneri sociali | 768.306 | - oneri sociali | 768.306 |
| - ritenute IRPEF | 335.851 | - ritenute IRPEF | 335.851 |
| 2. Acquisto beni e servizi | 6.838.355 | 2. Acquisto beni e servizi | 6.838.355 |
| 3. Trasferimenti in conto corrente a: | 184.024.076 | 3. Trasferimenti in conto corrente a: | 25.780.614 |
| famiglie e istituzioni sociali | 5.647.388 | famiglie e istituzioni sociali | 5.647.388 |
| imprese private | 6.321.434 | imprese private | 6.321.434 |
| imprese pubbliche nazionali | 1.115.687 | imprese pubbliche nazionali | 1.115.687 |
| enti pubblici, di cui a: | 170.939.565 | enti pubblici, di cui a: | 12.696.104 |
| - Stato | 7.919.194 | - Stato | 7.919.194 |
| - altri enti dell'amministrazione centrale | 300.300 | - altri enti dell'amministrazione centrale | 300.300 |
| - Regioni e province Autonome | 347.069 | - Regioni e province Autonome | 0 |
| - Province e Città metropolitane | 1.874.482 | - Province e Città metropolitane | 0 |
| - Comuni | 7.649.752 | - Comuni | 0 |
| - A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS | 143.402.779 | - A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS | 0 |
| - Consorzi e Forme associative | 148.971 | - Consorzi e Forme associative | 148.971 |
| - Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale | 4.327.639 | - Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale | 4.327.639 |
| - Comunità montane e altre unioni di enti locali | 326.634 | - Comunità montane e altre unioni di enti locali | 0 |
| - Enti dipendenti | 2.976.885 | - Enti dipendenti | 0 |
| - altri enti dell'amministrazione locale | 1.665.862 | - altri enti dell'amministrazione locale | 0 |
| 4. Interessi passivi | 2.486.774 | 4. Interessi passivi | 2.486.774 |
| 5. Poste correttive e compensative delle entrate | 2.666.940 | 5. Poste correttive e compensative delle entrate | 2.666.940 |
| 6. Somme di parte corrente non attribuibili | 2.304.276 | 6. Somme di parte corrente non attribuibili | 2.304.276 |
| SPESA CORRENTE | 206.228.831 | SPESA CORRENTE | 47.985.369 |
| c - Consolidato sull'universo "Pubblica Amministrazione" | | d - Consolidato sull'universo "Settore Pubblico Allargato" | |
| 1. Spese di personale nette (*), di cui | 7.140.104 | 1. Spese di personale nette (*), di cui | 7.140.104 |
| - oneri sociali | 0 | - oneri sociali | 0 |
| - ritenute IRPEF | 335.851 | - ritenute IRPEF | 335.851 |
| 2. Acquisto beni e servizi | 6.838.355 | 2. Acquisto beni e servizi | 6.838.355 |
| 3. Trasferimenti in conto corrente a: | 17.561.120 | 3. Trasferimenti in conto corrente a: | 11.968.823 |
| famiglie e istituzioni sociali | 5.647.388 | famiglie e istituzioni sociali | 5.647.388 |
| imprese private | 6.321.434 | imprese private | 6.321.434 |
| imprese pubbliche nazionali | 1.115.687 | imprese pubbliche nazionali | 0 |
| enti pubblici, di cui a: | 4.476.610 | enti pubblici, di cui a: | 0 |
| - Stato | 0 | - Stato | 0 |
| - altri enti dell'amministrazione centrale | 0 | - altri enti dell'amministrazione centrale | 0 |
| - Regioni e province Autonome | 0 | - Regioni e province Autonome | 0 |
| - Province e Città metropolitane | 0 | - Province e Città metropolitane | 0 |
| - Comuni | 0 | - Comuni | 0 |
| - A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS | 0 | - A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS | 0 |
| - Consorzi e Forme associative | 148.971 | - Consorzi e Forme associative | 0 |
| - Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale | 4.327.639 | - Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale | 0 |
| - Comunità montane e altre unioni di enti locali | 0 | - Comunità montane e altre unioni di enti locali | 0 |
| - Enti dipendenti | 0 | - Enti dipendenti | 0 |
| - altri enti dell'amministrazione locale | 0 | - altri enti dell'amministrazione locale | 0 |
| 4. Interessi passivi | 2.486.774 | 4. Interessi passivi | 2.486.774 |
| 5. Poste correttive e compensative delle entrate | 2.666.940 | 5. Poste correttive e compensative delle entrate | 2.666.940 |
| 6. Somme di parte corrente non attribuibili | 2.304.276 | 6. Somme di parte corrente non attribuibili | 2.304.276 |
| SPESA CORRENTE | 38.997.569 | SPESA CORRENTE | 33.405.272 |

(*) Al netto degli oneri sociali

(*) Al netto degli oneri sociali

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

In realtà, una piena applicazione del concetto di consolidamento delle transazioni interne all'universo richiederebbe un'estensione del processo a quei flussi, diversi dai trasferimenti, che comunque si realizzano tra enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato. Si tratta in particolare di interessi e redditi da capitale, acquisti e vendite di beni e servizi e di beni patrimoniali, pagamento di imposte, concessione e riscossione di crediti; tutte voci che nelle fonti contabili, a differenza dei trasferimenti, risultano difficilmente evidenziabili e disaggregabili in funzione del destinatario finale.

A ciò si aggiunga che l'intreccio di competenze e la parcellizzazione dell'intervento pubblico, determinato dalla ripartizione degli ambiti di attività fra i diversi livelli di governo e fra le diverse aziende controllate da questi ultimi, rende difficoltosa la ricostruzione di una informazione puntuale. Ne consegue che, analogamente all'approccio adottato in Contabilità Nazionale (in cui recentemente si sono adottati i dati non consolidati anche per le entrate derivanti da imposte che, ai fini del calcolo della pressione fiscale, sono ora indicate al lordo di quelle versate da altri Enti Pubblici), i flussi diversi dai trasferimenti, nei CPT, non si annullano nel processo di consolidamento.

L'approccio adottato dai CPT è quello tradizionalmente utilizzato nell'ambito della contabilità pubblica.

I principali criteri alternativi che derivano dalla pratica della contabilità d'impresa, sono⁹⁸:

- il metodo proporzionale, in cui le poste di bilancio delle aziende facenti parte dell'area di consolidamento sono sommate a quelle dell'ente locale in misura proporzionale alla quota di partecipazione;
- il metodo integrale con l'individuazione della quota di patrimonio netto e di risultato economico di pertinenza di terzi, in cui le poste di bilancio delle aziende facenti parte dell'area di consolidamento sono sommate integralmente a quelle dell'ente locale, pur separando la quota di patrimonio netto e quella di risultato economico che non è di competenza dell'ente locale;
- il metodo integrale senza l'individuazione della quota di patrimonio netto e di risultato economico di pertinenza di terzi, in cui le poste di bilancio delle aziende facenti parte dell'area di consolidamento sono sommate integralmente a quelle dell'ente locale, ma senza l'individuazione delle quote di patrimonio netto e risultato economico spettanti a terzi.

⁹⁸ Cfr. Padovani E. in Farneti G. [2006] e Grossi G. [2004].

6. USI E DEFINIZIONI DEI DATI PER LE ANALISI

Una delle principali caratteristiche della banca dati CPT è, come si è visto, la flessibilità delle informazioni di base. I dati elementari CPT possono infatti essere facilmente aggregati in funzione di definizioni alternative delle variabili di riferimento (economiche, settoriali e territoriali). A partire dalle informazioni contenute nei CPT, pur preservando la natura finanziaria dei dati, si possono effettuare specifiche elaborazioni dei dati per supportare analisi economico-settoriali nonché confronti con altre banche dati⁹⁹. Le serie storiche CPT, in particolare per quanto riguarda i dati di spesa, sono utilizzate ad esempio per la verifica del Principio di Addizionalità richiesto dall'UE al fine di accertare che le risorse con cui i Fondi Strutturali concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi. I CPT rappresentano inoltre uno strumento di elezione per l'analisi degli effetti territoriali delle *policy*. Il supporto offerto, ad esempio, dalle informazioni estratte dalla banca dati per il monitoraggio delle politiche adottate e per la definizione di criteri territoriali di riparto di risorse pubbliche, necessita però di riferirsi ad aggregati confrontabili con altri dati ufficiali, al fine di rendere integrabili le informazioni disponibili. I dati CPT vengono anche utilizzati per ricerche, studi e approfondimenti volti a dimensionare quantitativamente gli effetti finanziari conseguenti all'attuazione delle recenti riforme federali. In particolare la banca dati è alla base degli studi prodotti all'interno della Stagione di Studi CPT¹⁰⁰ in cui, fra gli altri lavori, viene presentata la costruzione di un "Termometro del federalismo"¹⁰¹. Questo è un *set* selezionato di indicatori che, sulla base del ruolo svolto dai diversi livelli di governo nella gestione delle entrate e delle spese pubbliche, monitora nel tempo l'adeguamento a tali riforme. Data la copertura temporale, la banca dati CPT è anche in grado di fornire informazioni utili sul periodo storico antecedente le suddette riforme, in cui già traspariva una certa tendenza al rafforzamento del ruolo degli enti territoriali e della loro autonomia finanziaria.

6.1. *Definizioni economiche*

Una delle principali rielaborazioni sui dati CPT è quella che ne consente il confronto con il dato ufficiale dei Conti Nazionali diffuso dall'ISTAT.

⁹⁹ Ad esempio cfr. Paragrafi 1.4 e 2.4.

¹⁰⁰ Cfr. F. Barca, F. Cappiello, L. Ravoni, M. Volpe [2006].

¹⁰¹ Cfr. Paragrafo VI.1.

A questo scopo vengono prodotti dati secondo la definizione di “Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie” coerente con la Contabilità Nazionale¹⁰². La “Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie”, essendo data da investimenti diretti (beni mobili + beni immobili) e trasferimenti in conto capitale (a famiglie, imprese private e imprese pubbliche¹⁰³), non è altro che la spesa in conto capitale¹⁰⁴ al netto della concessione di Crediti e anticipazioni e delle Partecipazioni azionarie e conferimenti, che costituiscono appunto le “Partite finanziarie”.

La scelta di far riferimento a questo aggregato trae origine dalle regole adottate nei Conti Nazionali, in cui è prevista la compilazione di due conti separati: uno relativo alle operazioni di natura economica e uno a quelle di natura finanziaria, dove appunto vengono riportati Crediti e Partecipazioni.

Il ricorso a questa definizione è andato via via espandendosi nel corso del tempo in quanto è, da un lato, la più confrontabile con tutte le altre fonti ufficiali (soprattutto se riferita alla PA) dall'altro è quella che meglio si adatta alla quantificazione di regole di *policy*.

Sfruttando tale aggregato, infatti, viene periodicamente elaborata e resa disponibile la serie storica della quota sul totale Italia della spesa pubblica in conto capitale della PA per il Mezzogiorno che consente di analizzare *ex post*, con informazioni sistematiche e metodologicamente rigorose, l'effettiva allocazione di risorse a livello territoriale.

Nel corso degli ultimi anni, nei Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) e negli accordi con l'Unione Europea, è stata ad esempio fissata una regola di politica economica per lo sviluppo del Mezzogiorno con l'obiettivo di assicurare al Mezzogiorno una quota pari al 45 per cento della spesa in conto capitale.

La regola dovrebbe essere attuata e verificata, oltre che dagli enti appartenenti alla PA, anche da tutti gli enti appartenenti all'*Extra PA*, che concorrono alla realizzazione della spesa in conto capitale e a cui si applicano verifiche e sanzioni in materia di Addizionalità.

Per la verifica del Principio di Addizionalità si adotta, per il Settore Pubblico Allargato, la definizione di Spesa connessa allo sviluppo, aggregato richiesto agli Stati membri dall'Unione Europea, che incorpora, oltre alla spesa in conto capitale coerente con la Contabilità Nazionale, anche la spesa corrente

¹⁰² Per un approfondimento del raccordo tra l'aggregato CPT e la Contabilità Nazionale cfr. Paragrafo VI.2.

¹⁰³ Si noti come, in funzione di quanto esposto nel Capitolo precedente, la voce di Trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche rappresenta una quantità da elidersi o meno in funzione dello specifico universo di riferimento considerato (SPA o PA). Nel caso del Settore Pubblico Allargato, infatti, le Imprese Pubbliche fanno parte dell'universo preso in considerazione, cosa che non succede nel caso si consideri la sola PA.

¹⁰⁴ Cfr. Paragrafo 4.1.

per la formazione professionale, considerate un investimento in capitale umano. Questa definizione economica si accompagna all'aggregazione settoriale per Assi Prioritari, coerente con la programmazione comunitaria 2007-2013, illustrata nel Paragrafo successivo.

6.2. *Definizioni settoriali*

I dati CPT, come si è visto, sono articolati in 30 settori che rappresentano il livello di dettaglio minimo e che possono essere riaggregati allo scopo di ottenere classificazioni settoriali adeguate a specifiche analisi.

Per la verifica del Principio di Addizionalità, ad esempio, si utilizza una specifica classificazione settoriale concordata in sede Comunitaria. Nella Tabella 6.1 si riporta il raccordo tra la definizione europea e i settori CPT¹⁰⁵.

Un'altra articolazione settoriale delle spese elaborata a partire dai settori CPT è quella che si propone di individuare le aree di intervento pubblico secondo una classificazione più rispondente alle esigenze della programmazione e dell'analisi della spesa pubblica, così come riportato nei diversi Rapporti Annuali del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (cfr. Tabella 6.2).

Si osservi come l'aggregazione proposta consenta di delimitare quegli ambiti dell'intervento pubblico che risultano classificati in più di uno dei trenta settori CPT: è il caso ad esempio del ciclo integrato dell'acqua, oggetto negli ultimi anni di specifiche politiche economico-settoriali, che risulta dall'aggregazione dei due diversi settori CPT "Acqua" e "Fognature e depurazione delle acque".

¹⁰⁵ La scelta di mantenere invariata anche per il QSN 2007-2013 (Ministero dello Sviluppo Economico [2006]) la classificazione settoriale rispetto ai QCS precedenti deriva dalla necessità di continuare a garantire uno stretto legame tra Addizionalità, QFU e documenti programmatici nazionali, la cui base di riferimento è la Pubblica Amministrazione e non un sottoinsieme di essa, come emergerebbe dalla applicazione puntuale delle indicazioni comunitarie (cfr. European Commission, *Commission Methodological paper giving guidelines on the calculation of public or equivalent structural spending for the purpose of additivity*, Working Document n. 3, Ottobre 2006). È pur tuttavia disponibile uno schema elaborato dal Nucleo Centrale, che raccorda la classificazione settoriale prevista nel QSN con i settori CPT.

TABELLA 6.1 RACCORDO SETTORI VERIFICA ADDIZIONALITÀ (14) - SETTORI CPT (30)

| Asi prioritari | Settori CPT |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. INFRASTRUTTURE DI BASE | |
| Trasporti | <ul style="list-style-type: none"> Viabilità Altri Trasporti |
| Telecomunicazioni | Telecomunicazioni |
| Energia | Energia |
| Ambiente e Acqua | <ul style="list-style-type: none"> Acqua Fognature e depurazione delle acque Ambiente Smaltimento dei rifiuti |
| Sanità | Sanità |
| Edilizia | Edilizia abitativa e Urbanistica |
| Altre infrastrutture | <ul style="list-style-type: none"> Amministrazione generale Difesa Sicurezza Pubblica Giustizia Altri interventi igienico sanitari Pensioni e integrazioni salariali Lavoro Altre in campo sociale (Assistenza e beneficenza) |
| 2. RISORSE UMANE | |
| Istruzione | <ul style="list-style-type: none"> Istruzione Cultura e servizi ricreativi |
| Formazione | Formazione |
| Ricerca e sviluppo | Ricerca e sviluppo |
| 3. AMBIENTE PRODUTTIVO | |
| Agricoltura, sviluppo rurale e Pesca | <ul style="list-style-type: none"> Agricoltura Pesca marittima e acquicoltura |
| Industria e servizi | <ul style="list-style-type: none"> Industria e artigianato Commercio |
| Turismo | Turismo |
| 4. ALTRE SPESE | |
| Altre spese | <ul style="list-style-type: none"> Altre opere pubbliche Altre in campo economico Oneri non ripartibili |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

TABELLA 6.2 RACCORDO SETTORI DPS (23) – SETTORI CPT (30)

| Settori Rapporto DPS | Settori CPT |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Ambiente | Ambiente |
| Rifiuti | Smaltimento dei rifiuti |
| Ciclo integrato dell'acqua | Acqua Fognature e depurazione delle acque |
| Energia | Energia |
| Cultura e servizi ricreativi | Cultura e servizi ricreativi |
| Istruzione | Istruzione |
| Formazione | Formazione |
| Ricerca e sviluppo | Ricerca e sviluppo |
| Lavoro, previdenza | Pensioni e integrazioni salariali Lavoro |
| Agricoltura e Pesca | Agricoltura Pesca marittima e acquicoltura |
| Industria e Servizi | Industria e artigianato Commercio Altre in campo economico |
| Turismo | Turismo |
| Edilizia | Edilizia abitativa e Urbanistica |
| Sanità | Sanità |
| Altri interventi igienico sanitari | Altri interventi igienico sanitari |
| Interventi in campo sociale (Assistenza e beneficenza) | Altre in campo sociale (Assistenza e beneficenza) |
| Viabilità | Viabilità |
| Altri Trasporti | Altri Trasporti |
| Telecomunicazioni | Telecomunicazioni |
| Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica | Difesa Sicurezza Pubblica Giustizia |
| Amm.ne generale | Amministrazione generale |
| Altre opere pubbliche | Altre opere pubbliche |
| Oneri non ripartibili | Oneri non ripartibili |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Ricorrendo ad accorpamenti *ad hoc* dei settori CPT, è inoltre possibile effettuare specifiche analisi settoriali. La riaggregazione proposta di seguito (Tabella 6.3), fornendo macro-settori riconducibili alle principali tipologie di intervento pubblico, è stata utilizzata¹⁰⁶ per misurare gli effetti del capitale pubblico sulla produttività delle regioni italiane nell'ipotesi che i diversi tipi di infrastruttura abbiano effetti diversi sulla produzione.

¹⁰⁶ Cfr. E. Marrocu, R. Paci, F. Pigiare in F. Barca, F. Cappiello, L. Ravoni, M. Volpe [2006].

TABELLA 6.3 RACCORDO MACRO-SETTORI (4) - SETTORI CPT (30)

| Macro-settori | Settori CPT |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Infrastrutture economiche | Viabilità Altri Trasporti Telecomunicazioni Ambiente Smaltimento dei rifiuti Acqua Fognature e depurazione delle acque Energia Agricoltura Pesca marittima e acquicoltura Industria e artigianato Commercio Turismo Altre opere pubbliche Altre in campo economico |
| Capitale umano | Istruzione Formazione Ricerca e sviluppo Pensioni e integrazioni salariali Lavoro |
| Infrastrutture sociali | Cultura e servizi ricreativi Sanità Altre in campo sociale (Assistenza e beneficenza) Altri interventi igienico sanitari Difesa Sicurezza Pubblica Giustizia Amministrazione generale Oneri non ripartibili |
| Edilizia abitativa | Edilizia abitativa e Urbanistica |

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

All'interno dell'UVAL sono in corso approfondimenti specifici sui singoli settori dell'Ambiente, dei Rifiuti, del Ciclo Integrato dell'acqua e del Turismo. In particolare, uno studio di quest'ultimo settore è stato riportato nel Rapporto sull'industria turistica del Mezzogiorno¹⁰⁷ in cui: si è ricostruito quanto avvenuto nel recente passato in termini di risorse finanziarie pubbliche destinate al settore; si è indagata l'effettiva copertura del settore contabile rispetto alle spese sostenute dalle Amministrazioni, in particolare con il sostegno delle politiche regionali nazionali e comunitarie; e si sono

¹⁰⁷ Cfr. SVIMEZ [2006].

approfondite le diverse articolazioni della spesa del Settore Pubblico Allargato in termini di livelli di governo e di voci di spesa.

Tutte le suddette analisi risentono dei limiti presenti nel dato CPT che derivano direttamente dai vincoli imposti dalle fonti utilizzate. Proprio al superamento, o comunque alla maggiore comprensione, di questi vincoli ma anche al valorizzare le grandi potenzialità della classificazione settoriale CPT, sono ispirate le schede per singolo settore riportate nel Paragrafo IV.1, che rappresentano un ausilio sia agli operatori che agli analisti.

6.3. Definizioni di aree territoriali

Dal Capitolo 4, sappiamo che l'area geografica interessata dai Conti Pubblici Territoriali è rappresentata dalle 19 Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Anche per questo aspetto, tuttavia, vengono spesso utilizzate aggregazioni del dato di base per poter rispondere a usi specifici. La più diffusa è senz'altro l'aggregazione nelle cinque macro-aree italiane, utilizzate anche dall'ISTAT:

- Nord Occidentale: Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia, Liguria;
- Nord Orientale: Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna;
- Centrale: Toscana, Umbria, Marche, Lazio;
- Meridionale: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria;
- Insulare: Sicilia, Sardegna.

L'insieme delle aree Meridionale e Insulare definisce il Mezzogiorno. Spesso in CPT a quest'ultima definizione si contrappone quella di Centro-Nord, comprendente tutte le restanti aree.

Altri aggregati territoriali frequentemente utilizzati sono quelli dettati dall'Unione Europea nei vari documenti programmatici che delineano le politiche di intervento finanziate dai Fondi Strutturali. In questo caso le aree individuate vengono generalmente definite come *Obiettivi Prioritari*, ovvero quei territori del Paese a cui vengono destinati gli interventi della politica di coesione economica e sociale finanziata dall'UE, per favorirne l'adeguamento strutturale.

Con la riforma dei Fondi Strutturali del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006, gli obiettivi prioritari dell'azione europea sono stati ridotti a tre (dai sei del periodo di programmazione 1994-1999):

- **Obiettivo 1:** territori, in ritardo di sviluppo, in cui si intende promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale;
- **Obiettivo 2:** zone con difficoltà strutturali in cui viene favorita la riconversione economica e sociale;

- **Obiettivo 3:** aree di intervento per favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

Dai dati CPT sono state ricavate direttamente le informazioni di spesa per le aree Obiettivo 1 da utilizzarsi per la verifica del Principio di Addizionalità.

In termini geografici, le regioni che rientravano nell'Obiettivo 1 per il periodo di programmazione 2000-2006 sono state quelle in cui il prodotto interno lordo (PIL) pro-capite risultava inferiore al 75 per cento della media comunitaria¹⁰⁸. Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che, nel QCS 2000-2006, rientravano nell'Obiettivo 1 erano Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiungeva il Molise in sostegno transitorio o *phasing out*.

Per i territori inseriti in Obiettivo 2 e in Obiettivo 3, considerati complessivamente, la Commissione e lo Stato membro interessato stabiliscono, ai fini dell'Addizionalità, il livello delle spese da destinare alla politica attiva a favore del mercato del lavoro e, in casi giustificati, alle altre azioni volte a consentire di raggiungere i risultati perseguiti da tali due obiettivi, che lo Stato membro conserva a livello nazionale nel corso del periodo di programmazione.

Non è possibile tuttavia ottenere dalla banca dati CPT informazioni per l'Obiettivo 2, in quanto in questo rientrano territori subregionali (generalmente a livello comunale), mentre per l'Obiettivo 3, che fa riferimento alle regioni diverse dall'Obiettivo 1 (quindi identificabili nei CPT), sono fornite alcune informazioni di base per la verifica dello specifico Principio di Addizionalità al Ministero di competenza (Ministero del Lavoro). In questo caso, poiché l'Obiettivo 3 dei Fondi Strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006 consisteva nell'adattamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione, i dati CPT elaborati per il Ministero del Lavoro sono stati riferiti ai soli settori di Istruzione e Formazione e Lavoro.

Nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 si fa riferimento a tre nuovi Obiettivi:

- **Obiettivo Convergenza:** riguarda gli Stati membri e le regioni in ritardo di sviluppo. Le regioni oggetto di tale obiettivo sono quelle il cui prodotto interno lordo (PIL) pro capite, misurato in parità di potere di acquisto, è inferiore al 75 per cento della media comunitaria¹⁰⁹. Gli Stati membri oggetto dell'Obiettivo Convergenza,

¹⁰⁸ In questo caso il PIL è misurato secondo gli *standard* del potere d'acquisto ed è stato calcolato sulla base dei dati disponibili al 26.03.1999.

¹⁰⁹ Le regioni che risentono dell'effetto statistico legato alla riduzione della media comunitaria a seguito dell'allargamento dell'Unione europea beneficeranno a questo titolo di un aiuto

che beneficeranno del Fondo di coesione, sono quelli il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90 per cento della media comunitaria.

- **Obiettivo Competitività regionale e occupazione:** riguarda il territorio della Comunità che non rientra nell'Obiettivo Convergenza. Sono ammissibili le regioni dell'Obiettivo 1 del periodo di programmazione 2000-2006 che, non soddisfacendo più i criteri di ammissibilità regionale dell'Obiettivo Convergenza, beneficiano di un aiuto transitorio, così come tutte le altre regioni della Comunità.
- **Obiettivo Cooperazione territoriale europea:** riguarda le regioni aventi frontiere terrestri o marittime, le zone di cooperazione transnazionale definite con riguardo ad azioni che promuovono lo sviluppo territoriale integrato, il sostegno alla cooperazione interregionale e allo scambio di esperienze.

Nel caso italiano rientrano nell'Obiettivo Convergenza, e sono quindi sottoposte alla verifica del Principio di Addizionalità, le regioni: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Attraverso i CPT, lo Stato italiano realizza le elaborazioni necessarie a questo scopo, comprendendo, secondo le direttive UE, oltre alle regioni elencate, la Basilicata in sostegno transitorio o *phasing out*.

transitorio considerevole al fine di completarne il processo di convergenza. Tale aiuto avrà termine nel 2013 e non sarà seguito da nessun altro periodo transitorio.

7. IL SISTEMA INFORMATIVO DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Il Sistema Informativo CPT¹¹⁰ (SI-CPT) nasce dall'esigenza di costruire un archivio strutturato e centralizzato e di garantire una completa accessibilità e flessibilità esplorativa dei dati, sia per la rete dei produttori (Nuclei Regionali e Nucleo Centrale) sia per gli utilizzatori esterni. Ciò si configura come un presupposto fondamentale per lo sviluppo e il continuo miglioramento del processo di produzione dei dati CPT. Con l'implementazione del SI-CPT si ha la disponibilità di una struttura integrata e condivisa per l'interrogazione e l'esplorazione dei dati, da parte di un qualunque utente abilitato, a qualsiasi livello di aggregazione delle informazioni.

Il Sistema Informativo, predisposto dal Nucleo Centrale, garantisce l'alimentazione automatizzata della banca dati CPT, è realizzato secondo una specifica architettura *web* ed è distribuito capillarmente sul territorio utilizzando la rete pubblica *Internet*. Analogamente ad altri aspetti del Progetto Conti Pubblici Territoriali, il SI-CPT si è evoluto nel tempo in funzione sia dell'aumentata complessità del Progetto stesso, sia degli avanzamenti degli strumenti informatici disponibili: originariamente i CPT erano, infatti, gestiti attraverso un archivio non strutturato, organizzato in semplici cartelle Excel, modalità non adatta per la quantità di dati, di informazioni e di elaborazioni collegate al Progetto. Il SI-CPT permette di gestire il processo di scambio, elaborazione, controllo, memorizzazione, consolidamento¹¹¹ ed estrazione dei dati grazie alla definizione concettuale, logica e fisica dell'archivio centrale (definito in forma di database DB relazionale) e delle modalità di alimentazione e di esplorazione dello stesso.

7.1. I dati CPT: una grandezza multidimensionale

In termini teorici, ciascun flusso finanziario archiviato all'interno del Sistema centrale CPT è rappresentabile come un punto di uno spazio multidimensionale. Ogni flusso finanziario "*F*" del generico ente "*i*" è infatti caratterizzato dalle seguenti dimensioni:

- **tipo di dato finanziario:** Entrate "*E*" e Spese "*S*";
- **categoria** (subcategoria\sottotipo) di appartenenza dell'ente¹¹² (di seguito indicata con "*s*");
- **categoria economica:** riferita sia ai flussi di entrata che di spesa e rispettivamente indicata con "*CE_E*" e "*CE_S*";

¹¹⁰ Si intendono qui dare le linee principali del Sistema Informativo CPT, rimandando tutti gli aspetti più tecnico-operativi agli approfondimenti a questo capitolo.

¹¹¹ Cfr. Paragrafo 5.4.

¹¹² Cfr. Paragrafo 4.1.

- **settore:** riferito ai soli flussi di spesa¹¹³ e genericamente indicato con “ SE_s ”;
- **anno di produzione:** indicato come “ p ”, è quello in cui vengono immessi i dati nel Sistema; se ci si trova nell’anno t , l’anno di produzione è definito come $p=t$;
- **anno di riferimento:** indicato come “ y ”, è quello per il quale vengono rilevati i flussi anagrafici e finanziari; se ci si trova nell’anno t e si stanno rilevando i dati per l’ultimo esercizio finanziario, si ha $y=t-1$;
- **versione:** definita come “ v ”, identifica una serie di dati da mantenere e replicare, con le opportune modifiche, in modo da analizzarne l’evoluzione (sottoinsieme di anno di produzione). L’apertura di una nuova versione, la cui richiesta è operata dal Nucleo Centrale, implica una duplicazione dell’intera serie dei dati e quindi la possibilità per tutti gli utenti di procedere all’immissione di nuovi dati (in modifica o integrazione) per una specifica annualità (anno di riferimento), senza ricoprire il dato già archiviato sotto la versione precedente;
- **revisione:** definita come “ r ”, identifica una serie di dati da mantenere e replicare, con le opportune modifiche, in modo da analizzarne l’evoluzione (sottoinsieme di versione). L’apertura di una nuova revisione, la cui richiesta è operata dal Nucleo Regionale, implica una duplicazione dell’intera serie dei dati della singola regione e quindi la possibilità per i soli utenti della regione richiedente, di procedere all’immissione di nuovi dati (in modifica o integrazione) per una specifica annualità, senza ricoprire il dato già archiviato sotto la revisione precedente.

Date queste dimensioni, si può definire il generico flusso finanziario “ F ” come una variabile multidimensionale del tipo:

$$F(p, y, v, r, s, i, CE, SE)$$

Trattandosi in realtà di due diversi sistemi di classificazione dei flussi finanziari in relazione al tipo di flusso, di spese o di entrate, si possono specificare due diverse variabili (E e S) multidimensionali:

$$S(p, y, v, r, s, i, CE_s, SE_s) \quad E(p, y, v, r, s, i, CE_e)$$

Quindi, dato un universo di enti $i = [1, \dots, n]$, le generiche quantità di Spesa “ S ” e di Entrata “ E ” sono individuate, ciascuna, da uno e un solo vettore informativo all’interno dell’archivio CPT.

Questa è una rappresentazione molto semplificata dello spazio multidimensionale in cui viene effettivamente archiviato il dato CPT. Infatti,

¹¹³ Cfr Paragrafo 4.1.

la struttura del Sistema è molto più complessa e, se si considerano anche le informazioni relative all'anagrafica dell'ente e ai *flag* gestionali che referenziano enti e flussi, il numero totale delle dimensioni a cui ogni singolo dato finanziario può essere ricondotto cresce notevolmente. La totalità delle dimensioni rispetto alle quali il dato è archiviato, sono utili oltre che per l'elaborazione di tavole e prospetti su enti e flussi finanziari anche per lo svolgimento di analisi di tipo qualitativo di ausilio al continuo miglioramento del processo di produzione dei dati.

7.2. *Gestire ed esplorare i CPT*

Nell'archivio CPT vengono memorizzati tre diversi tipi di dati:

- **dati anagrafici elementari:** riferiti al singolo ente e necessari per individuare univocamente l'unità statistica (denominazione, indirizzo, cap, ragione sociale, codice fiscale, ecc.);
- **dati finanziari elementari:** flussi finanziari di bilancio classificati secondo la metodologia CPT;
- **dati finanziari consolidati:** flussi finanziari elaborati attraverso un Sistema di regole di consolidamento;

Il SI-CPT, così come rappresentato nella Figura 7.1, in cui il senso delle frecce indica il Sistema di *input* e di *output* del Sistema, si compone di un *Ambiente* strettamente *gestionale* e di uno di tipo *esplorativo* entrambi accessibili tramite la rete Internet.

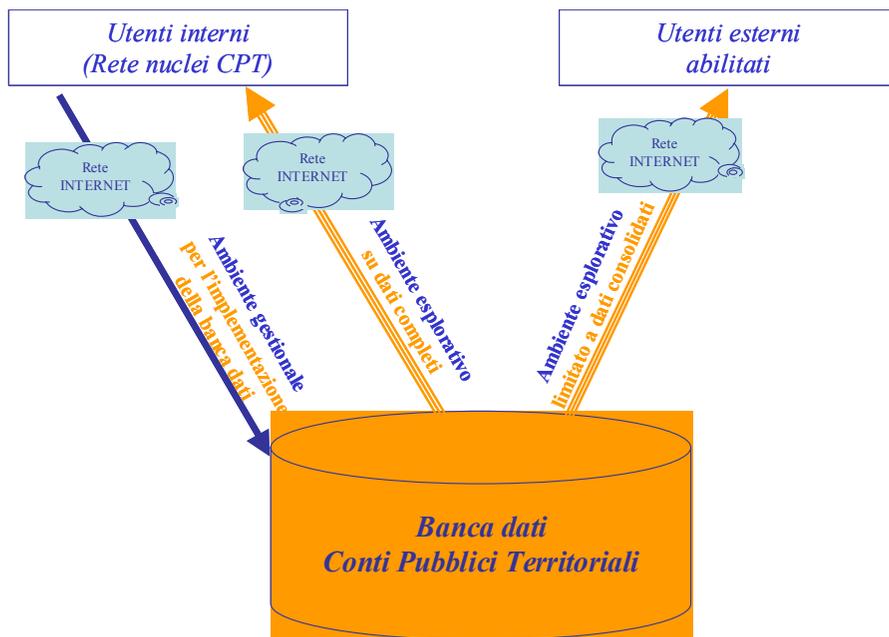
L'uso dell'*Ambiente gestionale* è limitato ai soli utenti interni, Nucleo Centrale e Nuclei Regionali CPT, che, con ruoli diversi¹¹⁴, possono accedere a una serie di funzionalità alla base del processo di alimentazione dell'archivio centrale.

Attraverso l'*Ambiente gestionale*, vi è inoltre la possibilità di effettuare le prime aggregazioni dei dati e di elaborare specifici *report* per la verifica delle informazioni trasmesse al Sistema e ivi memorizzate. Nel momento in cui i dati, relativi all'universo anagrafico degli enti e ai corrispondenti flussi finanziari, sono inviati al SI-CPT, vengono sottoposti a controlli automatici di validazione delle informazioni. Ulteriori controlli vengono successivamente effettuati, soprattutto dal Nucleo Centrale CPT, al fine di garantire non solo l'omogeneità in serie storica delle informazioni archiviate per ogni singola Regione (controllo che spesso viene fatto anche dai Nuclei Regionali), ma anche la confrontabilità dei dati tra diversi territori (mediante

¹¹⁴ I ruoli disponibili sono Amministratore, Responsabile e Visualizzatore e consentono di operare in modo differenziato tra le diverse funzionalità del Sistema. Anche su questo aspetto ulteriori dettagli sono disponibili nel Capitolo VII.

l'uso, ad esempio, di analoghi criteri di classificazione per categorie, sottocategorie e sottotipi per enti analoghi operanti in Regioni diverse).

FIGURA 7.1 IL SISTEMA INFORMATIVO CPT



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Il Sistema permette inoltre di calcolare in modo automatico il consolidamento dei dati finanziari elementari secondo alcune regole predefinite e omogenee per tutte le Regioni italiane, il cui risultato è detto "Consolidato base CPT". Il "Consolidato base CPT" costituisce il riferimento minimo da cui ogni anno si parte per la costruzione dell'aggregato di consolidamento ufficiale CPT destinato alla pubblicazione esterna alla Rete (*Ambiente esplorativo*). È altresì possibile, mediante l'attivazione di una specifica funzionalità dell'*Ambiente gestionale* del SI-CPT, costruire conti consolidati personalizzati variando opportunamente le regole e i criteri del "Consolidato base CPT". L'operazione di personalizzazione consiste nel modificare il numero di enti considerati nell'universo, così come l'origine del dato qualora esista una doppia rilevazione¹¹⁵. Per ciascun tipo di Consolidato, base o

¹¹⁵ Il Sistema Informativo CPT consente la doppia archiviazione dei dati qualora prodotti contemporaneamente sia dal Nucleo Centrale sia dal Nucleo Regionale. È ad esempio il caso delle Amministrazioni Regionali per le quali il Nucleo Regionale provvede a una rilevazione

personalizzato, vengono calcolati direttamente dal Sistema in via automatica alcuni aggregati utili per elaborazioni, analisi e confronti sui dati¹¹⁶. Il SI-CPT consente infine di gestire direttamente al suo interno la validazione ufficiale dei dati. Tale funzionalità consente sia al Nucleo Regionale sia al Nucleo Centrale di avere integrati nello stesso data base sia dati finanziari che informazioni sulla validazione del dato.

L'esplorazione della banca dati è garantita a due diversi livelli (completa o limitata) a seconda del tipo di utente:

- se l'utente è interno alla Rete CPT, accede a una esplorazione completa nell'*Ambiente esplorativo Nuclei*;
- se l'utente è esterno alla Rete CPT, accede, dopo l'abilitazione¹¹⁷, a una esplorazione limitata nell'*Ambiente Esplorativo Esterni*;

Se l'utente è anche parte della rete di produttori dei dati e quindi è anche utente dell'*Ambiente gestionale*, accedendo alla modalità di esplorazione può accedere ai dati elementari di bilancio, ai diversi consolidamenti (ottenuti secondo l'applicazione della regola base o attraverso regole personalizzate) e alle diverse versioni dei dati¹¹⁸. Con il SI-CPT ciascun Nucleo Regionale ha la possibilità di esplorare, visualizzare ed estrarre, in formato elaborabile, tutti i dati ai diversi livelli di memorizzazione e aggregazione. Ciascun Nucleo Regionale può, attraverso una specifica funzionalità, autorizzare i restanti Nuclei Regionali ad accedere ai propri dati elementari¹¹⁹. Gli utenti regionali, per quanto riguarda l'accesso ai dati che si riferiscono ad ambiti territoriali diversi dal proprio, sono trattati alla stregua degli utenti esterni. Questo implica che possono accedere al consolidato delle altre regioni solo previa pubblicazione operata dal Nucleo Centrale.

autonoma, mentre il Nucleo Centrale raccoglie i dati sugli stessi Enti pubblicati dall'ISTAT per sopperire a eventuali mancate rilevazioni da parte dei Nuclei Regionali e per una normale attività di controllo di qualità dei dati.

¹¹⁶ Si tratta in particolare di: Consolidato PA, Consolidato SPA, Consolidato delle Amministrazioni Centrali/PA, Consolidato delle Amministrazioni Regionale/PA, Consolidato delle Amministrazioni Locali/PA, Consolidato delle Amministrazioni Centrali/SPA, Consolidato delle Amministrazioni Regionale/SPA, Consolidato delle Amministrazioni Locali/SPA, Imprese Pubbliche Locali, Imprese Pubbliche Nazionali.

¹¹⁷ L'abilitazione all'esplorazione della banca dati CPT può essere richiesta direttamente attraverso il sito web <https://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp>.

¹¹⁸ Bisogna tener presente che i dati di base possono subire aggiornamenti a seconda della fonte disponibile al momento della loro elaborazione, ma anche revisioni dovute a successivi controlli e verifiche. Il Sistema consente di memorizzare per uno stesso anno di riferimento, diverse versioni dei dati.

¹¹⁹ Senza tale autorizzazione il Nucleo Regionale non può estrarre dati elementari relativi a enti fuori dal proprio confine regionale. Per quanto concerne i dati relativi alle altre regioni, ogni Nucleo Regionale può estrarre flussi consolidati o aggregati di dati relativi a enti appartenenti alla stessa categoria o sottotipo.

Al Nucleo Centrale è invece assicurata la completa esplorazione dell'archivio senza restrizioni sui dati degli enti (anagrafiche, flussi elementari, consolidati ecc.), in virtù del ruolo di garante svolto nel processo di produzione.

L'*Ambiente esplorativo Nuclei* può essere interrogato, con riferimento ai flussi finanziari degli enti della propria regione, rispetto a molteplici dimensioni, tra cui ad esempio:

- **tipo di flusso finanziario:** relativamente a entrate e spese;
- **categorie economiche:** tutte;
- **settori:** tutti;
- **categoria ente:** tutte;
- **sub categoria ente:** tutte;
- **sottotipo ente:** tutti;
- **anno di riferimento dei dati:** è l'esercizio finanziario a cui si riferiscono i dati di bilancio;
- **anno di produzione dei dati:** è l'anno in cui vengono immessi i dati nel Sistema¹²⁰;
- **versione dei dati:** all'interno dello stesso anno di produzione possono essere presenti una o più versioni dei dati¹²¹;
- **revisione dei dati:** all'interno dello stesso anno di produzione e della stessa versione attiva, potranno aversi una o più revisioni dei dati¹²².

Le ultime tre dimensioni nascono dall'esigenza del Progetto di avere a disposizione il dato, oltre che in funzione dell'annualità di riferimento del bilancio, anche rispetto al momento in cui il dato viene prodotto. L'aggiornamento dell'archivio è possibile solo per l'anno di produzione attivo al momento dell'immissione dei dati e ciò consente di mantenere storicizzata l'informazione sui dati elementari di bilancio e di ente, sia rispetto all'anno di riferimento del flusso finanziario, sia rispetto all'anno in cui è stato inserito in banca dati. Vengono così generate tante serie storiche quanti sono gli anni di caricamento dei dati, senza perdere quanto immesso precedentemente e già utilizzato per produrre e pubblicare dati consolidati.

¹²⁰ Ogni anno, a seguito dell'apertura di un nuovo anno di produzione, viene replicata l'intera serie dei dati e ciò implica che l'insieme di dati riferiti allo stesso esercizio finanziario esiste ed è esplorabile per un numero di repliche pari al numero delle annualità di produzione che sono state aperte.

¹²¹ A seguito dell'apertura di una nuova versione viene replicata l'intera serie dei dati (per tutte le Regioni) e ciò implica che l'insieme di dati riferiti allo stesso anno di produzione e allo stesso esercizio finanziario esiste ed è esplorabile per un numero di repliche pari al numero delle versioni che sono state aperte all'interno dello specifico anno di produzione.

¹²² A seguito dell'apertura di una nuova revisione viene replicata l'intera serie dei dati (della singola regione) e ciò implica che l'insieme di dati riferiti allo stesso anno di produzione, alla stessa versione e allo stesso esercizio finanziario esiste ed è esplorabile per un numero di repliche pari al numero delle revisioni che sono state aperte all'interno della specifica versione di uno specifico anno di produzione.

Oltre alle informazioni di tipo finanziario, l'archivio consente di estrarre anche le informazioni anagrafiche, quali ad esempio Indirizzo, Comune, Provincia, Tipo di contabilità, Codice fiscale dell'ente. Inoltre, è possibile estrarre i dati associati ad alcuni *flag* di tipo gestionale, che referenziano in banca dati gli enti e i relativi flussi, di cui alcuni esempi sono:

- **origine/pertinenza del dato:** poiché i dati CPT sono in parte prodotti dal Nucleo Centrale e in parte dal Nucleo Regionale, nel *data base* è prevista l'archiviazione del dato con l'assegnazione di un diverso *flag* di origine/pertinenza; ciò consente l'archiviazione contemporanea di dati riferiti alla stessa unità statistica (ente) e prodotti contemporaneamente dai due Nuclei (NC e NR);
- **ente in attesa codifica:** indica un ente inserito per la prima volta in banca dati oppure variato nella sua forma giuridica e quindi da assegnare a un diverso sottotipo, ma a cui non è stato ancora attribuito il codice sottotipo definitivo;
- **data di movimentazione dell'ente:** ultima data in cui è stato effettuato un inserimento di informazioni relativi all'ente;
- **certificazione del dato:** segnala l'avvenuta certificazione del dato da parte del Nucleo Regionale;
- **autore della certificazione:** indica l'utente che ha operato la certificazione dei dati immessi.

Per il Nucleo Centrale, a tutte le precedenti dimensioni si aggiunge quella del territorio, in quanto, come detto, deve poter operare per ogni regione le operazioni di controllo dei dati definite nel precedente Paragrafo.

Nell'*Ambiente esplorativo Esterni*, l'utente abilitato accede a una versione stabile e ufficiale dei dati consolidati secondo la regola base, disponibili, come accennato, a seguito della conclusione delle procedure di controllo di II livello operate dal Nucleo centrale. In questa modalità di esplorazione, all'utente è garantita una ricca flessibilità di interrogazione dei dati consolidati rispetto alle seguenti dimensioni:

- **anno di riferimento dei dati:** è quello per il quale vengono rilevati i flussi anagrafici e finanziari;
- **Anno di produzione dei dati:** è quello in cui vengono immessi i dati nel Sistema. A seguito di aggiornamenti, per uno stesso anno di riferimento possono esistere più anni di produzione dei dati.
- **Unità territoriale di riferimento:** 19 regioni, 2 province autonome, 7 macroaree e totale Italia;
- **Livello di consolidamento:** Pubblica Amministrazione o Settore Pubblico Allargato;

- **Livelli di governo all'interno dell'universo di consolidamento:** centrale, regionale, locale e enti extra PA (nel caso ci si riferisca al Settore Pubblico Allargato);
- **Categorie economiche:** tutte;
- **Settori:** tutti.

Appare chiaro, quindi, come il Sistema Informativo CPT coniughi una estrema flessibilità del dato con la massima trasparenza delle informazioni, tenendo tuttavia conto delle esigenze necessarie a garantire il mantenimento del segreto statistico¹²³.

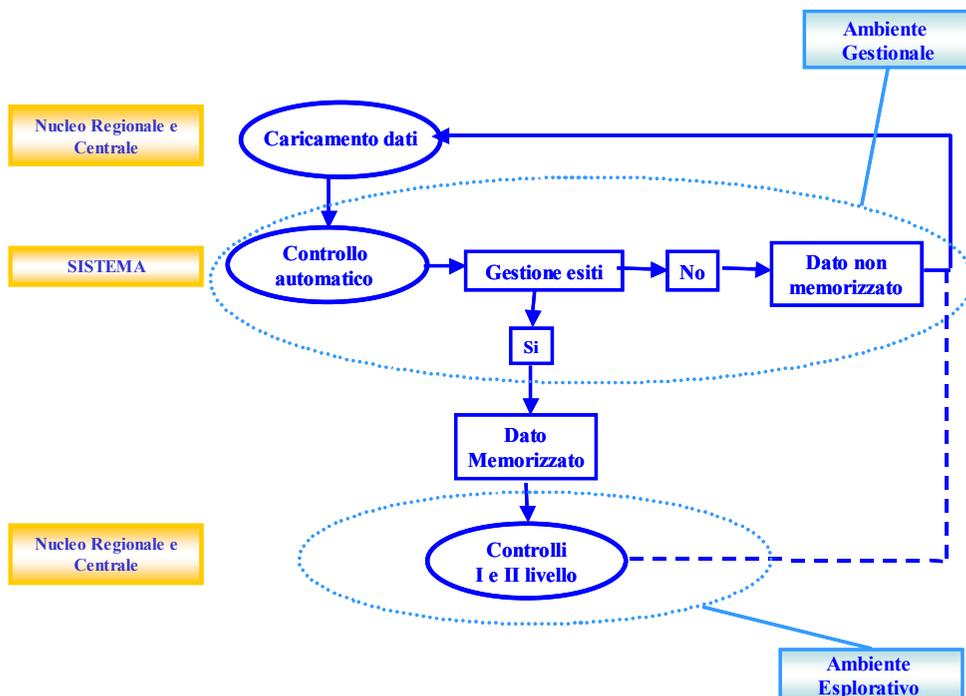
7.3. *Il Sistema dei controlli per i dati CPT*

I dati inseriti nel Sistema Informativo CPT, prima di essere disponibili nell'*Ambiente esplorativo* per elaborazioni e interrogazioni, vengono sottoposti, all'interno dell'*Ambiente gestionale*, a diversi controlli di tipo automatico, quali controlli di coerenza e consistenza numerica a parità di ente e di riferimento temporale¹²⁴. I controlli automatici sono applicati a tutte le informazioni (sia di tipo anagrafico che di tipo finanziario) trasferite al Sistema. In caso di non superamento di tali controlli, il SI-CPT inibisce la memorizzazione dei dati immessi. Solo quando il dato è stato memorizzato in archivio, è possibile svolgere altri controlli ponendo l'attenzione sulla coerenza dell'informazione nel tempo e nello spazio. Si tratta di controlli non automatici, di I livello, operati da Nucleo Centrale e Nuclei Regionali e di II livello, a garanzia dell'intero processo di produzione, effettuati solo dal Nucleo Centrale, che ha piena visibilità dell'intera banca dati. Per entrambi i controlli è necessario svolgere interrogazioni al Sistema attraverso l'uso dell'*Ambiente esplorativo*. Nella figura che segue sono mostrate le diverse fasi di controllo sui flussi finanziari dei singoli enti, nonché gli ambienti del Sistema e gli attori coinvolti.

¹²³ Essendo, tuttavia, i dati elementari su cui si basa la banca dati CPT, tratti da bilanci, ossia da documenti di pubblica evidenza, il vincolo è ovviamente meno stringente.

¹²⁴ Viene ad esempio controllato che il valore complessivo dei flussi relativi a una categoria economica non sia inferiore a quello delle sue componenti (ad esempio, che il totale delle Imposte indirette risulti non inferiore alla voce relativa all'Imposta sul Valore Aggiunto), o il caso in cui siano stati immessi importi negativi oppure, per le informazioni anagrafiche, l'inserimento di un ente con denominazione già esistente in archivio. Per ulteriori dettagli cfr. paragrafo VII.4.

FIGURA 7.2 PROCESSO DI MEMORIZZAZIONE DEI DATI NEL SI-CPT



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Il Sistema Informativo prevede la maggior parte delle verifiche all'inizio del processo di produzione del dato, e, laddove automatizzati, queste sono implementate contestualmente all'elaborazione del dato. Il vantaggio di un elevato livello qualitativo del dato CPT, ottenuto attraverso l'implementazione di controlli, sconta un parziale irrigidimento del processo. Affinché il Sistema dei controlli sia efficace e il SI-CPT possa processare correttamente le informazioni immesse dall'utente, diviene indispensabile, infatti, che l'utente-produttore segua degli specifici passi. I principali *step* del processo di memorizzazione, possono essere sintetizzati come segue:

- il Codice Ente è disponibile solo se:
 - il Nucleo Regionale ha comunicato al SI-CPT una proposta di classificazione di categoria/sottotipo;
 - il SI-CPT ha eseguito il controllo di coerenza automatica sulla categorizzazione proposta per l'ente;

- il Nucleo Centrale ha eseguito un controllo di II livello su tale proposta e ha restituito al SI-CPT la definitiva attribuzione di categoria/sottotipo¹²⁵;
- il caricamento dei dati finanziari può iniziare solo se il Codice Ente risulta disponibile;
- la memorizzazione delle informazioni avviene solo se i dati hanno superato gli specifici controlli automatici.

Una volta che i dati, anagrafici e finanziari, riferiti a ogni singolo ente hanno superato i controlli automatici, vengono memorizzati e divengono interrogabili. L'utente può quindi svolgere tutti i controlli non automatici di qualità, di I e II livello, attraverso l'uso dell'*Ambiente esplorativo* o di apposite funzioni disponibili nel Sistema.

Le principali verifiche qualitative di I livello che ciascun Nucleo dovrebbe effettuare tendono a garantire una produzione di conti completi e confrontabili nel tempo e nello spazio. Si tratta di un *set* minimo di analisi volte a valutare la coerenza temporale, la coerenza tra entrate e uscite e tra voci economiche. Nel caso di enti rilevati sia dal Nucleo Centrale che dal Nucleo Regionale (doppia pertinenza dell'informazione elementare) deve anche essere verificata la coerenza tra le due rilevazioni.

I Nuclei Regionali, così come il Nucleo Centrale avvalendosi dell'*Ambiente esplorativo*, possono evidenziare ogni anomalia riscontrata e quindi procedere a sostituire le informazioni presenti in archivio. Al termine dell'intero processo di caricamento e controllo, i Nuclei Regionali certificano i dati di propria competenza immessi nel Sistema. Il Nucleo Centrale, come detto, utilizza il SI-CPT anche al fine di svolgere, sui dati già memorizzati, la sua funzione di Controllore di II livello per:

- omogeneizzare le informazioni trasmesse dai Nuclei Regionali come, ad esempio, l'assegnazione degli Enti a uno specifico sottotipo;
- scegliere le informazioni elementari da usare per il dato ufficiale CPT, in caso di doppia rilevazione dei flussi dello stesso ente;
- definire, condividendolo con i Nuclei Regionali, il confine dell'universo comune per i conti consolidati ufficiali CPT.

¹²⁵ Tale sistema potrebbe in futuro cambiare per lasciare ai Nuclei Regionali la responsabilità dell'attribuzione del codice sottotipo.

BIBLIOGRAFIA

Amico E., Volpe M. [1982], *Il conto consolidato della finanza pubblica nel Lazio per gli anni 1974-1978*, IRSPEL, Roma

F. Barbaro, C. Carlucci, F. David, S. De Luca, R. Di Manno, F. Nusperli, A. Tancredi, F. Utili, M. Volpe [2004], *L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale*, Numero 1 (Metodi);

Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M.(a cura di) [2006], *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Il Mulino, Bologna

Brambilla A.[2004], *La regionalizzazione del bilancio previdenziale italiano*, Roma

Bramley G., Evans M., *Getting the smaller picture: small area analysis of public expenditure incidence and deprivation in three english cities*, in *Fiscal Studies*, n. 2 2000

Bramley G. et al., *Where does public spending go? Flows of public spending into local areas*, DETR, 2000

Cameron G., McLean I. and Wleizen C., *Public Expenditure in the english regions: measurement problems and (partial) solutions*, *The Political Quarterly*, n. 2 2004.

Cerea G., Dalmonego I., Debiasi F. [1989], *La finanza regionale*, Franco Angeli, Milano

Comune di Perugia - Osservatorio sui servizi pubblici locali [2004], *Comune e Aziende Partecipate fra Innovazione e Qualità*, Atti del Convegno del 29 novembre 2004, Perugia.

Comune di Roma - Dipartimento XV – Direzione e Coordinamento del “Gruppo Comune di Roma” e per le Politiche Economiche e di Sviluppo [2004], *Il Gruppo Comune di Roma, Allegato alla relazione previsionale e programmatica 2005-2007*, Roma.

Corte dei Conti [1990], *Referto spesa ordinaria Mezzogiorno*, Camera di Consiglio Sezioni Riunite 5 dicembre 1990

Cuccu O., De Luca S. [2006], *Le politiche e gli strumenti di programmazione per il turismo* in SVIMEZ, *Rapporto sulla industria turistica nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna

De Luca S, Nusperli F., Sferrazzo A., Tancredi A., Volpe M. [2005], *La misurabilità dei risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche*, *Materiali UVAL* n. 6, Roma, disponibile all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/ml.asp>;

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze [vari anni], *Rapporto Annuale*, Roma disponibile all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/documenti_elenco.asp

- Farneti G. [2006], *Gestione e contabilità dell'ente locale*, VIII edizione, Maggioli, Rimini.
- FORMEZ [1983], *La spesa pubblica consolidata delle regioni centro-meridionali*, Roma
- FORMEZ [1990], *La spesa pubblica consolidata delle regioni centro-meridionali*, Roma
- Forte F., Bevolo M., Clerico G., Rosso L. [1978], *La redistribuzione assistenziale*, ETAS Libri, Milano
- Fortunato G. [1904], *La questione meridionale e la riforma tributaria*, Bari
- Geri M., Volpe M. [1985], *La distribuzione territoriale della spesa pubblica*, in Brancati R. (a cura di), *Politiche regionali e politiche macroeconomiche. L'interdipendenza degli obiettivi e degli strumenti*, Franco Angeli, Milano
- Geri M., Volpe M. [1993], *La distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica* in SVIMEZ, *Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica*, Il Mulino, Bologna
- Giarda P. e al. [1983], *Analisi della spesa pubblica in Lombardia. Conto Consolidato*, IRER, Milano.
- Grossi G. [2004], *Il bilancio consolidato negli enti locali*, seconda edizione aggiornata, CEDAM, Padova
- HM Treasury, *Public Expenditure Statistical Analyses*, London, HM Treasury, vari anni.
- ISTAT [1996], *I conti economici regionali delle Amministrazioni Pubbliche e delle famiglie - Anni 1983-1992*, Argomenti
- ISTAT [2006], *I conti economici nazionali per settore istituzionale: le nuove stime secondo il Sec95*, Roma
- Mazziotta C. [1982], Introduzione, in Amico E., Volpe M., *Il conto consolidato della finanza pubblica nel Lazio per gli anni 1974-1978*, IRSPEL, Roma
- McLean et al., *Identifying the flows of domestic and european expenditure into the English regions, Final report*, Oxford, Nuffield College and London, ODPM, 2003
- McLean I., McMillan A., *The distribution of public expenditure across the UK regions*, Fiscal Studies, n.1 2003
- Ministero dell'Economia e delle Finanze [vari anni, a], *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria*, IPZS, Roma
- Ministero dell'Economia e delle Finanze [vari anni, b], *La spesa statale regionalizzata*, IPZS, Roma
- Ministero dello Sviluppo Economico [2006], *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, IPZS, Roma

Nitti F.S. [1900a], *Il bilancio dello Stato dal 1862 al 1896-1898. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia*, Napoli

Nitti F.S. [1900b], *Nord e Sud. Prime linee di un'inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato in Italia*, Torino

Pantaleoni M. [1891], *Delle regioni d'Italia in ordine alla loro ricchezza e al loro carico tributario*, in *Giornale degli Economisti*

Rapporto ISPE [1991], *I trasferimenti pubblici e la loro distribuzione in Italia*, Roma

Short J., *The regional distribution of Public Expenditure in Great Britain, 1969/70-1973/74*, *Regional Studies*, 12, 1978

SVIMEZ [2006], *Rapporto sull'industria turistica del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna

SVIMEZ [vari anni], *Rapporto sulla economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna