

*Numero 14 – Anno 2007*

## **GUIDA AI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI (CPT)**

Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di  
conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale

**ATTI DEL SEMINARIO DI PRESENTAZIONE**



Ministero dello Sviluppo Economico  
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo  
Unità di Valutazione degli investimenti Pubblici



L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

L'UVAL opera nel Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, dove è stato trasferito con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007. L'Unità è stata costituita, nella sua forma attuale, nel 1998 nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate, all'epoca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici è formata da un massimo di 30 componenti coordinati da un Responsabile ed è parte del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, posto alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento. L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza di programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

### *Collana Materiali Uval*

Direttore responsabile: Laura Raimondo

Segreteria di redazione: [materialiuval.redazione@tesoro.it](mailto:materialiuval.redazione@tesoro.it)

Progetto grafico a cura dell'Ufficio per la Comunicazione e le Relazioni esterne del DPS

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004 (a mezzo stampa)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 513/2004 (a diffusione elettronica)

D.P.C.M. 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007

Finito di stampare nel settembre 2007

**Materiali UVAL** è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval>

**Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale**  
**Atti del seminario di presentazione**

*Sommario*

Il volume raccoglie le relazioni e gli interventi proposti per la presentazione della *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, contenuta nel CD-ROM allegato alla presente pubblicazione. La *Guida* è, con il volume dedicato ai suoi *Approfondimenti*, uno strumento che ricostruisce organicamente obiettivi, metodi e scelte sottostanti la costruzione dei CPT, banca dati sul complesso delle entrate e delle spese (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche nelle singole regioni italiane. La *Guida* è il frutto di un lavoro di riflessione, di elaborazione metodologica, di sistematizzazione di assetti e strumenti avvenuta nel corso di più di dieci anni e basato sulla interazione continua del Nucleo Centrale CPT, che opera presso l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, con i 21 Nuclei regionali della Rete CPT e con istituti di ricerca, università, singoli studiosi e altre Amministrazioni Pubbliche. L'evento di presentazione, tenutosi a Roma nel Luglio 2007, ha visto la partecipazione di fornitori, produttori e utilizzatori dei Conti Pubblici Territoriali e ha permesso di approfondirne potenzialità, limiti e prospettive per una sempre migliore utilizzabilità delle informazioni contenute nei conti consolidati regionali. I CPT consentono di misurare territorialmente i flussi finanziari pubblici italiani e sostengono scelte di programmazione più informate e consapevoli a livello nazionale e regionale, offrendo risposte quantitative e possibilità di analisi per i molteplici aspetti del dibattito teorico sulla politica di sviluppo economico territoriale. È infatti possibile, attraverso essi, monitorare obiettivi di *policy*, indagare le trasformazioni nella gestione di specifici settori di intervento, seguire le riforme federali dello Stato, conoscere i mercati locali e verificare periodicamente il ruolo svolto dai Fondi Strutturali comunitari nelle regioni italiane interessate da tali finanziamenti.

**Guide to the Regional Public Accounts – Methodological and operational aspects of the construction of the consolidated public accounts at the regional level**  
**Workshop proceedings**

*Abstract*

The publication contains the papers and addresses given at the presentation of the *Guide to the Regional Public Accounts – Methodological and operational aspect of the construction of the consolidated public accounts at the regional level*, contained in the CD-ROM attached to this volume. The *Guide*, together with the accompanying volume of analytical material (available only in Italian), provides a comprehensive reconstruction of the goals, methods and choices underlying the construction of the Regional Public Accounts (RPAs), a database containing information on the current and capital account revenues and expenditure of government entities in the individual regions of Italy. The *Guide* is the product of a effort of reflection, methodological development, organization and tool creation, a process that took place over the course of more than ten years. It is founded on constant interaction between the Central RPA Team, which works out of the Public Investment Evaluation Unit, and the 21 Regional Teams of the RPA network, as well as with universities, research institutes, individual scholars and other government bodies. The presentation of the *Guide*, which was held in Rome in July 2007, involved the participation of the suppliers, producers and users of the RPAs and offered an occasion to assess the potential, the limitations and the prospects for enhancing the usability of the information provided by the consolidated regional accounts. The RPAs, which enable the measurement of Italian public expenditure and revenue flows at the territorial level, support more informed planning decisions at the national and regional levels. They offer quantitative answers and opportunities for analysis of many aspects of the theoretical debate on territorial development policy. The RPAs can also be used to monitor policy objectives, investigate changes in the management of specific sectors of intervention, track the federal reforms of government, acquire a greater understanding of local markets and periodically assess the role played by the EU Structural Funds in the Italian regions receiving such financing.

*Il seminario di presentazione della Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale, organizzato dall’Unità di valutazione degli investimenti pubblici, si è tenuto a Roma il 12 luglio 2007.*

*Sono intervenuti quali relatori: Mariella Volpe, Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS), Maria Teresa Salvemini, Università di Roma “La Sapienza” - Europrogetti e Finanza, Giorgio Macciotta, Consigliere CNEL, Francesco Pigliaru, Università di Cagliari, e Carlo Sappino, Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.*

*Hanno partecipato al dibattito: Giovanni D’Amico, Assessore al Bilancio della Regione Abruzzo, Angela Nicolace, Nucleo regionale CPT - Regione Calabria, Alessandra Staderini, Banca d’Italia, Elide Marelli, Nucleo regionale CPT – Regione Lombardia, Maria Silvestrelli, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Elvira Pisani, Nucleo regionale CPT - Regione Toscana.*

*Simona De Luca e Alessandra Tancredi hanno curato la premessa al presente volume e la revisione finale dei testi.*

*Si ringraziano Franca Acquaviva, per la cura nella composizione dei testi e il costante supporto, Alessandro Arrigo, per la realizzazione del progetto grafico, la Società Studiare Sviluppo per l’organizzazione operativa dell’evento di presentazione e per il sostegno alla produzione editoriale della Guida.*

## INDICE

---

<b>I.</b>	<b>Premessa</b>	<b>7</b>
<b>II.</b>	<b>Relazioni</b>	<b>15</b>
II.1	Mariella Volpe – Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS)	15
II.2	Maria Teresa Salvemini – Università di Roma “La Sapienza”, Europrogetti e Finanza	23
II.3	Giorgio Macciotta – Consigliere CNEL	33
II.4	Francesco Pigiariu – Università di Cagliari e CRENoS	38
II.5	Carlo Sappino – Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)	43
<b>III.</b>	<b>Interventi</b>	<b>49</b>
III.1	Giovanni D’Amico – Assessore al Bilancio, Regione Abruzzo	49
III.2	Angela Nicolace – Nucleo regionale CPT, Regione Calabria	51
III.3	Alessandra Staderini – Banca d’Italia	55
III.4	Elide Marelli – Nucleo regionale CPT, Regione Lombardia	56
III.5	Maria Silvestrelli – Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)	58
III.6	Elvira Pisani – Nucleo regionale CPT, Regione Toscana	60
III.7	Nucleo centrale CPT, Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS)	62
<b>IV.</b>	<b>Appendice</b>	<b>67</b>
IV.1	<i>Slides dell’intervento di Mariella Volpe – Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS)</i>	67
IV.2	<i>Slides dell’intervento di Alessandra Staderini – Banca d’Italia</i>	77
IV.3	<i>Slides dell’intervento di Maria Silvestrelli – Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)</i>	79
IV.4	<i>Manifesti esposti nella giornata di presentazione della Guida ai CPT</i>	84



## I. Premessa

Questo volume raccoglie le relazioni e gli interventi esposti in occasione della presentazione della *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, contenuta nel CD-ROM allegato alla presente pubblicazione. L'evento è stato organizzato dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) il 12 Luglio 2007, con l'obiettivo di presentare a un pubblico vasto, il contributo conoscitivo offerto dalla banca dati dei CPT e allo stesso tempo raccogliere spunti di riflessione e indicazioni di affinamenti e ricerche per un sempre migliore utilizzo delle informazioni contenute nei conti consolidati regionali.

In questa breve premessa si riportano alcune sintetiche indicazioni sulla struttura e i contenuti della *Guida*, esplicitando allo stesso tempo le caratteristiche dei Conti Pubblici Territoriali in modo da offrire le coordinate essenziali per una lettura consapevole delle relazioni e degli interventi presentati nel volume.

La *Guida* vuole essere uno strumento operativo organico e completo che dà al lettore indicazioni approfondite su obiettivi, metodi e criteri adottati nei CPT, banca dati sui flussi finanziari (entrate e spese correnti e in conto capitale) delle Amministrazioni Pubbliche nelle singole regioni italiane. L'attuale versione della *Guida*, che aggiorna e amplia l'edizione del 2000,<sup>1</sup> è anche rivolta, con il suo estratto in lingua inglese, a utenti internazionali.

La *Guida* è destinata a una molteplicità di utilizzatori. Si rivolge alla Rete dei Nuclei Regionali CPT (produttori dei dati), al fine di garantire l'applicazione di criteri e metodi corretti e omogenei nella costruzione dei conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale; ma è diretta anche a tutti gli utilizzatori delle informazioni, per offrire loro un quadro completo della metodologia applicata e per poter così analizzare quanto estratto dalla banca dati con piena consapevolezza delle sue numerose potenzialità, così come dei vincoli derivanti dalla natura del dato, dalle diverse fonti utilizzate e dai criteri metodologici adottati. La pubblicazione è strutturata in due volumi: la *Guida* e gli *Approfondimenti*. La prima sintetizza i metodi adottati, i criteri di classificazione applicati, il dettaglio degli enti oggetto di rilevazione, i principali usi e definizioni dei dati così come l'impianto organizzativo e gestionale del progetto. Gli *Approfondimenti*, invece,

---

<sup>1</sup> Cfr. Progetto Conti Pubblici Territoriali, *Guida metodologica per la costruzione di conti consolidati della finanza pubblica a livello regionale*, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2000).

analizzano molti dei temi trattati nella parte generale della *Guida*: criteri di classificazione e codifica, modalità di regionalizzazione dei dati finanziari, raccordi con i diversi sistemi contabili nazionali e internazionali.

Di seguito si dettagliano i contenuti della *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*.

Nel **Capitolo 1, Perché i Conti Pubblici Territoriali**, vengono tracciate le linee generali, presentando i Conti Pubblici Territoriali come risultato di un progetto che ha colmato uno storico vuoto informativo sulla misurazione dei flussi finanziari pubblici italiani a livello territoriale, rendendo possibile una programmazione più informata e consapevole e collocandosi nel dibattito teorico e nel panorama internazionale come un importante punto di riferimento. La ricostruzione della storia del progetto (**paragrafo 1.1**) aiuta a comprendere le numerose innovazioni di prodotto e di processo che, attraverso approssimazioni successive, hanno portato all'attuale versione della banca dati (**paragrafo 1.2**). I CPT, infatti, forniscono oggi, con 12-18 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento, informazioni sul complesso delle entrate e delle spese (correnti e in conto capitale) del Settore Pubblico Allargato nei singoli territori regionali con una articolazione flessibile per svariati sub-aggregati: macro-aree e regioni amministrative, settori, categorie economiche, definizioni di spesa pubblica e soggetti di spesa. I Conti Pubblici Territoriali sono prodotti da una Rete federata di 22 diversi Nuclei, operativi presso ciascuna regione italiana, con il coordinamento dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo. Si tratta non solo di una rete fisica di istituzioni ma, soprattutto, di una rete di metodi condivisi, rafforzata anche attraverso l'istituzione di una Riserva di Premialità volta a sostenere, con risorse aggiuntive, la qualità e la tempestività della rilevazione stessa (**paragrafo 1.3 e Approfondimenti I.1**). Il consolidamento dei metodi utilizzati così come la solidità raggiunta dalla Rete dei Nuclei CPT ha reso possibile, dal 2004, l'inserimento della banca dati nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale (**paragrafo 1.4 e Approfondimenti I.2**). L'intera banca dati è oggi gestita ed esplorabile attraverso il Sistema Informativo CPT (SI-CPT), un archivio strutturato e centralizzato che facilita l'accesso all'informazione e consente un più diffuso uso dei CPT anche a livello internazionale. Il confronto con esperienze di diverse realtà europee (**paragrafo 1.5**) segnala l'estrema rilevanza del progetto, la completezza dei dati rilevati e l'utilizzo di *standard* internazionali volti a favorirne la comparabilità. Nel **paragrafo 1.6** si illustrano



le prospettive del progetto in termini di continuità e di costante affinamento metodologico, di trasparenza e di accessibilità dei dati.

Il **Capitolo 2, Gli universi di riferimento**, affronta innanzitutto le definizioni e i criteri utilizzati per la determinazione dei confini degli universi di soggetti pubblici da rilevare. In particolare nei Conti Pubblici Territoriali si producono informazioni con riferimento al complesso del Settore Pubblico Allargato (SPA), in linea con quanto richiesto dall'UE per la verifica del principio di addizionalità dei fondi comunitari rispetto alle risorse nazionali dello Stato membro. Il Settore Pubblico Allargato è costituito dalla Pubblica Amministrazione (PA), che coincide con la definizione adottata dalla contabilità pubblica italiana ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, e dall'*Extra* PA in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche Nazionali e Locali), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc. (**paragrafi 2.1 e 2.2**). Quest'ultimo ambito viene analizzato separatamente nella sua declinazione nazionale o locale (rispettivamente **paragrafi 2.3 e 2.4**) e rappresenta un vero e proprio monopolio informativo della banca dati. Ciò ha comportato, in particolare per l'universo degli enti dell'*Extra* PA locale, la necessità di definire un apposito sistema di classificazione, illustrato in **Approfondimenti II.1**.

Nel **Capitolo 3, La natura del dato**, si esplicita la natura dei CPT: si tratta di conti finanziari. La ricostruzione dei flussi finanziari consolidati viene effettuata, di norma, sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, registrando le entrate e le spese effettivamente realizzate (**paragrafo 3.1**). La rilevazione della componente allargata del Settore Pubblico ha però imposto l'applicazione di un'attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria della maggior parte di tali enti, a quella finanziaria adottata nel progetto CPT (**paragrafo 3.2**). Gli **Approfondimenti al Capitolo 3** riportano in dettaglio il raccordo sia tra i bilanci dei singoli enti e le classificazioni CPT, sia tra le voci di contabilità economica e quelle finanziarie, sia infine tra la classificazione economica CPT e le voci del SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici).

Il **Capitolo 4, Le dimensioni del dato**, illustra i criteri di classificazione e le diverse chiavi di accesso della banca dati. In particolare la classificazione economica e quella settoriale adottate, riconducibili a quelle tradizionalmente previste dalla contabilità

pubblica italiana e dagli *standard* internazionali, garantiscono una significativa flessibilità dei dati per l'analisi (**paragrafo 4.1**). Il dettaglio riportato negli **Approfondimenti IV.1, IV.2, IV.3 e IV.4** si riferisce a vari aspetti della classificazione settoriale adottata per i dati di spesa CPT. In particolare vengono riportati, mediante schede settoriali, i contenuti teorici di ciascun settore, le criticità riscontrate e la composizione percentuale degli enti che vi operano, così come specifiche problematiche proprie dei bilanci di Stato e Regioni, alcune note di dettaglio operativo per la rilevazione di alcune tipologie di enti e le relazioni esistenti tra la classificazione settoriale CPT e quella internazionale COFOG (*Classification of the functions of government*). Da un punto di vista territoriale, l'universo geografico di riferimento per i Conti Pubblici Territoriali è rappresentato dalle 19 Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Ciascuna unità territoriale è codificata secondo lo *standard* ISTAT, al fine di facilitare la consultazione e garantire la confrontabilità con altre banche dati (**paragrafo 4.2**). La dimensione temporale dei dati dei Conti Pubblici Territoriali (**paragrafo 4.3, Approfondimenti IV.5 e IV.6**) ha oggi raggiunto i 12-18 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento dei dati e ha conosciuto negli ultimi anni un significativo miglioramento. Ciò è dovuto sia all'applicazione omogenea di specifici metodi di stima dei dati mancanti, che all'introduzione di uno strumento statistico di anticipazione dell'ambito maggiormente utilizzato nelle analisi congiunturali di dati finanziari.

Il **Capitolo 5, Metodi e criteri di regionalizzazione e di consolidamento**, affronta uno degli aspetti maggiormente complessi nella realizzazione di un conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale, che è quello delle metodologie applicate per regionalizzare e consolidare i conti dei diversi enti del Settore Pubblico Allargato. Vengono trattati separatamente i criteri adottati per disaggregare i dati dei soggetti sovraregionali di spesa (**paragrafo 5.1**) e di entrate (**paragrafo 5.2**), mediante l'utilizzo di specifici indicatori che tengono conto delle esigenze informative del data set dei CPT. Casi specifici, come quelli della regionalizzazione delle spese e delle entrate fiscali dello Stato o delle entrate contributive degli Enti di Previdenza, sono trattati negli **Approfondimenti al Capitolo 5**. Nel **paragrafo 5.3** vengono segnalate le cautele necessarie per la costruzione di saldi regionali tra spesa e entrate e gli aggiustamenti indispensabili da effettuare sui dati CPT per calcolare i cosiddetti residui fiscali, coerentemente con i criteri di regionalizzazione adottati nella banca dati. Nel **paragrafo 5.4** vengono dettagliati i metodi applicati per effettuare il processo di consolidamento. I Conti Pubblici Territoriali considerano infatti ciascun ente dell'universo di riferimento

quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo. Di conseguenza, nel considerare il solo settore della Pubblica Amministrazione le imprese pubbliche che non ne fanno parte (poiché appartenenti al Settore Pubblico Allargato) sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA, i trasferimenti a esse risultano interni all'universo di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi.

Nel **Capitolo 6, Usi e definizioni dei dati per l'analisi**, si dà conto delle possibili aggregazioni delle variabili di base dei CPT per rispondere a diverse esigenze di *policy* e di ricerca. L'estrema flessibilità delle informazioni della banca dati fa sì che si possano considerare diversi insiemi di categorie economiche (**paragrafo 6.1**) e di settori di intervento (**paragrafo 6.2**) riferiti ad ambiti territoriali costruibili anche *ad hoc* (**paragrafo 6.3**). Un'importante esemplificazione dell'uso dei Conti Pubblici Territoriali con la finalità di quantificare gli effetti finanziari delle recenti riforme federali, è rappresentata dal "Termometro del federalismo", un set di sei indicatori costruiti a partire dai dati CPT (**Approfondimenti VI.1**), mentre una lettura di dettaglio della comparabilità dei Conti Pubblici Territoriali con le informazioni tratte dalla Contabilità Nazionale ISTAT (**Approfondimenti VI.2**) suggerisce come sia possibile confrontarsi e raccordarsi con altre statistiche ufficiali che, pur partendo da presupposti metodologici diversi, forniscono dati su fenomeni sovrapponibili.

Il **Capitolo 7, Il Sistema Informativo dei Conti Pubblici Territoriali**, è dedicato a una descrizione ragionata della struttura dell'archivio centralizzato e condiviso dei dati CPT. Si tratta di un Sistema capace di garantire una completa accessibilità e flessibilità esplorativa delle informazioni sia per la Rete dei produttori che per gli utilizzatori esterni, a qualsiasi livello di aggregazione. A partire dalla formalizzazione dei dati CPT quali grandezza multidimensionale (**paragrafo 7.1**), si passa a descrivere i criteri generali adottati per la gestione e l'esplorazione della banca dati (**paragrafo 7.2**) e i controlli necessari per garantire la qualità dei flussi finanziari archiviati nel Sistema (**paragrafo 7.3**). Gli **Approfondimenti al Capitolo 7** dettagliano alcuni dei criteri adottati per la costruzione del Sistema, le principali caratteristiche dei dati presenti in archivio, i diversi profili di utenti abilitati e le possibili opzioni a disposizione degli utilizzatori.

La giornata di presentazione della *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, di cui di seguito si riportano gli interventi dei relatori e i contributi dei diversi partecipanti, non ha visto

un'illustrazione analitica del volume ma è stata un'occasione di confronto e dibattito tra fornitori, produttori e utilizzatori dei Conti Pubblici Territoriali utile per approfondirne potenzialità, limiti e prospettive, evidenziando allo stesso tempo il significativo valore dato dalla disponibilità di un vero e proprio compendio metodologico aggiornato, completo e dettagliato.

L'intervento di apertura della giornata di presentazione è stato di Mariella Volpe che, come responsabile del progetto CPT, ha tratto spunto dall'occasione data dalla pubblicazione della *Guida* per darne un senso più ampio, esplicitando alcune grandi scelte ispiratrici, la filosofia di fondo e l'attuale stato dell'arte dei Conti Pubblici Territoriali e offrendo anche alcune letture e analisi dei dati. Sono quindi intervenuti Maria Teresa Salvemini, Giorgio Macciotta e Francesco Pigliaru, i tre relatori esterni al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo invitati, quali *discussant* della *Guida*, a commentarne criticamente i contenuti ponendo domande e stimolando risposte, offrendo spunti metodologici e possibili percorsi di approfondimento e analisi dei dati CPT. Il dibattito successivo ha visto la partecipazione di numerosi interlocutori presenti che hanno reagito agli stimoli proposti e hanno dato vita a un confronto ampio e ricco su aspetti metodologici e di utilizzabilità dei dati, su ruoli e contenuti dell'informazione statistica pubblica, sulle difficoltà e le opportunità del modello organizzativo proprio del progetto CPT.

Sono intervenuti *policy makers* regionali, esponenti della Rete dei Nuclei CPT, analisti delle informazioni e fornitori dei dati di base, ovvero tutti gli attori essenziali del sistema federato dei Conti Pubblici Territoriali. L'intervento di chiusura della giornata è stato di Carlo Sappino, Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, che ha tracciato alcune considerazioni di sintesi rivolgendo una particolare attenzione a tutti gli elementi emersi nel corso della giornata di specifico interesse per una Pubblica Amministrazione e per le decisioni che una Pubblica Amministrazione deve assumere. Ha inoltre evidenziato la necessità di dare oggi un effettivo riconoscimento a tutte le strutture che insieme cooperano alla realizzazione di questo progetto. Infatti, pur nella positiva valutazione degli strumenti di incentivazione finanziaria che in questi ultimi anni hanno sostenuto e rafforzato la Rete dei Nuclei CPT, è indispensabile un definitivo passaggio da progetto pionieristico a progetto a regime, con tutto ciò che questo può comportare in termini di procedimenti standardizzati e di risorse da stanziare per garantirne un suo pieno e costante funzionamento.

L'occasione di presentazione della *Guida* ai CPT è stata un momento di dibattito e confronto sul ruolo che la statistica pubblica può e deve avere nel sostegno ai *policy makers* e ha offerto numerosi spunti di riflessione generali e particolari, prospettive per il progetto CPT e potenzialità per il più ampio sistema della contabilità pubblica italiana. Volendo brevemente tracciare gli esiti conclusivi della giornata si può dire che l'obiettivo di un pieno e consapevole utilizzo dei dati dei Conti Pubblici Territoriali da parte di politici e pubblici decisori, di attente analisi territoriali dei flussi finanziari pubblici come veri strumenti operativi a sostegno dei diversi documenti programmatici nazionali e regionali, è un traguardo verso il quale i CPT oggi devono certamente tendere. Sono stati delineati possibili percorsi di ricerca, alcuni già avviati, altri da intraprendere: tutti basati sulla forte cooperazione tra realtà nazionali e regionali con l'obiettivo di studiare, capire, valutare e analizzare sia le decisioni di spesa pubblica che le scelte di politica fiscale adottate nel corso degli ultimi anni per comprenderne al meglio scenari e prospettive. Si sono evidenziate anche possibili linee di attività comuni tra realtà amministrative e mondo accademico, volte ad approfondire possibili "satellite" dei CPT, quali ad esempio la costruzione di veri e propri saldi territoriali oggi non calcolabili direttamente o possibili dati previsionali quali strumenti a ulteriore supporto di analisi e letture territoriali della finanza pubblica italiana.



## II. Relazioni

### II.1 Mariella Volpe – Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS)<sup>2</sup>

La scelta che abbiamo fatto nell'organizzare i lavori di questa giornata è stata quella di affidare soprattutto ai nostri tre ospiti (la Prof.ssa Salvemini, il Prof. Macciotta, il Prof. Pigliaru) la presentazione del volume, lasciandoli liberi di commentare, suggerire, proporre e indicare nuove direzioni di approfondimento.

Siamo infatti convinti che dopo un lavoro così oneroso, come è stato quello della costruzione della *Guida*, è preferibile che non siano gli stessi autori ma degli esperti informati a diffondere e rendere appetibili contenuti tanto complessi. I relatori, oltre a essere grandi esperti nei temi oggetto della *Guida* e ad aver avuto un ruolo nella crescita di questo progetto, sono utilizzatori fortemente informati e consapevoli, avendo usato spesso la banca dati a fini di ricerca economica, ma anche come supporto alle scelte di programmazione. Pertanto più di ogni altro sono in grado di valutarne vantaggi e svantaggi, limiti e potenzialità, e di suggerirci nuove linee di indagine.

Io cercherò invece di dare un senso più ampio a questa *Guida* che chiude un lungo percorso di analisi e di elaborazione metodologica; cercherò soprattutto di rendere chiare alcune grandi scelte ispiratrici del progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT), la sua filosofia di fondo, e proverò a leggere l'attuale stato dell'arte alla luce di queste scelte, in modo da fornire anche qualche suggestione al dibattito.

Il principio di fondo sottostante la produzione di questi dati è che l'informazione statistica sia un bene prettamente pubblico, con le caratteristiche tipiche di un vero e proprio bene pubblico, destinato a un utilizzo quanto più ampio possibile. Questo principio cardine è alla base di due grandi convinzioni: 1) che le decisioni di *policy* debbano essere basate su evidenze empiriche e su dati di fatto; 2) che la politica pubblica debba essere trasparente e misurabile. In altre parole riteniamo che si possa decidere solo conoscendo e misurando.

L'informazione tuttavia non costituisce di per sé conoscenza. Solo dei buoni dati trasformano l'informazione in conoscenza, migliorando anche le capacità democratiche della società, cioè il controllo dell'utenza sulla gestione della cosa pubblica. Ne deriva che una ricostruzione *ex post* quanto più solida e trasparente dei flussi finanziari – che

---

<sup>2</sup> Le *slides* con cui l'intervento è stato illustrato sono riportate in Appendice IV.1

consenta di valutare la distribuzione territoriale e i suoi effetti e di monitorare gli obiettivi – accresce le capacità dei *policy maker*, sia a livello centrale che a livello locale, e garantisce la possibilità di fissare obiettivi fondati e verificabili.

È evidente come queste grandi dichiarazioni di principio debbano essere declinate e riempite di contenuto, affinché non rimangano degli *slogan*. Noi abbiamo ritenuto di farlo attraverso la costruzione di informazione di alta qualità, al tempo stesso completa, flessibile, disaggregata, affidabile, tempestiva, certa, condivisa, accessibile e comparabile.

La storia dei CPT è un percorso di avvicinamento a queste regole, il cui perseguimento è forse oggi quasi completamente realizzato. Proverò quindi a leggere l'attuale stato dell'arte dei Conti Pubblici Territoriali alla luce delle risposte che, nel corso del tempo, sono state date a queste stesse regole, richiamandole una ad una:

- *Completezza*: la banca dati consente di ricostruire a livello regionale la totalità della spesa e la totalità delle entrate, sia correnti che in conto capitale, per un universo estremamente ampio: il Settore Pubblico Allargato. Proprio l'ampiezza dell'universo è uno dei punti di forza dei CPT: si tratta di un settore molto più ampio di quello normalmente utilizzato negli aggregati di contabilità pubblica, che estende il concetto più tradizionale di Pubblica Amministrazione (PA) a quello di Settore Pubblico Allargato (SPA) e include le imprese pubbliche nazionali e le imprese pubbliche locali.

In particolare, il segmento delle imprese pubbliche locali è l'elemento distintivo della banca dati: con circa 2.800 unità rilevate esso costituisce un monopolio, consentito dalla estrema capillarità sul territorio della Rete dei Nuclei Regionali CPT (NR CPT).

Ci sono almeno tre buoni motivi per preferire l'uso del SPA alla PA nella analisi delle politiche pubbliche territoriali. In primo luogo perché tale aggregato consente di cogliere come erogazioni finali sul territorio, quindi non solo come trasferimenti tra amministrazioni, quelle proprie di numerosi soggetti operanti in settori chiave per lo sviluppo, quali le ferrovie, le poste, i servizi pubblici locali; in secondo luogo perché la loro spesa influenza molto i rapporti relativi tra Mezzogiorno e Centro-Nord; infine perché anche agli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico si applicano alcuni principi programmatici volti a garantire un adeguato volume di risorse alle aree sottoutilizzate, come quello di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento delle proprie risorse ordinarie, così come stabilito dall'art. 1, comma 17 della L. 311/2004.



- *Flessibilità e disaggregazione*: ritengo che questo sia davvero un principio chiave. Alla sua realizzazione abbiamo sempre dedicato la massima attenzione, nella convinzione che solo il dettaglio e la flessibilità consentano di porre domande complesse e di verificare ipotesi fini.

Non dobbiamo dimenticare che i CPT sono nati proprio come risposta alla assenza di informazioni sistematiche, omogenee, ma soprattutto adeguatamente articolate, sui flussi finanziari pubblici a livello territoriale. Sono nati cioè come sostituzione di un'informazione statistica pubblica carente, coprendo un vuoto secolare che già avevano tentato di colmare alcuni grandi "padri fondatori", a cominciare da Pantaleoni e Nitti.

A oggi le chiavi di accesso sono molteplici (regione, anno, categoria economica, settore di intervento, livello di governo, ente) e garantiscono all'informazione una enorme flessibilità.

- *Affidabilità*: l'intero processo di ricostruzione avviene seguendo un percorso *bottom-up*; è quindi una ricostruzione dal basso per aggregazione di dati elementari fino al risultato di un conto consolidato finale. La ricostruzione effettiva dei flussi finanziari garantisce un ricorso limitato a stime o a riclassificazioni sulle fonti dirette e l'origine dell'informazione è costituita dai bilanci consuntivi degli enti oggetto di analisi.

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 ufficiale. L'inserimento nel SISTAN ha valorizzato notevolmente i prodotti della banca dati, garantendo a essi lo *status* di informazione statistica pubblica.

- *Tempestività*: negli ultimi anni, su questo aspetto, sono stati raggiunti risultati notevoli. A oggi l'intera banca dati consente di disporre dell'informazione all'anno *t-1*; ad esempio per il nostro Rapporto annuale disponevamo, a fine 2006, del conto consolidato completo aggiornato a fine 2005. Ciononostante, proprio al fine di utilizzare i risultati CPT come fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico, si è ritenuta necessaria una informazione ancor più tempestiva ricostruita attraverso uno strumento satellite gestito dalla nostra Unità di Verifica degli investimenti pubblici. E' stata cioè realizzata una ulteriore "anticipazione" sistematica delle informazioni derivanti dalla elaborazione di dati amministrativi ufficiali, attraverso la costruzione di un Indicatore anticipatore

(IA). Si tratta di uno strumento statistico che anticipa i risultati dei CPT con un *lag* temporale significativamente ridotto (3-6 mesi), 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 finanziarie per l'anno in corso.

- *Certezza*: non solo la tempestività, ma anche la certezza delle date di rilascio è una necessità per una analisi corretta e per corrette decisioni di *policy*. Noi lavoriamo in base a un preciso cronogramma che prevede, oltre a periodiche revisioni strutturali, due rilasci annuali, in coincidenza con il Rapporto Annuale del DPS – nel mese di febbraio – e con la produzione del DPEF – nel mese di luglio.
- *Condivisione dei metodi*: l'assetto istituzionale del progetto è stato pensato fin dalle origini come federato e la decisione di costruirlo come tale è stata una scelta forte. L'ambizione era infatti quella di realizzare un sistema in grado di mettere insieme informazione prodotta a livello centrale e regionale così come di rendere, al tempo stesso, il 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. La Rete dei produttori è oggi costituita da 21 Nuclei Regionali, uno presso ciascuna regione italiana con il coordinamento centrale dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS). Solo la capillarità della rete sul territorio consente una rilevazione così dettagliata e articolata da garantire la ricostruzione di tutta la componente allargata locale. E' altrettanto importante segnalare che, se la Rete regionale dei Nuclei è un enorme valore di questo progetto, il Nucleo Centrale, operante presso l'UVAL, ne è al contempo motore e cuore, poiché negli anni ha costruito e sedimentato i metodi non solo con professionalità e rigore, ma con la passione necessaria a mantenere in vita un progetto così complesso.
- *Accessibilità*: i dati CPT sono immediatamente disponibili e facilmente accessibili. Tavole aggiornate con informazioni regionali estratte dalla banca dati CPT sono disponibili all'indirizzo [www.dps.mef.gov.it/cpt](http://www.dps.mef.gov.it/cpt).

Inoltre, 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. 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 qualunque utente abilitato, a qualsiasi livello di aggregazione delle informazioni. 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.

- *Comparabilità*: nonostante la diversità nella natura del dato, nell'universo di riferimento e negli aggregati rispetto alle altre fonti pubbliche, facciamo costante attenzione alla necessità di colloquiare con il “resto del mondo”, a creare cioè confronti e raccordi con gli altri sistemi di rilevazione e classificazione, nazionali e internazionali. L'estrema flessibilità delle informazioni di base, peraltro, consente di riferirsi ad aggregati contabili, territoriali ed economici assolutamente confrontabili con quelli di altri dati ufficiali.

Tale necessità, ancora più sentita a seguito dell'inserimento del progetto nel Sistema Statistico Nazionale, ha portato alla realizzazione di costanti esercizi di confronto con altre statistiche ufficiali che, pur partendo da presupposti teorici diversi, forniscono dati su fenomeni largamente sovrapponibili a quelli misurati da CPT, come il Conto Consolidato della Pubblica Amministrazione elaborato dalla Direzione di Contabilità Nazionale dell'ISTAT.

Al tempo stesso teniamo conto, ad esempio nell'ambito dei criteri per delimitare i confini del Settore Pubblico Allargato, dei concetti adottati a livello internazionale ai fini della definizione degli *standard* contabili per gli Enti pubblici, i cosiddetti IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*); e, nel tentativo di rappresentare correttamente la molteplicità dei settori dell'intervento pubblico, assumiamo il sistema di classificazione ufficiale delle spese sostenute dalle Pubbliche Amministrazioni dettato dall'ONU e adottato dagli organismi internazionali, cioè la COFOG. Infine, nell'analisi delle categorie economiche, garantiamo il raccordo tra quelle adottate dai CPT e i codici gestionali del SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici).

Proprio grazie a tutte queste caratteristiche i CPT supportano, ormai da tempo, l'analisi e le scelte programmatiche. Sono infatti molteplici i punti del processo decisionale in cui si utilizzano i Conti Pubblici Territoriali per monitorare le politiche di sviluppo, per supportare le scelte di *policy* e per migliorare l'analisi, sia a livello centrale che regionale.

Non ho oggi il tempo per segnalarvi tutti i casi di utilizzo della banca dati. Alcuni possibili usi sono evidenziati anche nei manifesti che abbiamo predisposto per questa giornata (cfr. Appendice IV.4) e che rappresentano diverse letture dell'Italia così come ricostruibili attraverso questi dati. Altri spero emergano dal dibattito e dalle testimonianze degli utenti del sistema CPT.

Mi limito quindi a darvi qualche solo qualche esempio per stimolare la curiosità su alcuni impieghi a supporto delle politiche di intervento regionali e centrali. Come supporto alle politiche regionali cito due lavori, uno in corso e interno alla Rete dei produttori dei Conti Pubblici Territoriali, l'altro invece esterno alla Rete e appena concluso.

Quello interno è un progetto alquanto ambizioso, attualmente in corso, il cui obiettivo è la 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. Gli attori coinvolti sono i Nuclei Regionali CPT che, in questo modo, possono estendere il loro ruolo da quello di meri produttori di dati a quello di utilizzatori consapevoli degli stessi. Una base analitica così dettagliata e ricca, può infatti consentire un'analisi dei rapporti relativi tra territori anche su aree di intervento finora poco indagate, quali i rapporti tra Regione e Stato centrale, Regione e Enti Locali, Enti Locali e imprese da questi controllate. Anche in questo caso il ruolo del Nucleo centrale, finalizzato a garantire l'omogeneità e la correttezza metodologica dei diversi prodotti realizzati, assume particolare importanza sia nella impostazione *ex ante* che nella valutazione *ex post*.

L'altro esempio è relativo anch'esso a un uso finalizzato all'analisi regionale, ma, come ho detto, esterno alla Rete dei produttori CPT. Gli esiti di questo lavoro sono stati resi pubblici a giugno 2007. Si tratta della redazione nelle *Note regionali annuali* della Banca d'Italia – che descrivono l'andamento dell'economia di ciascuna delle 20 regioni italiane attraverso la costruzione di numerosi indicatori sia reali sia finanziari – di un capitolo, di grande interesse, relativo a *La dimensione dell'operatore pubblico a livello regionale e i principali campi di intervento*, ricostruito proprio grazie alla disponibilità dei nostri dati. Immagino che di tale esperienza parleranno direttamente e più ampiamente i responsabili del lavoro che vedo qui presenti. Anche in questo caso l'analisi sfrutta tutte le potenzialità e l'ampio dettaglio dei nostri dati, consentendo una ricostruzione dettagliata dei rapporti relativi tra aree territoriali.

Il modo più diretto per raccontare invece come, a livello centrale, usiamo la banca dati per misurare i risultati dell'intervento pubblico, valutare gli effetti territoriali delle politiche, operare eventuali interventi correttivi, è quello di fare qualche esempio tratto dal Cap. III dell'ultimo Rapporto Annuale DPS, elaborato in larga parte proprio sulla base dei Conti Pubblici Territoriali<sup>3</sup>.

Il dato più evidente a livello macroeconomico è il permanere di una positiva correlazione della spesa pubblica complessiva con il grado di sviluppo, che conferma un generale effetto antidistributivo: a un basso PIL *pro capite* si accompagna una ridotta spesa complessiva *pro capite* e viceversa<sup>4</sup>. La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente che, oltre a costituire circa il 90 per cento dei bilanci pubblici, è, nella struttura che la determina, la componente più rigida e meno manovrabile a fini di *policy*, poiché segue il processo di sviluppo piuttosto che orientarlo e concorre in definitiva al mantenimento degli squilibri. La spesa in conto capitale, sia pure assai inferiore in termini di entità complessiva rispetto alla spesa corrente, ha evidenziato per alcuni anni una certa coerenza con gli obiettivi di riequilibrio, avvantaggiando le regioni meno sviluppate. Nel periodo 1996-2005, la quota di spesa in conto capitale al Sud del Settore Pubblico Allargato è stata infatti mediamente pari al 35,7 per cento. Tale ruolo parzialmente riequilibratore è imputabile alla circostanza che larga parte della componente di spesa finalizzata allo sviluppo (Fondo per le Aree Sottoutilizzate e Fondi Strutturali) viene allocata territorialmente in base a criteri definiti *ex ante*, in coerenza con quanto sancito all'art. 119, comma 5, della Costituzione. Si evidenzia, tuttavia, come il ruolo di riequilibrio a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, che si era mantenuto fino al 2001, si vada riducendo negli anni più recenti<sup>5</sup>. In particolare, negli ultimi due anni della serie, il Centro-Nord registra una spesa *pro capite* superiore di circa 180 euro rispetto al Mezzogiorno.

Il fenomeno è in larga misura riconducibile alle dinamiche di investimento degli Enti del SPA. Questi, poiché orientati a una logica di mercato, incontrano infatti grandi difficoltà nel realizzare un'azione redistributiva tra le aree del Paese, benché in tal senso indirizzati

---

<sup>3</sup> Il Rapporto Annuale 2006 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo è disponibile al seguente indirizzo: [www.dps.mef.gov.it/rapporto\\_annuale\\_2006.asp](http://www.dps.mef.gov.it/rapporto_annuale_2006.asp)

Le *slides* utilizzate nel corso dell'intervento per illustrarne il Capitolo III, riportate come tutte le altre in Appendice IV.1, vengono citate separatamente nelle note che seguono, per maggiore facilità di lettura e interpretazione delle informazioni commentate.

<sup>4</sup> Cfr. *slide* 19 in Appendice IV.1

<sup>5</sup> Cfr. *slide* 20 in Appendice IV.1

dal decisore pubblico. La maggior parte di tali Enti risulta lontano dal perseguimento dell'obiettivo programmatico sancito dall'art. 1, comma 17 della L. 311/2004 (Legge Finanziaria per il 2005) – finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno una quota di risorse ordinarie in conto capitale pari al 30 per cento della spesa totale e al 45 per cento della spesa in conto capitale<sup>6</sup>.

Anche la spesa delle imprese pubbliche locali, cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la *mission* di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, è fortemente concentrata nel Centro-Nord. La dimensione finanziaria di tali entità non è elevata (6,6 per cento della spesa in conto capitale complessiva), ma l'analisi di questa componente è particolarmente importante per il settore locale, proprio perché dà informazioni precise sulla struttura dei mercati e sulle differenziazioni territoriali rispetto alla scelta del trasferimento di funzioni, consentendo una analisi più vera anche del decentramento amministrativo<sup>7</sup>.

A titolo esemplificativo vi mostro l'andamento della spesa in tre settori chiave, quello dell'ambiente e smaltimento dei rifiuti, quello della viabilità e altri trasporti e quello dell'acqua<sup>8</sup>. Emerge con notevole chiarezza come alcune cadute considerevoli della spesa di livello centrale e locale, che nei settori citati caratterizzano gli ultimi anni, non risulterebbero spiegabili senza introdurre l'informazione relativa alla fetta consistente delle imprese pubbliche locali, verso cui è stato orientato un significativo processo di decentramento di funzioni e attività, indotto sia da autonome scelte del governo locale che da prescrizioni normative o regole programmatiche (come ad esempio nel settore dell'acqua, la Legge Galli e alcune prescrizioni del QCS 2000-2006).

Chiudo dicendo che, sebbene i CPT siano ormai uno strumento solido e a regime, le aree di potenziale e ulteriore sviluppo sono ancora molteplici. 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.

Di non minore importanza è l'obiettivo, cui si dedica oggi 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

---

<sup>6</sup> Cfr. *slide* 21 in Appendice IV.1

<sup>7</sup> Cfr. *slide* 22-23 in Appendice IV.1

<sup>8</sup> Cfr. *slide* 24-25-26 in Appendice IV.1

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.

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.

## **II.2 Maria Teresa Salvemini – Università di Roma “La Sapienza”, Europrogetti e Finanza**

Sono molto contenta di discutere gli aspetti metodologici di un progetto che appare oggi pienamente maturo, ma che ha dietro di sé anni di lavoro, paziente e intelligente che io stessa contribuì ad avviare all'Osservatorio delle Politiche Regionali nel 1994.

Mi rallegro con me stessa per aver individuato Mariella Volpe tra quel personale *ex* Agensud, o *ex* organismi dell'intervento straordinario, che doveva trovare collocazione nei Ministeri o in altre Istituzioni. Purtroppo questa operazione, che avrebbe potuto arricchire di competenze tecniche specifiche e di importanti conoscenze le amministrazioni (cosiddette ordinarie), fu assai depotenziata, e per certi aspetti resa impossibile, da una serie di difese corporative che furono messe in atto, soprattutto da parte degli uffici del personale dei Ministeri e anche – devo dirlo – da una sostanziale disattenzione del ceto politico verso un'operazione che avrebbe dato assai più senso a quella chiusura dell'intervento straordinario che Nino Andreatta aveva realizzato con forte determinazione, e in così poco tempo.

Alcuni, bravissimi, dell'*ex* Agensud, o del Dipartimento per il Mezzogiorno, che avevo conosciuto come Capo di Gabinetto di Andreatta, vennero con me all'Osservatorio

delle Politiche Regionali. Tra questi, appunto, Mariella Volpe. Altri non furono altrettanto ben utilizzati. Peccato.

L'aver arricchito gli studi sul tema dei CPT fu, nel 1994, il frutto dell'osservazione di un disastro. I dati riguardanti l'Intervento Straordinario erano pessimi:

- non si sapeva quante promesse erano state fatte e quante risorse c'erano per le agevolazioni alle imprese;
- non si sapeva quante erano le opere iniziate e non completate, e quali i costi;
- non si sapeva nulla sull'addizionalità delle risorse;
- non si aveva nessun elemento di conoscenza per una vera visione globale delle politiche che potevano avere influenza sullo sviluppo dal Mezzogiorno, che pertanto sembrava affidato solo all'intervento di fondi specifici.

L'Osservatorio, per la breve durata che ebbe, fu poco più che un "segnale di istituzionalizzazione". Ma forse fu il primo luogo ad avvertire quanto fosse inutile parlare di "politiche" senza che vi fosse uno sforzo teso alla loro misurazione.

Vennero considerate "politiche di sviluppo" principalmente quelle legate alla programmazione e alla spesa dei fondi europei (e così, si può dire, è ancora oggi: nel DPEF dell'anno scorso, dopo una serie di capitoli dedicati ai vari settori, ve n'è uno intitolato al Mezzogiorno, quasi che vi fossero possibilità di disegnare un progetto di sviluppo che non considerasse le politiche della scuola, o delle città, e fosse riconducibile a un volume a sé stante di risorse da spendere).

Il primo grimaldello che trovammo, all'Osservatorio, per rompere questo muro cinese della separatezza tra le varie politiche implementate dai diversi soggetti istituzionali e la politica di sviluppo del Mezzogiorno, affidata alla spesa dei Fondi Strutturali, fu la verifica dell'addizionalità.

Se si doveva dimostrare a Bruxelles che le risorse ottenute erano aggiuntive, occorreva avere un conto preciso di ciò a cui venivano "aggiunte". Era la spesa in conto capitale il principale oggetto d'attenzione. Ma non la sola spesa della PA. I fondi europei potevano, infatti, essere dati anche alle Ferrovie dello Stato, all'Anas, agli Enti acquedottistici: anche della spesa di questi doveva essere data dimostrazione; e anche, per i rapporti interni tra soggetti pubblici, dovevano essere ben precisate entità e tempi dei cofinanziamenti nazionali.



Dico questo non per ricordare qualcosa che potrebbe interessare soltanto a me, ma per far capire a tutti anche il percorso intellettuale che ha guidato, in questi anni, la costruzione dei Conti Pubblici Territoriali.

Un percorso che ha la caratteristica di non essere finalizzato al controllo (com'è il caso dell'azione di altri che si occupano di conti pubblici, come la Ragioneria Generale dello Stato o la Corte dei Conti) né di avere un ruolo di spettatore neutrale (come l'ISTAT).

È un percorso fatto da chi vuole capire quali politiche si sono fatte, si stanno facendo, con una particolare attenzione alla loro distribuzione sul territorio perché è dalla politica regionale che nasce il bisogno, lo stimolo.

Era però una via impervia, faticosa, percorribile sola da chi avesse la “caparbieta” ma anche, aggiungo io, il senso “morale” del dovere verso la collettività, del proprio compito di *civil servant*, che hanno le persone che hanno perseguito o collaborato a questo progetto, molte delle quali conosco personalmente da tempo, e tra le quali voglio ricordare anche Fabrizio Barca.

E quanto difficile fosse l'impresa lo dimostra, per analogia, la ancora irrisolta questione dei Conti Pubblici utilizzabili per il rispetto dei vincoli posti dal Patto di Stabilità.

Questione adesso avviata, se non a soluzione, almeno a essere affrontata con qualche speranza di successo, col sistema SIOPE, basato sulla rilevazione di tutti i pagamenti. Ma che per molti, troppi anni, si è arenata sul fatto che sistemi contabili resi diversi tra loro da un mal riposto concetto di autonomia rendevano impossibile ogni operazione di consolidamento. Il che era vero, se si ragiona in termini degli *standard* formali richiesti dai giuristi contabili, ma che per la sua urgenza e importanza avrebbe potuto essere affrontato con maggiore determinazione, da parte del legislatore, e con un approccio metodologico e istituzionale analogo a quello usato dai CPT.

Naturalmente, la soluzione del problema richiede un passo ulteriore, perché si deve passare dai dati SIOPE, relativi ai pagamenti di cassa, ai dati di competenza.

Inoltre, qualcuno mi ha detto (io sono da molto tempo fuori da queste questioni) che la proprietà dei dati è del Ministero dell'Economia, e che questo ne limita l'utilizzo da parte di altri. Se questo è vero, bisognerebbe anche lì seguire l'esempio dei CPT: cioè un coinvolgimento, sia nella fornitura che nell'utilizzo dei dati, di tutti gli attori istituzionali, in modo automatico, senza permessi e anzi con un'azione di stimolo all'uso da parte di tutti gli studiosi, come quella che portò, qualche anno fa, al Convegno su “Federalismo,

equità e sviluppo, i risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali”.

Quel che ci viene oggi chiesto di presentare è una *Guida*, cioè un documento, assai denso, sugli aspetti metodologici e operativi. Mi sembra difficilmente sottovalutabile l'importanza dei Conti Pubblici Territoriali ai fini di analisi delle politiche, e perciò l'interesse va, in primo luogo, ai risultati, alle tavole statistiche presentate nel sito dedicato alla banca dati e alle varie classificazioni adottate.

Per prima cosa però voglio sottolineare l'onestà intellettuale di questa *Guida*. Non vengono indicate solo le “modalità d'uso” ma anche le debolezze vere o eventuali problemi non risolti.

Questo è metodo scientifico. Garantisce avanzamenti, conoscenze. Non si difende il potere dell'informazione. Si ammette che vi saranno revisioni sistematiche, e i motivi di queste. Si danno avvertenze sulle imprecisioni che portano alla scelta di non riclassificare le microvoci dei bilanci, di prendere, per prima cosa, ciò che c'è, segnalando però le imperfezioni che possono far seguito a questa scelta.

Di fronte all'urgenza, all'enormità del problema di sapere quanto, in una regione, si spende per risolvere questo o quel problema, è abbastanza secondario che questo “quanto si spende” possa presentare qualche imperfezione, e comunque vi sono numerosi *caveat*.

Molto da sottolineare, nel metodo usato, è il rapporto tra Stato centrale e Enti periferici. Lo Stato centrale spesso è arrogante e paternalistico. I poteri locali troppo spesso lamentosi ed esigenti. Ambedue i lati difendono potere, cercano spazi di esclusività, ne difendono i confini.

Non siamo un Paese abituato alla cooperazione istituzionale, ma risulta altrettanto chiara, dalla modalità organizzativa di questo progetto, la possibilità di poter avviare un tale percorso. La collaborazione è un'operazione bidirezionale, sia come *input*, sia come *output*. Essa è utile a entrambi i lati.

Dirlo è una cosa. Farlo un'altra. Istituzionalizzare la collaborazione, senza passare per i barocchismi dei “poteri condivisi” è un miracolo. È una strada che andrebbe seguita anche per evitare sprechi, inefficienze, duplicazioni, basate tutte su quei “dibattiti vecchi”, che Mariella Volpe citava a proposito dell'Intervento straordinario, ma che sono presenti in tutti i campi dell'azione pubblica.

Difficile presentare in modo adeguato questa *Guida*, anche perché sceglierne qualche punto qua e là si giustifica poco, e perché sono certa che qualsiasi osservazione è stata già fatta, ed è stata già discussa ed esaminata.

Non è perciò a beneficio di Mariella Volpe e dei suoi colleghi che farò un paio di osservazioni sul metodo. Esse, saranno a esclusivo beneficio del pubblico: ovvero per tutti coloro che, leggendo questa *Guida*, e soprattutto approfondendo certi temi e certe politiche, possono avere necessità di qualche ulteriore avvertenza.

Tre punti vorrei segnalare:

1. la regionalizzazione della spesa statale per interessi;
2. l'uso dei dati di cassa, e del cosiddetto Indicatore anticipatore degli investimenti;
3. l'ancora insufficiente regionalizzazione della spesa per "ricerca e sviluppo".

Analizziamoli in dettaglio.

1. Sulla regionalizzazione della spesa per interessi, la *Guida* mette molte mani avanti, e a pagina 92 suggerisce di effettuare le analisi sui dati dei CPT al netto di essa.

La ragione è che la ripartizione territoriale degli interessi è quella effettuata dalla RGS per l'Amministrazione Centrale. Questa localizza i pagamenti sulla base della ripartizione territoriale dei titoli del debito pubblico, ma ciò contribuisce a ripartire le spese secondo la distribuzione territoriale degli intermediari finanziari ai quali le famiglie affidano i propri risparmi. Non a caso, il grosso degli "oneri non ripartibili" della spesa della PA consolidata si trova in Lombardia (40 per cento del totale nel 2003-2004), con tutte le altre regioni fortemente distaccate.

D'altra parte mi sembra giusto che non si sia utilizzato il metodo ISTAT, che collega la ripartizione degli interessi alla ripartizione dei disavanzi che hanno originato il debito, quasi che si tratti di vedere "di chi è la colpa". Il problema è quello di vedere se si può conoscere "chi se ne avvantaggia", dal pagamento di interessi. E a mio parere, questo non può essere fatto.

Peraltro, data la grande dimensione della spesa per interessi, il suo grande peso sul PIL e sul totale del bilancio, un uso dei dati che sommi alle altre voci di spesa settoriali regionalizzate, anche gli oneri non ripartibili porta a una lettura inesatta di queste informazioni. Si pensi che la spesa per interessi rappresenta il 6 per cento del PIL, con il 90 per cento riferibile al solo bilancio dello Stato, data la politica, fatta

per moltissimi anni, di far raccogliere le risorse del Tesoro, emettendo debiti, e poi distribuendoli. Quando si vuole lavorare su questi dati occorre quindi usare solo la spesa primaria, e solo il saldo primario.

Il fatto di non potere “regionalizzare” il poter d’acquisto connesso alla distribuzione di interessi, significa, infatti, anche che modelli di domanda che usino questi dati sarebbero imprecisi. Così come i saldi entrate/spese eventualmente calcolati.

Anche per gli interessi di Regioni o Enti Locali e Aziende l’ipotesi che siano distribuiti nella Regione che emette il debito è un’ipotesi forte: basti considerare che BOC e BOR sono collocati pressoché interamente nei portafogli bancari, o nei *dossier* di titoli in gestione da parte delle banche che hanno organizzato il collocamento. Non mi sembra che, a livello territoriale, ci sia alcun rapporto tra il debito emesso e gli interessi pagati. Meglio quindi utilizzare, per tutto il conto consolidato, il solo saldo primario. Questo significa anche che le voci disaggregate, sia economiche che settoriali, non sono “rapportabili” al totale della spesa, se questa comprende gli interessi.

2. Il secondo punto sul quale mi sembra utile concentrare l’attenzione è quello dell’uso dei dati di cassa, e di che cosa questo significa sia nella rilevazione della spesa di investimento, sia nella costruzione di quello che viene chiamato l’Indicatore anticipatore della spesa in conto capitale della PA.

L’uso dei dati di cassa, anziché di quelli di competenza (finanziaria o economica) è una scelta che privilegia un momento effettivamente rilevabile, costituito dal pagamento, non interpretabile in modo difforme nell’una o nell’altra istituzione, e basato sui conti consuntivi.

Con riferimento alla spesa per investimenti, il primo problema che nasce da questa scelta è che molti dati usati nel Settore Pubblico Allargato, che sono particolarmente importanti proprio per la spesa in infrastrutture di vario tipo, possono generare difficoltà di passaggio dalla loro contabilità “economica”, sulla quale ciò che viene registrato è il valore-costo, delle risorse utilizzate e il valore-ricavi, dei servizi prodotti, indipendentemente dal momento in cui ciò avviene. Ma questo è solo un problema tecnico, di cui sono ben consapevoli i costruttori della nostra banca dati.

Più interessante è riflettere sul significato dell’uso dei dati di cassa in termini di analisi delle politiche. C’è una vecchia discussione sull’utilizzo dei dati sugli investimenti nei modelli econometrici. Ricordo però, sommariamente, alcuni

elementi di questa discussione. L'investimento è un processo. Parte dalla legge di spesa, cui segue il bilancio dell'Ente, la redazione della contabilità finanziaria, poi l'impegno, la contabilità di competenza ed economica. La spesa nella PA, inoltre, avviene per stati di avanzamento (negli Enti dell'*Extra* PA è invece diverso) e quindi, solo a questo punto, si ha il completamento dell'opera, il collaudo e il saldo finale.

I pagamenti intermedi, ancorché significativi, non ci dicono se il servizio viene effettuato, se quella politica settoriale è veramente in atto; ci dicono solo quanto materiale è stato acquistato, quanti salari pagati. L'uso dei pagamenti "intermedi" vale per i modelli "di domanda"; ma non dice nulla sull'uso dell'opera, sui servizi che essa fornisce, e pertanto, non è utilizzabile nei modelli di offerta, nei modelli di sviluppo dove conta il capitale.

Ma se questo è vero, sono costretta a esprimere qualche dubbio sull'utilità del cosiddetto Indicatore anticipatore. Si dice che esso è costruito "per effettuare analisi congiunturali e disporre di una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico".

È ovvio che la natura stessa dei vari "passaggi" che compongono il processo di spesa nel conto capitale consente di adottare tecniche statistiche per "anticipare" le informazioni sulla spesa di cassa. Basta avere corretti schemi di contabilità, e poi su questi applicare adeguati modelli statistici, o schemi previsivi *ad hoc*.

Ciò è quanto fa la *Guida* e mi sembra ben costruito.

Ma a che a scopo possiamo farlo? Per vedere se il prossimo anno si farà una spesa di investimenti uguale o maggiore di quella dell'anno precedente? Se si sta rispettando, o no, la ripartizione nel tempo di un certo programma di spesa? (questo è il caso dell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno). Per vedere quale area geografica sarà particolarmente in ritardo, ma senza poter valutare se ciò dipende dal tipo di spesa che si sta facendo?

Sono tutte domande alle quali non so dare una risposta.

Credo che qualche utilità vi sia, ma forse vorrei qualche spiegazione, e comunque suggerirei un qualche "distacco" dal dato, dalle sue variazioni.

Il vero valore dei CPT sta nel loro significato strutturale, di analisi delle politiche, non nell'uso per analisi di breve periodo.

3. Vorrei dire qualcosa sulla classificazione settoriale CPT, perché offre informazioni di grande interesse. Il conto consolidato del Settore Pubblico è stato distribuito in categorie diverse da quelle dei bilanci pubblici, che di norma si rifanno allo schema ONU della *Classification of the Functions of Government*, ma che a questo schema sono facilmente raccordabili. È questo un punto sul quale la *Guida* si sofferma, e difficilmente può essere sottovalutata l'utilità delle informazioni per chi vorrà utilizzare in modo misto i dati dei bilanci.

Per usare i dati dei CPT in funzione di analisi delle politiche settoriali per singole regioni, occorre rendere i dati regionali tra loro confrontabili, nel senso che le Regioni italiane sono di dimensioni tra loro molto diverse e con densità della popolazione pure molto diverse. La prima operazione da fare, perciò, è trasformare i valori assoluti in valori *pro capite* e quindi, se le spese settoriali vengono interpretate secondo il loro “peso” sul totale della spesa pubblica rilevata, si deve sottrarre da questo la spesa per interessi, per i motivi già esposti. Questi calcoli erano stati oggetto di un esercizio che, insieme a Macciotta, avevo realizzato qualche tempo fa, su dati 2003, e che non ho potuto, al momento, aggiornare con i dati più recenti oggi disponibili. Credo però che i risultati non possano essere molto diversi, e comunque il mio obiettivo oggi è solo quello di segnalare al dibattito alcune tipologie di utilizzo di questi dati, senza entrare troppo nel merito delle politiche.

Utilizzando la spesa settoriale *pro capite* delle singole regioni, ho voluto infatti verificare alcuni “pregiudizi” che appaiono molto diffusi, e sui quali spesso si basano gli interventi di politica della spesa.

Il primo pregiudizio è che nelle regioni meridionali vi siano burocrazie eccessive e troppo costose; il secondo, opposto, che siano invece le regioni ricche quelle nelle quali sia il governo centrale, che i governi regionali spendono di più per il finanziamento della macchina pubblica.

In realtà, se si costruisce una sorta di funzione di produzione, rapportando quanto si spende, in ogni Regione, per l'Amministrazione alla spesa totale (esclusi gli oneri ripartibili, per il peso, in questi, degli interessi, e sempre citando i valori *pro capite*) si può notare che in tutte le Regioni il rapporto è pressoché costante: tra il 12 e il 13 per cento della spesa riguarda le spese di funzionamento, indipendentemente della collocazione geografica. I dati “anomali” (attorno al 16 per cento) sono, come prevedibile, nelle Regioni a statuto speciale e nel Lazio (per l'abnorme peso della

capitale). Vi è però anche la Lombardia, che col suo 15 per cento sembra richiedere una verifica su anni diversi (prima di tentare qualche spiegazione).

È interessante pure verificare se le Regioni che sembrano essere più efficienti, secondo questi miei semplici calcoli, che sono (non è una sorpresa) Liguria, Piemonte ed Emilia Romagna, con due punti percentuali in meno nel rapporto tra amministrazione generale e spesa complessiva, sono strutturalmente e stabilmente, nel tempo, sempre quelle con le strutture pubbliche più efficienti.

Un secondo interessante insieme di informazioni viene dal settore “Interventi in campo sociale”. La spesa di questo settore è la più elevata, come peso, tra le spese settoriali, sia a livello nazionale, sia nelle singole regioni. Ma è il confronto tra regioni quello che consente di capire perché la spesa *pro capite* del settore pubblico, nel suo insieme, è più alta nelle regioni del Centro-Nord che in quelle meridionali.

Il Rapporto Annuale 2006 del DPS dice che nel periodo 1996-2005 con una spesa media annua<sup>9</sup> di circa 770 miliardi di euro, a prezzi 1999, “il cittadino del Centro-Nord si avvale mediamente di un ammontare, calcolato a valori costanti, pari a 14.242 euro *pro capite*, circa il 42 per cento in più rispetto ai 10.044 euro del cittadino del Mezzogiorno”.

Ora, nella spesa pubblica totale, il peso del sistema pensionistico è estremamente rilevante (il 40 per cento circa della spesa previdenziale, a livello nazionale). Ma se si guarda alle singole regioni, si può asserire che il valore *pro capite* della spesa previdenziale è molto più alta nelle regioni del Centro-Nord che in quelle del Mezzogiorno: tra i 4.300 e i 6.200 euro *pro capite*, nella prima, tra i 2.700 e 4.100 euro, nella seconda (il dato è del 2003).

Poiché in Italia vige ancora un sistema previdenziale a ripartizione, nel quale l'entità della pensione supera di molto il valore attuariale dei contributi pagati, e poiché l'insieme del sistema pensionistico presenta un disavanzo che viene coperto a valere sulla fiscalità generale, si può dire che il fattore di redistribuzione che opera, nel sistema finanziario italiano, per questa via, attenua in modo assai sensibile il carattere di progressività del sistema fiscale. Forse non è detto che siano le Regioni più povere a pagare le pensioni alle Regioni più ricche, ma è certo che non ricevono gli stessi

---

<sup>9</sup> Cfr. *Rapporto Annuale 2006* del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, pag. 163, disponibile su [www.dps.mef.gov.it](http://www.dps.mef.gov.it)

benefici, semplicemente perché in queste Regioni minore è stato, in passato, il tasso di occupazione, e quindi è minore l'ammontare complessivo delle pensioni erogate.

Non voglio con questo entrare in un tema politicamente così caldo. Voglio solo dire che questo non è che un esempio di un fatto molto più generale e ricordare una cosa che chi ha studiato i problemi del Mezzogiorno ben sa: che quando si parla di problemi dello sviluppo del Mezzogiorno, non si può guardare all'intervento straordinario, ancorché aggiuntivo, senza considerare l'insieme delle politiche pubbliche realizzate.

Un settore che appare di grande interesse, perché l'estensione dalla PA al Settore Pubblico Allargato consente di affrontare il tema della esatta dimensione della spesa pubblica, è quello di Ricerca e Sviluppo. In questo settore, Stato e Regioni pesano per il 32 per cento; il peso più consistente è dato dagli Enti di ricerca (CNR, ENEA, INFN, ISTAT, ISAE), che nel complesso raggiungono circa il 60 per cento<sup>10</sup>.

Sorprende, però, il fatto che Enti come ENI, ENEL, Aziende *ex* IRI, non vengano in alcun modo considerati "produttori di ricerca", ciò potrebbe, forse, essere dovuto al fatto che operano attraverso loro partecipate che non fanno parte dell'aggregato considerato. Comunque, la regionalizzazione delle spese in questo settore mi sembra che ponga qualche interrogativo. Se si analizzano i dati *pro capite*, il Lazio presenta valori 8 o 10 volte più grandi di quelli delle altre regioni. Ora, è vero che CNR ed ENEA, i due Enti maggiori, hanno le loro sedi principali a Roma. Ma è anche vero che essi sono organizzati con centri di ricerca sparsi su tutto il territorio, molti dei quali si finanziano anche, direttamente, attingendo a fonti estere.

Se, come diceva Nitti, un servizio è importante per quel che offre a tutta la nazione, ma conta anche dove è prodotto, questo deve essere considerato particolarmente importante proprio per il settore della Ricerca. Una Regione, una città, che sono sede di importanti centri di ricerca o che ospitano università attive in questo campo, godono anche di maggiori possibilità di *spin off* e di trasferimenti tecnologici. Penso che su questo i dati possano essere migliorati, sfruttando certamente la necessaria collaborazione di CNR e ENEA.

---

<sup>10</sup> Cfr. *Rapporto Annuale 2006* del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, pag. 281, disponibile su [www.dps.mef.gov.it](http://www.dps.mef.gov.it)



### II.3 Giorgio Macciotta – Consigliere CNEL

Il mio contributo, così come quello che mi ha preceduto, vuole ugualmente partire da un apprezzamento: quello di un utilizzatore di questi dati. Io ritengo che il lavoro che oggi è disponibile, con una serie storica decennale che intreccia finanza centrale, regionale e locale, e che consente, come ha detto la Dr.ssa Volpe, di avere informazioni sia per la Pubblica Amministrazione che per il Settore Pubblico Allargato, è molto importante e sarebbe utile che venisse utilizzato al meglio in discussioni che, in assenza di numeri, sono spesso filosofiche.

Io penso, infatti, che non si può discutere di bilancio senza avere i numeri e tutte le discussioni senza i numeri sono fondate sulla sabbia.

Mi capita molto spesso di andare in giro e di scoprire leggendo metropolitane sui flussi territoriali della finanza pubblica nel nostro paese, su flussi ininterrotti di risorse che andrebbero dal Nord verso il Sud, sull'evasione fiscale, sul peso delle burocrazie; se poi guardiamo ai dati esatti scopriamo che la spesa per il personale di tutte le Pubbliche Amministrazioni dislocate nel Mezzogiorno cresce nel decennio del 25 per cento mentre quella nel Centro-Nord cresce, invece, del 35 per cento.

Se guardiamo al dato della spesa per *Amministrazione generale*, nel quale sono incorporati i cosiddetti costi della politica, scopriamo che i valori *pro capite* sono di gran lunga più alti nelle regioni del Centro-Nord e che la dinamica di tale spesa, al netto del Lazio, è più alta nelle regioni del Centro-Nord che non nelle regioni del Mezzogiorno; che la Lombardia, per citare l'esempio di una regione non piccolissima, fatto 100 il 1996, cresce fino a raggiungere il valore di 275 nel 2005.

Esaminando questi dati ci sono alcune sorprese che forse meriterebbero di essere meglio conosciute da chi spesso parla del bilancio senza avere l'idea, ad esempio, che, in rapporto al PIL, la pressione fiscale del Trentino è inferiore a quella della Calabria e che il contributo alle entrate nazionali del Trentino e della Calabria è sostanzialmente uguale, malgrado il PIL *pro capite* del Trentino sia circa il doppio di quello della Calabria. Varrebbe la pena, forse, di introdurre qualche elemento di riflessione e da questo punto di vista l'elaborazione dei CPT costituisce un patrimonio che meriterebbe di essere meglio esplorato. Su questo tema tornerò alla fine del mio ragionamento.

Io trovo questa ricchezza informativa particolarmente utile anche in relazione a una discussione che, proprio dopo il Consiglio dei Ministri della settimana scorsa, si è aperta:

quella dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Mettere in piedi un modello di attuazione del 119 senza avere chiari i flussi delle risorse, settoriali e territoriali, è cosa stravagante e varrebbe la pena che di questo materiale si dotassero molto rapidamente tutti coloro che a livello locale devono decidere su questa materia e devono interloquire sulla decisione.

C'è anche un problema. L'art. 119 evoca il federalismo fiscale su due terreni: quello delle regioni (art. 117, e trasferimento dei poteri legislativi), e quello degli Enti Locali (art. 118 e trasferimento delle competenze amministrative). Non c'è federalismo fiscale possibile se non si tiene conto che la gran parte delle centrali di spesa dovrebbe dislocarsi presso il livello più vicino ai cittadini. Il vecchio art. 118 diceva che le competenze amministrative "possono" essere delegate al di sotto di chi esercita il potere legislativo. L'art. 118 attuale prevede che le competenze amministrative "sono" delegate, salve eccezioni, al livello più vicino ai cittadini. Di questo credo che si tenga scarsamente conto anche nei progetti di cui oggi si discute e, anche da questo punto di vista, il lavoro sui Conti Pubblici Territoriali è prezioso.

Cambia non solo la dislocazione delle centrali di spesa ma anche il modo di garantire la provvista delle risorse. Rispetto al passato è esclusa la via maestra del finanziamento dei livelli substatuali attraverso i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Tale pratica è stata sostituita da un *mix* di tributi propri, compartecipazioni ai tributi erariali, più eventuali quote del fondo perequativo, senza vincolo di destinazione per i territori meno dotati di capacità fiscale. Da questo punto di vista è di interesse rilevare, attraverso questa serie storica, come il complesso delle entrate degli enti del Mezzogiorno cresca, nel decennio, di circa quattro punti in rapporto al PIL dell'area, come il complesso delle entrate nel Centro-Nord diminuisca di un punto, e come la forbice (che era 52 e 44 all'inizio del periodo esaminato) divenga 51 e 48 alla fine del periodo. Io credo che anche questa dinamica meriti qualche attenzione nella costruzione di un modello di federalismo fiscale.

Penso che il valore della completezza, il primo punto a cui si riferiva la Dr.ssa Volpe, nasce dalla lunghezza della serie e dall'accuratezza dei dati: dieci anni sono rilevanti. Non esiste infatti un universo così ampio a disposizione da altre fonti. Questi dati offrono inoltre la possibilità di seguire le politiche di esternalizzazione a società interamente controllate o comunque largamente controllate: ANAS, Ferrovie dello Stato, Cassa Depositi e Prestiti, che assume un ruolo sempre più rilevante nel controllo di patrimoni

pubblici essenziali. Sono tutti soggetti che meritano di essere tenuti sotto osservazione perché la loro costruzione non ha diminuito il peso del potere pubblico se, ad esempio, l'ANAS da Ente autonomo dello Stato è diventato SpA. Ai fini del potere decisionale e dei conti pubblici la situazione non è cambiata perché si tratta di una SpA interamente controllata, esattamente come le Ferrovie dello Stato.

Il fatto che i CPT diano informazioni sui conti di tutti questi soggetti, fornisce alla rilevazione un valore particolare.

Inoltre, la sua articolazione per livelli di governo ci dice quale è la dimensione della spesa storica, e quale è stata la sua evoluzione, già svolta oggi da Enti Locali e Regioni. La prima applicazione del federalismo fiscale non può che partire dalla traduzione in compartecipazioni, tributi propri, ad aliquota normale, ed eventuali quote del fondo perequativo della spesa storica. Poi si passerà alla attivazione di nuove competenze, attraverso l'applicazione dell'art. 117, e all'attribuzione di ulteriori risorse. Ma già la quantificazione dei costi relativi a questo primo blocco di competenze, che la serie storica consente di verificare, evita che si possano determinare iniziative di una qualche disinvoltura. Ne riporto una che mi è capitato di vivere quando svolgevo un altro mestiere: si scoprì che un Ministero aveva svuotato, notte tempo, i capitoli di funzioni destinate a trasferimenti alle Regioni costringendoci a quantificare le risorse da trasferire attraverso la ricostruzione di una serie storica almeno triennale, per evitare che le regioni abbandonassero il tavolo della conferenza Stato-Regioni. Oggi abbiamo un dato ufficiale, quello dei Conti Pubblici Territoriali, che rende più complicati simili giochi.

Il secondo aspetto positivo è costituito dalla possibilità di ricostruire i costi delle funzioni trasferite da due punti di vista. Registro che, quando si parla di standardizzazione dei costi, si parla sempre di efficienza, e non di quantità dei servizi forniti. Io penso invece che la standardizzazione debba essere duplice, in termini di efficienza ma anche in termini di quantità di servizi.

Nel recente DPEF - documento un po' meno positivo di quello dell'anno passato - tra gli aspetti criticabili c'è il fatto che nei 17 capitoli di politiche settoriali fondamentali non c'è un numero sugli obiettivi quantitativi che si vogliono raggiungere salvo che in un caso, quello della scuola per l'infanzia. Si scrive, in quel capitolo, che l'obiettivo da perseguire può essere quello del 30 per cento dei bambini assistiti. Io mi domando se non sarebbe stata utile una tabellina che dicesse quanti sono i bambini assistiti in Emilia e quanti in Calabria, per consentire di capire l'obiettivo quantitativo che ci si pone e il

*gap* che occorre superare se vogliamo realizzare la standardizzazione. Non dobbiamo poi parlare solo dell'efficienza, che, indiscutibilmente, è raggiunta più al Nord, ma anche del livello dei servizi che, altrettanto indiscutibilmente, documenta i gravi squilibri tra le diverse aree del paese.

La lunghezza della serie storica consente anche di superare qualche difetto derivante da oscillazioni anomale. Il prodotto va ben al di là del contributo che può dare alla verifica dell'addizionalità delle risorse comunitarie rispetto a quelle nazionali. È certamente utile per affrontare il tema, ma è molto di più.

Il lavoro compiuto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo è stato utile e credo che il Dr. Sappino sia in grado di comprenderne a fondo il valore e di utilizzarlo al meglio e questo è garanzia del fatto che il lavoro continuerà, naturalmente dovendo fare un passo gigantesco in avanti e riuscendo a entrare nel circuito della politica.

Purtroppo questo lavoro ancora non è entrato nel circuito della politica. A titolo di esempio, mi sia consentito citare la discussione surreale che si è svolta, in materia di politiche attive del lavoro, in occasione della recente discussione della legge finanziaria della Regione Sardegna. La Sardegna è stata, permanentemente, nell'ultimo decennio, la regione che nelle politiche del lavoro ha fatto registrare la più alta spesa *pro capite*. Nell'ultimo anno rilevato, ad esempio, ha speso 107 euro *pro capite*, mentre la seconda regione italiana ne ha spesi 53, la terza 33 euro, con la media del Mezzogiorno pari a 20 euro e la media nazionale a 12 euro. In Sardegna si è deciso di raddoppiare lo stanziamento invece di interrogarsi su come venivano spese o non spese le risorse già stanziare. Questo per dire che, se questo dato fosse entrato nel circuito della politica, forse 150 milioni di euro si sarebbero potuti utilizzare meglio. Credo che sarebbe davvero necessario che vi entri.

Da questo punto di vista occorrono ancora alcuni approfondimenti: sono state segnalate alcune difficoltà nel reperimento dei dati. Credo che a queste difficoltà si possa, anzi, si debba, porre rimedio. La discussione che si è aperta in questi giorni sull'attuazione dell'art. 119 ci dice che, se è vero che Regioni e Enti Locali hanno autonomia di entrate e di spesa, è anche vero che l'Amministrazione Centrale ha il diritto, e il dovere dico io, di avere tutti i dati. Questo diritto-dovere proviene direttamente dall' art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, che stabilisce che il Centro deve attuare la perequazione, cosa impossibile senza disponibilità di dati. Inoltre l'Amministrazione Centrale deve definire "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che

devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” – art. 117, comma 2, lettera m) – e senza informazioni quantitative non si può stabilire quali sono i livelli essenziali e quali i *gap* da superare. Il Centro ha il diritto e il dovere di avere questi dati in funzione del coordinamento informativo-statistico che svolge per tutte le amministrazioni statali, regionali e locali – art. 117, comma 2, lettera r) – e perché, infine, il Centro ha competenze concorrenti con le regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica – art. 117, comma 3). Quindi autonomia di entrate e di spesa non significa derogare all’assoluta trasparenza dei flussi e dei dati.

Credo sarebbe utile verificare la congruità, a questi fini, del disegno di legge sul federalismo fiscale approvato dal Consiglio dei Ministri. Il disegno di legge fa dei passi avanti ma credo che forse qualche correzione andrebbe introdotta e, nella discussione in corso, sarebbe utile che si mettesse l’occhio anche sui criteri della perequazione in funzione del rapporto Nord-Sud su cui ho insistito e su cui tanto ha posto l’attenzione anche la Dr.ssa Volpe.

Infine, ritengo che questo lavoro sia particolarmente utile anche in funzione di un’altra attività che oggi si sta svolgendo e mi riferisco alla riforma e alla riagggregazione dei dati di finanza pubblica. Se posso introdurre una considerazione autocritica, quando nel 1997 si passò dai capitoli di spesa e di entrata, alle Unità Previsionali di Base (UPB), ci fu un accorpamento un po’ casuale dei capitoli stessi. Occorrerebbe evitare che nel passaggio dalle UPB ai programmi e alle missioni si facesse oggi più o meno la stessa cosa. Un lavoro attento di “spacchettamento” delle UPB e di successivo “rimontaggio” è essenziale. L’articolazione per settori che la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali ha realizzato consente di supportare questo lavoro. Sarebbe utile che il Dipartimento facesse valere questa competenza e questa professionalità anche fornendo sostegno ad altri soggetti che si stanno occupando di questa materia e che potrebbero avere un aiuto dal lavoro svolto per la costruzione dei CPT.

Infine qualche ulteriore suggerimento da utilizzatore. Ho cominciato a far circolare i vostri dati nel Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, producendo un allegato a un documento approvato a maggio; ciò ha poi consentito al settimanale della CISL di riutilizzare una parte di questi dati in un servizio, il quale, a sua volta, ha permesso ad altri utilizzatori delle forze sociali di cominciare a lavorare su questo materiale. Per rendere questo vostro lavoro più utilizzabile nel circuito della decisione politica occorrerebbe porsi un altro obiettivo: si potrebbe provare a proiettare la serie storica

disponibile e la classificazione adottata, applicandola al bilancio per il 2008 che andrà in discussione, a partire da settembre. Se si vuol fare questo lavoro ovviamente occorre rinunciare all'idea di poter metterci dentro i comuni, occorre fermarsi a livello di Stato e di Regioni, ma, anche in relazione a una positiva disposizione prevista nel disegno di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, che prevede la certezza delle risorse per il sistema regionale locale al 30 di ottobre, la possibilità di avere a tale data una proiezione sul bilancio dell'anno successivo con una classificazione come quella realizzata nei Conti Pubblici Territoriali potrebbe essere l'elemento che davvero obbliga il circuito della politica a tener conto del vostro lavoro.

#### **II.4 Francesco Pigliaru – Università di Cagliari e CRENoS**

Considero la mia presenza qui oltre che un privilegio per il quale ringrazio, anche un atto dovuto da parte di un economista che ha ritenuto fin dal primo momento questi dati particolarmente utili e che li ha visti poi crescere di anno in anno. Un atto dovuto per sottolineare l'assoluta importanza del lavoro che il DPS e la Dr.ssa Volpe hanno compiuto. Cercherò di spiegare perché ritengo questi dati così importanti. Naturalmente, il mio punto di vista è influenzato da ciò che mi è capitato di fare nella mia vita professionale. Anzitutto, l'economista accademico che si è occupato di teoria e analisi empirica della crescita economica, con particolare attenzione ai processi di convergenza o divergenza di aree economiche incluse le regioni, e quindi di economia reale, di sviluppo e di dati strutturali. Secondo, negli ultimi tre anni, mi è capitato di far parte di un governo regionale di una regione già citata da Giorgio Macciotta, la Sardegna: sono stato Assessore alla programmazione e al bilancio, un bilancio che rappresenta circa il 23-24 per cento del PIL della Sardegna, cioè di oltre 7 miliardi di euro. Posso dunque testimoniare l'importanza dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) da questi due punti di vista: il primo accademico e il secondo più operativo posto proprio al centro delle decisioni di spesa.

Inizio dando più spazio al punto di vista accademico perché, come ci ha insegnato Keynes, non bisogna mai sottovalutare l'influenza che l'analisi economica ha sui politici, seppure con qualche ritardo. Da utilizzatore, parziale e recente, di questi dati, mi propongo di descrivere il loro potenziale e i problemi associati al loro uso dal punto di vista dell'analisi economica.

La Dr.ssa Volpe ha detto una cosa fondamentale, noi viviamo in una nazione che sotto tanti punti di vista è in ritardo, ma è particolarmente in ritardo nel disegnare politiche basate sull'evidenza. Ho partecipato recentemente a un *workshop* internazionale sulla valutazione con esperti provenienti da molti paesi, e l'unica domanda posta al centro di questo incontro è stata la seguente: perché l'Italia non fa valutazione? Soprattutto, agli esperti internazionali è stato chiesto di aiutarci a capire qual è il modo attraverso il quale si possa arrivare a mettere in moto un processo che ci porti verso la valutazione. Credo che la disponibilità di dati come i CPT rappresenti un passo importante in questa direzione. Farò pochi esempi per dare sostanza a quanto sto dicendo.

Vorrei dividere il mio intervento in due parti: cosa si può fare già da subito e cosa si può fare subito dopo. Per esempio, come Centro di ricerca in Sardegna (CRENoS) noi abbiamo usato recentemente i Conti Pubblici Territoriali per analizzare il peso e il ruolo del settore pubblico nelle economie regionali. Non è un esercizio banale, perché quando mi capita di andare in giro per la mia regione e rivelare il numero che descrive l'incidenza del settore pubblico sul PIL regionale (lo rivelerò tra poco), vedo facce molto sorprese anche tra chi ricopre ruoli importanti proprio nel settore pubblico.

In questo tipo di analisi, il riferimento sono gli studi dell'OCSE e degli organismi internazionali che fanno attenti confronti tra diversi paesi. Nel mondo c'è, come è noto, un serrato e antico dibattito sul ruolo della dimensione del governo nell'economia. I Conti Pubblici Territoriali consentono di utilizzare quella letteratura essenziale per un'analisi regionale.

Vediamo i numeri, allora. Mentre il Settore Pubblico in Italia pesa in media intorno al 50 per cento del PIL, in Inghilterra sta al 44 per cento e negli Stati Uniti al 38 per cento, in Spagna al 36 per cento, in Irlanda circa al 36 per cento, in Svezia al 55 per cento e così via. E la Sardegna? La Sardegna ha un peso del Settore Pubblico pari al 68 per cento. Di fronte a questo numero, un economista dell'OCSE mi ha detto: “ma questa è una situazione da economia sovietica!”. Forse no. Anzi, certamente no, ma è meglio sapere che stiamo parlando di livelli di questa entità. Ed è anche meglio sapere che non si tratta di una “malattia” esclusivamente meridionale: al 68 per cento si attesta, infatti, ancor più sorprendentemente, la Valle d'Aosta, regione decisamente ricca.

Sono numeri importanti, appunto. Anche la varianza *cross-region* è un dato interessante; come abbiamo visto, Sardegna e Valle d'Aosta registrano valori molto alti, ma dato che

la media italiana è intorno al 50 per cento, è facile immaginare che alcune regioni sono significativamente al di sotto di questo 50 per cento .

Certo, un numero come 68 per cento segnala un problema ma non può fare molto di più. Friedman forse si sarebbe fermato qui, sulla base della sua convinzione secondo cui la dimensione del governo ottimale è pari al 15 per cento del PIL. Prima di sentenziare però con giudizi così netti, c'è invece bisogno di conoscere meglio le componenti di questa spesa.

Per fortuna, i Conti Pubblici Territoriali ci forniscono un grande dettaglio settoriale e, anche da questo punto di vista, sono una straordinaria ricchezza. Cercherò di fare anche qui pochi rapidi esempi comparando alcune informazioni.

Prima di questo, avviso che chiunque voglia usare questi dati deve stare molto attento a leggerli con spirito critico. Alcune categorie di spesa, anche molto grandi, sono totalmente “endogene”. Dal punto di vista dell'analisi delle differenze regionali, se siamo interessati a capire cosa le determina e quale ruolo giocano le scelte locali, queste parti endogene non forniscono informazioni utili. Una di queste componenti è la spesa previdenziale, che inevitabilmente segue il livello del reddito che esiste in ciascuna regione. In altre parole, è una eredità automatica della storia, e dunque non ci aiuta a fornire una spiegazione esogena delle differenze di *performance* economiche.

Una seconda componente che deve essere valutata con attenzione è la parte che riguarda la spesa finalizzata a fornire servizi con *standard* uniformi su tutto il territorio nazionale, questa volta del tutto indipendentemente dal livello di reddito locale. Anche questa è una componente che non riflette scelte locali e quindi, mentre è fondamentale per descrivere lo stato delle infrastrutture materiali e immateriali di una regione, non è necessariamente essenziale per studiare come differenze nelle scelte locali determinano differenze nelle *performance*.

Al netto di queste due componenti, l'informazione residua nei dati CPT definisce una sorta di “massa localmente manovrabile” della spesa pubblica, proprio perché riflette le scelte che si fanno a livello regionale. Diventa dunque interessante vedere se questa terza componente è eterogenea od omogenea tra le regioni. Qui c'è subito una buona notizia per chi fa ricerca: questa terza componente è fortemente eterogenea nella dimensione *cross-region*. Le regioni sembrano fare scelte diverse, e ciò rende possibile un lavoro di valutazione di impatto di tali scelte. I Conti Pubblici Territoriali forniscono un'ottima opportunità da questo punto di vista.



Voglio citare, di nuovo come esempio, il caso della Sardegna. Se si realizza una semplicissima tabella e si guarda alla spesa *pro capite* settoriale della mia regione, si scoprono subito cose piuttosto interessanti e forse anche utili. Ad esempio, la Sardegna è una regione in cui la dispersione scolastica è molto alta e i tassi di scolarità sono tra i più bassi d'Italia. Di fronte a questa evidente “emergenza istruzione”, e di fronte a tutta la retorica sulla strategia di Lisbona, la Sardegna continua a spendere in questo settore la stessa cifra *pro capite* della media nazionale, e dunque rivela la propria incapacità di investire in modo differenziato per colmare un *gap* così evidente e dannoso. Una situazione analoga esiste anche per la spesa in Ricerca e Sviluppo. La Sardegna spende infatti *pro capite*, anche in questo settore, la metà di ciò che spende l'Italia.

Ovviamente, i dati rivelano anche i settori nei quali invece la Sardegna ha scelto di spendere più della media nazionale. Colpisce, per esempio, la spesa nel settore acqua e in generale nel settore ambiente, pari a dieci volte il livello medio nazionale. Ancora più interessante, per chi deve analizzare il ruolo del Settore Pubblico nello sviluppo, la spesa a favore della creazione di lavoro, molto più alta che nel resto d'Italia, e che con tutta evidenza genera risultati differenziali in termini di dinamica del tasso di disoccupazione e occupazione di fatto irrilevanti<sup>11</sup>.

Insomma, con questi dati si possono fare cose utili per l'analisi di efficacia delle scelte locali. E ciò può incidere significativamente sul dibattito sulle politiche. Ci vorrà qualche anno, ma di fronte a dati di questo tipo anche i politici più distratti vengono messi in difficoltà. Se si parla di Lisbona e di istruzione e poi si scopre che si spende pochissimo in questo ambito, mentre si spende molto per politiche che appaiono inutili, diventa meno difficile creare una pressione virtuosa ed efficace sul decisore politico.

Volevo infine dare un suggerimento per una futura ricerca. Il dibattito economico sui divari economici è oggi concentrato sul problema della qualità istituzionale. La qualità istituzionale è un concetto complicato da calare nei modelli economici. Il rischio è di fermarci a Putnam e quindi a una spiegazione secondo cui l'Emilia Romagna è ricca perché ha una storia di *civiness* e la Calabria invece è povera per lo stesso motivo e ci vogliono inevitabilmente secoli per cambiare le cose. Non so come “superare” Putnam,

---

<sup>11</sup> Un grafico basato sui dati CPT mostrerebbe infatti una spesa per il lavoro che fino al 2000 si comporta più o meno come nel resto d'Italia, e crescente dopo quell'anno fino a superare di sei, sette volte il livello medio italiano. Se a questo grafico si sovrapponesse la serie che dovrebbe misurarne il risultato, per esempio il tasso di disoccupazione, si vedrebbe una totale assenza di miglioramento relativo.

ma so che studiare le istituzioni e il loro ruolo nello sviluppo è fondamentale. Possono aiutarci questi dati? Forse sì.

Si può, innanzitutto, provare a rispondere alla seguente domanda: cosa intendiamo per istituzioni, dal punto di vista della *performance* economica? Un'istituzione che svolge bene il proprio compito è un'istituzione che spende soprattutto in infrastrutture piuttosto che in trasferimenti alle imprese, in istruzione piuttosto che in inutili politiche sul lavoro, rispetto a quello che fanno le altre regioni? Abbiamo un modello di buona istituzione che implichi scelte virtuose di spesa settoriale? Friedman avrebbe detto: “una buona istituzione è un'istituzione che spende circa il 15 -20 per cento di spesa pubblica rapportata al PIL e che deve concentrarsi sulle *core-functions* del settore pubblico, tutto il resto lo fa il privato”. Nella sua visione, dunque, c'è un modello chiaro e preciso. Più in generale, dovremmo forse chiederci: “una buona istituzione è definita, è descrivibile dalle scelte allocative facilmente osservabili?”. Se si fa un buon lavoro quantitativo *cross-region*, confrontato con il grande lavoro *cross-country* della letteratura internazionale degli ultimi quindici anni, non è escluso che si trovi qualche relazione sistematica tra scelte allocative e *performance* economica. Questo è un lavoro che forse può essere impostato con i dati CPT. Se l'ipotesi che ho descritto trovasse qualche conferma nei dati (cioè, se la qualità istituzionale si riflettesse almeno in parte, anche piccola ma misurabile, in scelte allocative) il problema della *policy* diventerebbe un po' più semplice rispetto alla visione alla “Putnam”: le regioni in ritardo potrebbero trarre benefici dal conoscere e adottare modelli di spesa che si sono rivelati più efficaci (o, in altri termini, meno ingenui, diventerebbe forse un po' meno facile il lobbismo di chi persegue interessi particolari che danneggiano lo sviluppo).

Può darsi, naturalmente, che le scelte allocative non rivelino alcuna sistematica correlazione con la *performance* economica, perché non è improbabile che la vera differenza di qualità istituzionale sia nel modo in cui si disegna la programmazione della spesa più che nella sua componente settoriale. Comunque stiano le cose, ciò che sto suggerendo è che, attraverso l'esercizio proposto, i CPT potrebbero aiutare a capire meglio i termini del problema circa la qualità istituzionale nello sviluppo economico.

Infine, in qualità di *ex* Assessore di una regione italiana, ritengo che i CPT rendano molto più trasparente, rispetto a quanto sia avvenuto in passato, il tavolo di contrattazione Stato-Regioni. Dati come quelli dei Conti Pubblici Territoriali sono infatti essenziali per sottrarre a un eccesso di discrezionalità politica le regole di ingaggio

tra Stato e Regioni, atteggiamento che di volta in volta può cadere sul lato buono o su quello cattivo per la regione A o per la regione B.

Se guardate le regioni a statuto speciale, troverete situazioni che non hanno alcuna ragionevole giustificazione basata su dati di fatto come, per esempio, i costi *standard* nella fornitura di servizi essenziali. Con tutta probabilità, la spiegazione di quei dati si trova proprio negli eccessi di discrezionalità politica che finora hanno caratterizzato l'allocazione delle risorse a favore delle singole Regioni. In una fase in cui stiamo per inaugurare un serio federalismo fiscale, i CPT rappresentano probabilmente una condizione necessaria pur se ancora non sufficiente.

## **II.5 Carlo Sappino – Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)**

Più che conclusioni quelle che seguono sono considerazioni molto brevi e sintetiche al termine di una giornata proficua di contributi sia da parte dei nostri relatori che delle persone intervenute nel dibattito. Farò delle brevissime osservazioni dal punto di vista di una Pubblica Amministrazione. La discussione di questa mattina ci porta a dire che i Conti Pubblici Territoriali hanno raggiunto un ottimo stato di maturazione per quanto riguarda sia la loro costruzione interna, sia la validità dei dati, ma che ora necessitano di un salto in avanti, in particolare, nell'uso che proprio una Pubblica Amministrazione potrebbe fare delle informazioni da questi elaborabili. Gli elementi emersi dalla discussione, ci aiutano certamente a comprendere il lungo e impegnativo percorso di lavoro che è dietro al progetto dei Conti Pubblici Territoriali, che hanno richiesto, per raggiungere lo stadio di piena maturità dello strumento che qui oggi abbiamo presentato, oltre dieci anni di attività.

I CPT sono uno strumento unico dal punto di vista del contributo che, tramite essi, può essere dato alla valutazione della spesa pubblica su base territoriale, ma sono anche uno strumento originale, perché, come ricordato, rappresentano l'unica rilevazione ufficiale che offre informazioni e dettagli sulla spesa delle imprese pubbliche locali. Inoltre fanno parte del SISTAN e quindi godono della qualità di prodotto inserito in un sistema statistico di rilievo nazionale.

I nostri relatori ci hanno riportato alla cautela per quanto riguarda l'utilizzo di questi dati. Certamente i Conti Pubblici Territoriali non possono dare risposta a tutte le esigenze di supporto alle politiche, e in particolare a quelle di sviluppo e coesione cui il

Dipartimento è collegato, ma sicuramente possono dire molto bene quanto e dove sono state spese le risorse e possono anche, come indicato dal Prof. Pigliaru, rappresentare uno strumento per la valutazione della capacità istituzionale nelle amministrazioni. Certo, però bisogna ricordare che i CPT da soli non possono fornire alcuna indicazione sui risultati e sull'efficacia delle politiche.

Un altro elemento importante, emerso anche dagli apprezzamenti dei relatori e degli altri intervenuti, è che il progetto rappresenta un esempio di ottima amministrazione. Lo dico perché so che non posso essere accusato di presunzione, visto che il mio contributo alla costruzione e all'ideazione dei Conti Pubblici Territoriali è sostanzialmente nullo. Sono intervenuto nella partita neanche un anno fa e quindi non ho su questo punto un merito particolare. Hanno sicuramente più merito di me i relatori che mi sono accanto, che hanno contribuito, in modi e forme diverse, alla costruzione di questi conti. Un apprezzamento particolare lo devo fare a Fabrizio Barca che ha creduto negli anni passati a questo progetto, lo ha valorizzato e ne ha fatto uno strumento importante per decisioni e politiche di cui il Dipartimento è responsabile. Voglio però ricordare, oltre ai più alti dirigenti, anche i tanti funzionari che in questi anni hanno lavorato e ancora lavorano a una partita non scontata, con la guida caparbia di Mariella Volpe.

Le chiavi del successo secondo me sono sostanzialmente tre ed emergono in modo abbastanza evidente anche dalla discussione di questa mattina. Prima tra tutto un'esigenza di conoscenza della finanza pubblica a livello territoriale non generica ma radicata, in un contesto di *policy* ben preciso, che è quello che attiene alle politiche di sviluppo e coesione: ciò ha dato risposta a esigenze conoscitive irrinunciabili rispetto alle politiche del Dipartimento. Secondo elemento: la necessità di rispondere a un adempimento concreto, ovvero la valutazione dell'addizionalità delle risorse dei Fondi Strutturali rispetto a quelle nazionali, nell'ambito dei programmi comunitari. Questo ovviamente ha creato maggiore motivazione e coesione rispetto alla costruzione del sistema, tant'è che, nell'ultimo Quadro Strategico Nazionale, si fa ampio uso dei Conti Pubblici Territoriali e non solo ai fini della valutazione dell'addizionalità. Terzo elemento, è il modello operativo utilizzato che è stato chiamato federale. Io lo chiamerei, più propriamente, cooperativo fra l'Amministrazione Centrale e la Rete dei Nuclei Regionali. Su questo modello cooperativo è certamente incentrata la forza e la capacità di successo dello strumento.

Altro elemento ampiamente ricordato, ma che voglio qui sottolineare con più forza, è che il sistema dei Conti Pubblici Territoriali ha un fascino del tutto particolare, probabilmente perché ci dà l'immagine di un paese, l'Italia, un po' ribaltata rispetto a quella che è l'opinione più diffusa della società civile e della politica stessa. La forza e la sinteticità dei dati ci avvicinano con efficacia ad alcune questioni nodali che costituiscono la base dell'azione delle funzioni e degli obiettivi del Dipartimento in particolare, ma anche del Ministero dello Sviluppo Economico nel suo complesso.

Voglio ricordare, anche se sono state già sottolineate, due questioni, apparentemente semplici se affrontate con questi dati che legittimano un importante filone di politiche e di azioni di governo. Il primo esito dell'analisi dei Conti Pubblici Territoriali ci dice che la spesa pubblica nel Mezzogiorno sul totale nazionale è ancora lievemente superiore al prodotto interno lordo realizzato dall'area, ma è nettamente inferiore rispetto alla sua popolazione. La spesa pubblica *pro capite* al Sud è circa del 42 per cento inferiore a quella del Centro-Nord e tale andamento è sostanzialmente riconducibile a due elementi: da un lato una spesa corrente che al Centro-Nord è molto più consistente in termini *pro capite* rispetto al Mezzogiorno, dall'altro il non ottimale andamento della spesa in conto capitale per quanto riguarda le regioni di quest'area del Paese. Nel 2004 e 2005 assistiamo addirittura a un decremento del valore *pro capite* della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno nei confronti del Centro-Nord. Questo è un dato che legittima politiche e azioni specifiche, ed è il tema del riequilibrio che in qualche modo costituisce il cuore della competenza del Dipartimento.

La seconda questione a cui i Conti Pubblici Territoriali ci introducono con estremo rigore è la seguente: perché la spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno è cresciuta meno delle attese rispetto agli obiettivi programmatici? Qui potremmo fare vari ragionamenti molto complicati, ma probabilmente non c'è una sola risposta.

Vi è, ad esempio, certamente un elemento da segnalare: il rapporto fra fondi comunitari e fondi di politiche nazionali aggiuntive e l'effetto di spiazzamento, ormai reale e conclamato, che le politiche comunitarie determinano sulle politiche nazionali aggiuntive. Questo significa che le Pubbliche Amministrazioni, in particolare quelle regionali, concentrano le loro risorse umane e organizzative, nell'utilizzo dei fondi comunitari più che nella spesa del Fondo Aree Sottoutilizzate. Ricordo che l'andamento di questo Fondo, sotto questo profilo, non è esaltante, in quanto abbiamo un livello di spesa sulla programmazione 2000-2006 pari al 23 per cento dello stanziato.

Oltre a questo aspetto, l'elemento che spicca con maggiore evidenza dai Conti Pubblici Territoriali è il ruolo del settore *Extra PA*, formato dai grandi enti attuatori quali Rete Ferroviaria Italiana, nel determinare il valore complessivo della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno. Questo è un tema fondamentale; la spesa di gran parte di questi enti, con diversa intensità, è troppo distante dall'obiettivo programmatico fissato, per il complesso delle risorse destinate al Mezzogiorno, al 45 per cento della spesa in conto capitale.

Questi possono sembrare temi da riflessione accademica, ma in realtà sono analisi che sostengono direttamente le scelte operative delle Amministrazioni Pubbliche che, ad esempio, proprio in queste settimane riguardano la programmazione 2007-2013. Cito un esempio molto attuale per segnalare la forza che i CPT possono dare alla costruzione di un modello di *policy* e quanto possono contribuire a rendere evidenti le contraddizioni in cui talvolta si rischia di avvitarsi. Il Programma Operativo Nazionale "Reti e mobilità" 2007-2013 ha una dimensione finanziaria molto consistente, circa 14 miliardi di euro per l'intero periodo, con una chiara indicazione programmatica a investire nel sistema della logistica e sull'infrastruttura ferroviaria. Abbiamo però, a fronte di questa ampia disponibilità finanziaria, serie difficoltà nel trovare un'adeguata progettualità. Si tratta infatti di un sistema che, come evidenziato dai dati CPT riferiti alle Ferrovie dello Stato, si scontra con logiche di mercato non coerenti con le necessità delle politiche di riequilibrio territoriale. Questo dato offre spunti molto importanti per la riflessione politica a livello nazionale.

Il rischio che intravedo nella discussione di questa mattina e nei numerosi confronti che nel corso di quest'ultimo anno ho avuto con i funzionari del Dipartimento sul tema dei Conti Pubblici Territoriali, è che il dibattito possa avvenire in una sostanziale indifferenza della politica. Vi è un evidente rischio che queste analisi e valutazioni non riescano a dialogare in modo forte e cogente con la politica, e in questo modo possano forse perdere consistenza.

Facendo riferimento a molte delle responsabilità che mi investono direttamente, come Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, rivolgo un'attenzione costante all'utilizzo dei Conti Pubblici Territoriali. Sottolineo nuovamente come questi abbiano, ad esempio, avuto un ruolo determinante nel costruire la valutazione dell'addizionalità delle risorse del QSN 2007—2013. Si tratta certamente di un aspetto importante ma non

ancora sufficiente a rendere questi dati un elemento cardine nella valutazione delle politiche su base territoriale.

Penso in particolare a due cose sulle quali a oggi non ho elementi puntuali da riportare ma che possono certamente rappresentare percorsi di ragionamento. Un primo aspetto è la necessità di affinare lo strumento per ampliarne la capacità cognitiva nella direzione delle politiche che oggi costituiscono l'oggetto prevalente del tavolo di discussione del Governo. Mi riferisco ad esempio al tema delle politiche fiscali, il cui ruolo in futuro sarà certamente molto più rilevante rispetto al passato. In particolare si sta delineando una profonda riforma dei regimi di aiuto alle imprese e una loro sostituzione con meccanismi di natura più automatica. È necessario che i Conti Pubblici Territoriali siano in grado di cogliere questi mutamenti e quindi di quantificare l'entità della spesa pubblica rivolta ad agevolazioni non appostate su specifici stanziamenti di bilancio. Questo aspetto probabilmente è già possibile, ma è indispensabile accertarsene preventivamente rispetto ai contenuti della riforma in discussione, così come si deve avviare una riflessione, come ricordava il Prof. Macciotta, rispetto al tema più ampio delle evidenze contabili. Se infatti i sistemi contabili non sono in grado di evidenziare alcuni dati, risulta molto complesso fare una valutazione di meccanismi meramente fiscali, sempre più utilizzati in funzione del riequilibrio territoriale, che non prevedono uno stanziamento di bilancio e che, di fatto, sono misurabili solo come minori entrate in senso proprio.

Il secondo punto è quello di tentare una procedimentalizzazione dell'uso dei Conti Pubblici Territoriali, ratificandone normativamente l'utilizzo.

A questo proposito vorrei richiamare una mia personale esperienza in qualche modo ricollegabile al tema di cui stiamo parlando, che può offrire spunti e indicazioni per come ragionare sul tema della procedimentalizzazione. Mi riferisco, in particolare, alla seconda metà degli anni novanta, periodo in cui si avviava anche l'impostazione dei CPT, e nel quale si pose il problema di dare alla valutazione e all'analisi degli incentivi, e alla decisione di un loro eventuale rifinanziamento, una vera e propria procedimentalizzazione in fasi strutturate. Venne approvata una legge che ha consentito di redigere un'indagine annuale allegata al DPEF, che ha introdotto strumenti amministrativi di gestione finanziaria più flessibili e che ha indubbiamente migliorato la capacità cognitiva della Pubblica Amministrazione e della politica nel suo complesso nel prendere le proprie decisioni.

Penso che anche sui Conti Pubblici Territoriali, facendo ovviamente le dovute differenze rispetto ai contesti di cui stiamo parlando, si potrebbe oggi tentare un'operazione simile. Molti di voi conoscono gli atti normativi e sanno come gli stessi contengano una relazione illustrativa che non dà indicazioni specifiche, una relazione economico finanziaria che offre sostanzialmente un indice di copertura, senza la presenza di alcuna stima dell'effetto territoriale degli interventi sostenuti dalla spesa pubblica. Questo è un tema che ha una rilevanza che prescinde dalla contingenza di cui stiamo parlando oggi e di cui potremmo parlare nelle prossime settimane e nei prossimi mesi. È una questione autonoma, che richiede una adeguata riflessione: l'Amministrazione potrebbe essere obbligata ad accompagnare i suoi atti normativi con una valutazione che riguardi anche agli effetti territoriali degli interventi coperti dalla spesa pubblica. Questo tema ha un suo valore in astratto ma risulta, a mio giudizio, ancor più rilevante in un mondo che si avvicina a un federalismo fiscale in cui gli equilibri di finanza legati a un modello federale richiedono un rafforzamento della conoscenza dell'articolazione territoriale della spesa pubblica.

Chiudo con un'ultima annotazione e con un impegno personale del Ministero dello Sviluppo Economico e quindi mio, a continuare a investire sul tema dei Conti Pubblici Territoriali partendo da una sana, buona, ordinaria amministrazione che inevitabilmente presuppone il finanziamento delle sue attività e dunque la disponibilità, da parte dello Stato, di adeguate voci di bilancio sperabilmente ordinarie.



### **III. Interventi**

#### **III.1 Giovanni D'Amico – Assessore al Bilancio, Regione Abruzzo**

Il mio contributo, come politico impegnato nel governo regionale abruzzese, vuole partire dalla descrizione della struttura del nostro Nucleo CPT che è stato completamente rinnovato nel 2002 ed è organizzato presso la struttura speciale di supporto controllo di gestione. È diretto dalla Dr.ssa Filomena Ibello, Direttore della Direzione Affari della Presidenza, e rileva direttamente, secondo la metodologia definita per il progetto Conti Pubblici Territoriali, i bilanci economici e finanziari di tutti gli enti di riferimento a livello locale. Nello specifico si tratta, attualmente, di 127 enti: dieci anni fa la Regione Abruzzo ne contava solo 15.

Il lavoro realizzato dal Nucleo Regionale CPT è di grande interesse, i conti consolidati a livello territoriale sono uno strumento fondamentale di dialogo interno ed esterno per le strutture regionali. Le risorse premiali che nel corso di questi ultimi anni, sono state assegnate alle diverse realtà regionali che operano nell'ambito della Rete CPT, nel caso della mia Regione, sono state reinvestite per incentivare l'ulteriore sviluppo del sistema dei Conti Pubblici Territoriali e del Nucleo stesso. È evidente come questo Nucleo si inserisca in un quadro più generale di razionalizzazione e revisione qualitativa dei diversi processi decisionali propri della programmazione regionale che, a sua volta, fa riferimento a quella nazionale.

Raccolgo con grande interesse alcuni spunti posti dalle relazioni di questa mattina. In particolare credo che in questa sede si stia discutendo in modo concreto e non astratto dello sviluppo delle istituzioni pubbliche in Italia. La relazione della Dr.ssa Volpe ha focalizzato la sua attenzione sui principi ispiratori dei Conti Pubblici Territoriali: un sistema di rilevazione che produce e diffonde informazione statistica in termini di bene pubblico e si fonda sui concetti di trasparenza e misurabilità. Resta però al sistema delle relazioni istituzionali il compito di definire le prospettive e le strategie di sviluppo. Troppo spesso osserviamo una fragilità delle nostre istituzioni che non basano le proprie decisioni su dati statistici certi e di qualità. Si tratta di una profonda immaturità istituzionale, già evocata dall'esempio proposto dalla Dott.ssa Salvemini, che ricordava le difficoltà incontrate nel 1994, periodo in cui si raccoglievano gli esiti di politiche pluridecennali mai verificate quantitativamente (basti ricordare la L. 64/1986 Obiettivo 1). Nel caso abruzzese sono convinto che la nostra base dati regionale si consoliderà

certamente nei prossimi mesi e nei prossimi anni, fino a divenire, la base di formulazione della programmazione e di politiche di strategia e di sviluppo.

Stiamo cercando di realizzare un vero e proprio sistema di partecipazione, valutazione e programmazione delle diverse politiche e del bilancio regionale. Non soltanto politiche orientate, ma anche un bilancio sociale basato su un sistema di relazioni strategiche. Un bilancio che possa essere socialmente valutato e che derivi da dati oggettivi di riferimento come i Conti Pubblici Territoriali, un vero bene pubblico a servizio della collettività.

Con la disponibilità del consolidato storico dei livelli di spesa corrente e di spesa per investimenti, è certamente possibile rompere una contraddizione fortissima che è insita nelle nostre procedure; è infatti possibile ricostruire una connessione tra programmazione e politiche di bilancio e rompere quindi lo iato che c'è tra l'acquisizione di risorse finanziarie e la vera e propria strategia di programmazione. Spesso infatti oggi si rischia il paradosso di avere bilanci senza numeri e strategie di programmazione distanti dalla realtà. È evidente che una base consolidata di dati statistici trasparenti e di qualità, può rompere questo vizio molto profondo nelle nostre assemblee elettive, vizio che porta a negare la coerenza e la costanza delle diverse strutture istituzionali, requisiti indispensabili nelle politiche di programmazione e di bilancio. In questo quadro di riorientamento e di necessaria revisione profonda del comportamento generale della politica e delle istituzioni, una base dati come i Conti Pubblici Territoriali, profondamente radicata nel tessuto amministrativo italiano rappresenta un vero patrimonio a disposizione delle nostre istituzioni.

Qualche ulteriore riflessione mi viene sollecitata dai dati e dalle tabelle che sono state mostrate in precedenza e che fanno riferimento al Settore Pubblico Allargato. Abbiamo di fronte un sistema "viziato" di gestione che riduce i reali livelli di competitività. Si tratta di dati che devono far riflettere su alcuni sistemi, come la questione dei rifiuti quotidianamente conclamata sui giornali. Nell'ambito delle partecipazioni pubbliche, spesso attraverso soggetti di natura privatistica, si realizzano minori e peggiori obiettivi sia in termini di programmazione coerente che di adeguata competitività.

In ultimo si è accennato alla questione del federalismo. Credo che su questo aspetto lo Stato italiano debba far tesoro di questa banca dati oggi a disposizione, perché effettivamente, come hanno detto prima di me alcuni relatori, abbiamo lavorato sul

federalismo fiscale in carenza di una simulazione complessiva delle possibili dinamiche innescate dal disegno di legge del Governo.

A volte si è discusso tra le Regioni con livelli di discrezionalità politica molto grandi, capaci, inevitabilmente, di generare distorsioni molto forti. I dati che riportava il Prof. Macciotta sono da questo punto di vista esemplari. Nell'ambito della costruzione dei decreti attuativi per il federalismo fiscale, credo che le Amministrazioni Pubbliche dovranno utilizzare anche il sistema dei Conti Pubblici Territoriali oltre ad altri correlati. È indispensabile basarsi su dati certi e trasparenti, piuttosto che su livelli di discrezionalità politica, altrimenti si rischiano profonde discrepanze nella definizione del quadro di riferimento dei costi *standard* e dei livelli essenziali dei servizi resi. Vi sono, in questa direzione, alcuni importanti documenti ormai acquisiti, come il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria. La proposizione teorica però ha bisogno di prassi consolidate e quella dei Conti Pubblici Territoriali può essere di estrema utilità. Anche nel documento che i Presidenti delle Regioni hanno inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze per la costruzione di un patto per la qualificazione e la razionalizzazione della spesa si riporta la necessità di costruire un sistema di correlazione tra tutti i livelli istituzionali, per favorire la riduzione della spesa di funzionamento a favore degli investimenti e dello sviluppo. Tutto questo però non avviene se non sulla base di un'analisi accertata dell'andamento e delle dinamiche esistenti, anche in considerazione di tutti i dettagli tecnici che sono stati qui sollevati. È evidente dunque quanto un sistema di dati statistici forti, chiari e trasparenti possa contribuire a ridurre il livello di discrezionalità politica.

Su queste diverse tipologie di attività credo che possiamo fare forza, per diffondere nuove prassi istituzionali di qualità per ridurre la distanza che spesso misuriamo tra il sistema delle assemblee elettive e il sistema della responsabilità sociale in termini di coerenza di politiche istituzionali.

### **III.2 Angela Nicolace – Nucleo regionale CPT, Regione Calabria**

Il mio contributo prende le mosse da quanto detto dalla Dr.ssa Volpe circa l'utilizzazione dell'informazione statistica come bene pubblico destinato a un consumo pubblico ed evidenziare quindi l'importanza del ruolo svolto dai produttori dei dati che sono oggi tutti qui riuniti, così come degli utilizzatori di queste informazioni attraverso l'analisi e la programmazione. Mi sento quindi di sottolineare l'importanza del lavoro

svolto da tutti i Nuclei Regionali che costituiscono una Rete che collabora alla costruzione dei singoli conti regionali e consente di rilevare tutti i dati della Pubblica Amministrazione, nonché del Settore Pubblico Allargato a livello locale, ovvero gli enti dipendenti, le società partecipate dalle Regioni, le Camere di Commercio, le Aziende di Promozione Turistica, i consorzi di bonifica e le aziende municipalizzate.

Quello che, in particolare, vorrei mettere in evidenza è l'attività svolta dal Nucleo della Regione Calabria che in questi ultimi due anni di attività, ha recuperato tutti i dati dei bilanci relativi agli anni pregressi, caratterizzati da difficoltà organizzative interne, con riferimento sia al settore della Pubblica Amministrazione che all'*Extra PA*. Credo che la mia testimonianza possa rappresentare un esempio importante per capire l'effettivo significato della partecipazione a un progetto che si basa su una Rete federata. La mia Regione era all'inizio un "buco" della Rete, un Nucleo in difficoltà e quindi ritengo che il racconto di come queste difficoltà sono state affrontate e superate, delle attività ordinarie e straordinarie che sono state avviate possa essere di stimolo per altri Nuclei ma anche per chi vuole comprendere appieno la natura cooperativa di questo progetto.

La mancata rilevazione dei dati nel passato non ha infatti consentito alla Regione Calabria, nonostante il lavoro avviato dal nuovo Nucleo, di ricevere per intero, nel 2005, la propria quota di risorse premiali.. Oggi posso dire che le difficoltà sono state superate, che la distanza precedentemente esistente rispetto all'attività di altri Nuclei della Rete CPT è ormai colmata. Il Nucleo Regionale della Calabria ha infatti rispettato tutte le scadenze fissate nel progetto relative all'invio di dati e informazioni per il periodo di rilevazione in corso, così come aggiornato tutti i dati mancanti relativi a periodi passati.

In particolare sono stati aggiornati:

1. i dati anagrafici elementari, riferiti al singolo ente e necessari per individuare univocamente l'unità statistica;
2. i dati finanziari elementari di bilancio classificati secondo la metodologia dei CPT.

Così come richiesto dall'impianto metodologico proprio del progetto CPT, i flussi di entrata e di spesa a livello regionale sono stati ricostruiti, per ciascun Ente appartenente al Settore Pubblico Allargato, sulla base dei bilancio consuntivi dell'ente stesso. La rilevazione delle singole operazioni è stata effettuata secondo il criterio di cassa e

pertanto i dati finanziari sono stati registrati nel momento dell'effettiva realizzazione dei pagamenti e delle riscossioni.

Considerato che un numeroso comparto di Enti interessati dalla rilevazione redigono la propria documentazione contabile secondo le norme del bilancio di impresa, è stato necessario procedere a un raccordo tra contabilità economica e contabilità finanziaria. Le registrazioni del bilancio delle imprese rilevate dai CPT, effettuate secondo il criterio della competenza economica, sono state quindi ricondotte al momento della loro effettiva manifestazione di cassa.

L'altro importante obiettivo che la Regione Calabria si è posta, oltre all'aggiornamento dei dati, è stato quello di ampliare l'universo della propria rilevazione. Se prima gli enti rilevati direttamente dal Nucleo CPT della mia Regione erano solo 20, oggi invece raggiungono le 93 diverse entità amministrative.

Dopo aver quindi individuato l'universo di riferimento, elemento in questi anni in continua espansione, e aver effettuato il reperimento di tutta la documentazione da utilizzare ai fini della costruzione del conto consolidato, si sono quindi stabiliti i criteri di classificazione dei flussi contenuti nei bilanci dei singoli Enti, attribuendoli alle diverse voci di categoria economica e settore così come previsto dalla metodologia CPT.

Le diverse voci di spesa e di entrata sono state ricondotte a una classificazione unitaria.

Nella compilazione dei bilanci si possono però, ovviamente, riscontrare delle difformità rispetto a quello teoricamente ipotizzato. Per poter quindi rettificare il dato stesso, molte volte si è dovuti ricorrere al contenuto della nota integrativa per capire, valutare ed estrapolare il dato nella forma più corretta rispetto alle esigenze proprie del progetto CPT.

Nell'analisi finanziaria pubblica molto importante è, ad esempio, la determinazione della fonte di finanziamenti dei singoli flussi di spesa, ovvero la comprensione dell'origine, ordinaria o aggiuntiva/straordinaria, del finanziamento di spesa.

Per superare tutte le difficoltà precedentemente incontrate e colmare il *gap* esistente rispetto al resto della Rete CPT, è stato di estrema importanza anche il supporto reale ricevuto dal Nucleo Centrale CPT che, attraverso una comunicazione puntuale, ha informato costantemente, aggiornato e ricordato tutte le scadenze. Sottolineo, a questo proposito, quanto sia stato utile lo strumento di comunicazione automatica disponibile oggi per i Nuclei CPT: si tratta di una casella e-mail inserita nel Sistema dei CPT che

consente l'invio di messaggi testuali tra tutti gli utenti abilitati della Rete, favorendo quindi scambi di opinioni, informazioni e quesiti circa le procedure di utilizzazione del Sistema stesso. Un particolare ringraziamento alla Dr.ssa Volpe, che ci ha sostenuti e incoraggiati per affrontare questo enorme lavoro di reperimento di dati e rilevazioni.

È da evidenziare inoltre che l'accesso al Sistema Informativo CPT è importante sia perché al suo interno sono disponibili tutti i dati elementari riferiti al proprio territorio, sia perché da esso risultano tutte le scadenze proprie del processo di produzione dei dati CPT. Tutte le informazioni anagrafiche e tutte le rilevazioni finanziarie costituiscono poi un effettivo strumento operativo a supporto dell'attività dell'analista e della programmazione regionale e nazionale.

Affinché il conto consolidato possa essere uno strumento da utilizzare sia nel processo decisionale che nell'attività di programmazione, nonché nelle analisi di settore, è necessario che venga impostato un sistema di rilevazione ed elaborazione dei flussi di spesa che tenga conto delle finalità perseguite con la loro erogazione. Alla base del conto consolidato è quindi indispensabile una classificazione settoriale che consenta di rappresentare correttamente tutti i settori dell'intervento pubblico nel suo complesso.

Nella *Guida ai Conti Pubblici Territoriali* vengono espone, in una apposita tabella, tutte le aree di intervento da utilizzare nell'acquisizione dei dati di base, viene cioè riportato il dettaglio della classificazione settoriale adottata ma vengono anche esplicitate, per ogni settore, le spese da inserire nella fase della rilevazione. Si ha quindi a disposizione uno strumento operativo di estrema importanza per chi deve costantemente confrontarsi con la rilevazione e la corretta interpretazione dei dati di bilancio. Poter disporre del dettaglio relativo a tutti i criteri di classificazione e codifica adottati, così come avere tavole di raccordo con i diversi sistemi contabili nazionali e internazionali, è un prezioso ausilio all'attività quotidiana dei Nuclei CPT. Questo è molto importante, in particolare, per l'attività di estrapolazione dei dati dai conti consuntivi.

La Regione Calabria si attiverà a breve per la redazione di una monografia regionale che ricostruisca, sulla base dei dati in proprio possesso, lo stato della finanza pubblica della Regione stessa. A completamento della produzione della monografia regionale, è in programma l'organizzazione di un convegno, per presentarla e diffonderla ai diversi attori interessati, che sarà l'occasione per sottolineare le numerose potenzialità della banca dati come strumento a sostegno della programmazione regionale e dell'analisi territoriale e settoriale.

### III.3 Alessandra Staderini – Banca d'Italia<sup>12</sup>

In questo brevissimo intervento vorrei portare l'esperienza della Banca d'Italia come utilizzatore dei dati di fonte Conti Pubblici Territoriali (CPT); il mio contributo vuole essere una testimonianza di quanto sia stato importante e preziosissimo il lavoro che il Dipartimento delle Politiche per lo Sviluppo ha compiuto per la realizzazione di questa banca dati. Riferisco quindi della mia esperienza come coordinatrice di un progetto che, come ha già ricordato Mariella Volpe, ha portato a includere nelle note regionali pubblicate dalla Banca d'Italia sull'economia delle singole regioni italiane, un capitolo dedicato alla finanza pubblica decentrata.

La decisione di iniziare a pubblicare in maniera sistematica dati sulla finanza pubblica decentrata nasce dalla consapevolezza dell'importanza dell'accesso per i cittadini-contribuenti a questo tipo di informazioni; in questo intervento mi pongo, pertanto, in un'ottica che è diversa dagli interventi precedenti che riflettevano principalmente il punto di vista dei *policy-maker*. I dati sulla finanza pubblica non sono infatti importanti solo per i *policy-maker* perché per decidere è necessario conoscere, come ci hanno già ricordato i contributi alla discussione che mi hanno preceduto, ma sono importanti anche per i cittadini-contribuenti e lo sono soprattutto quando si parla di finanza pubblica decentrata: l'assenza di informazione diminuisce, infatti, i poteri di controllo dei cittadini, facendo venire meno uno dei presupposti su cui si basano i guadagni di efficienza attesi dal decentramento secondo la teoria economica. Questa considerazione acquista ulteriore rilevanza alla luce del processo di decentramento avviato in Italia negli anni novanta. Nel nuovo contesto istituzionale è importante mettere i cittadini nella condizione di conoscere i dati sui flussi finanziari gestiti a livello decentrato dagli amministratori pubblici eletti localmente.

Nell'avviare il progetto di pubblicazione dei dati sulla finanza pubblica a livello regionale, la prima difficoltà in cui ci siamo imbattuti in Banca d'Italia, che è poi quella che incontra chiunque si voglia occupare di finanza pubblica locale in Italia, è stata la scarsa disponibilità di dati sugli enti decentrati.

Il contributo della banca dati dei CPT a questo proposito è stato di primaria importanza. Non credo di esagerare dicendo che non saremmo stati in grado di pubblicare un capitolo dedicato ai flussi finanziari pubblici a livello regionale senza questa banca dati.

---

<sup>12</sup> Le *slides* con cui l'intervento è stato illustrato sono riportate in Appendice IV.2

I CPT ci hanno consentito di rispondere ad alcune domande basilari, che dovrebbero rappresentare il punto di partenza per chiunque voglia parlare di finanza pubblica nella propria regione: qual è la dimensione della spesa pubblica attribuibile al territorio regionale? Qual è la quota di questa spesa che viene gestita dall'operatore pubblico locale (inteso come aggregazione dei tre livelli di governo: Regioni, Province, Comuni)? Qual è la quota riconducibile alla responsabilità degli amministratori locali? Come si pone la propria Regione rispetto alle altre Regioni (a statuto ordinario o a statuto speciale), oppure rispetto alla media nazionale?

Si tratta di domande semplici, le cui risposte tuttavia non sono così note, come ci ricordava il Prof. Pigliaru nel suo intervento: la pubblicazione dei dati di fonte CPT nelle nostre Note regionali ha infatti destato molto interesse a livello territoriale, avendo eco, in molti casi, anche sulla stampa locale.

Torno a ripetere che per rispondere a queste domande, la banca dati dei CPT è stata fondamentale. In particolare, ci sono due motivi che la rendono unica e che rendono davvero prezioso il lavoro svolto dal Dipartimento: 1) essa opera un consolidamento dei conti di tutti gli enti ubicati nel territorio regionale, consentendo di pervenire a un conto dell'“Operatore pubblico decentrato” in ciascuna Regione; 2) in questa ricostruzione garantisce l'omogeneità nel trattamento dei dati rendendo possibile il confronto tra regioni. Con riferimento a quest'ultimo punto, vorrei sottolineare che la chiave di lettura principale del capitolo sulla finanza pubblica che abbiamo pubblicato è proprio quella di consentire al cittadino di ogni Regione di confrontarsi con le altre Regioni. I CPT hanno reso possibile la realizzazione di un passo in avanti tangibile nella divulgazione dei dati sulla finanza pubblica decentrata.

Voglio concludere il mio intervento con un ringraziamento particolare a Mariella Volpe e ai suoi collaboratori per l'estrema disponibilità dimostrataci negli ultimi mesi nel fornirci in tempi celeri tutte le elaborazioni che abbiamo richiesto.

#### **III.4 Elide Marelli – Nucleo regionale CPT, Regione Lombardia**

Il mio contributo è costituito da alcune considerazioni sul valore della *Guida* per quanto riguarda i produttori dei dati e da qualche spunto in prospettiva. Sicuramente per i Nuclei Regionali la *Guida*, strumento che ricostruisce in modo organico gli obiettivi, i metodi e le scelte sottostanti il progetto CPT, è anche uno strumento utilissimo che ha



permesso di raggiungere, in modo condiviso da tutti, qualità, tempestività, completezza e completa ricostruzione dei dati sui flussi finanziari pubblici. La *Guida*, che espone in modo esaustivo e dettagliato la metodologia da applicare, è indispensabile per chi fornisce il dato anche come strumento di formazione professionale per i funzionari già appartenenti al Nucleo o per coloro che, nel tempo, vengono affiancati al Nucleo. Nel momento in cui la conoscenza diventa un patrimonio trasferibile, ciò consente, con più facilità, di dare continuità all'attività di rilevazione sul territorio.

È difficile non pensare agli oltre dieci anni di attività durante i quali, nelle varie riunioni collegiali di tutta la Rete, ci siamo chiariti, ad esempio, il concetto di *Extra PA*, di settori della spesa pubblica, di classificazione economica e di come, nel tempo, le regole sono state, con l'aiuto del Nucleo Centrale, estrapolate anche dal caso singolo per poi condividerle, adottarle e quindi vederle oggi puntualmente definite nella *Guida*.

Un'altra considerazione riguarda il passaggio fondamentale, intervenuto in questi ultimi anni, costituito dall'inserimento della banca dati nel SISTAN. Anche questo aspetto, evidenziato e reso trasparente nella *Guida*, ha agevolato molto l'attività dei Nuclei come produttori dei dati perché, con la precisazione della diffondibilità del dato, ha permesso di velocizzare la fase di richiesta delle informazioni agli enti subregionali e ha favorito, come effetto di ritorno, la collaborazione dalle imprese pubbliche locali.

Certamente la *Guida* ha il pregio fondamentale di agevolarci per aver codificato i criteri di raccordo sulle classificazioni economiche e funzionali, sul raccordo settoriale e sul raccordo, più complesso, tra contabilità economica e contabilità finanziaria (il movimento di cassa è infatti il dato di base).

Anche per quanto concerne la metodologia del consolidamento dei conti, la *Guida* è certamente un supporto per l'attività del singolo Nucleo ma è anche un utile strumento per la Regione al fine di impostare un proprio consolidato di maggior dettaglio: la metodologia è un patrimonio comune e può essere traslata con una certa sicurezza per lavori di affinamento a livello più puntuale e più specifico.

Siamo certamente consapevoli dell'esistenza di spazi di miglioramento: dal consolidamento delle entrate all'utilizzo, anche puntuale, del dato regionale. Si tratta di un aspetto da affinare in vista della possibilità di calcolare i saldi di cui si è già parlato precedentemente.

Per quel che riguarda le monografie regionali mi sembra importante evidenziare la rilevanza della proposta avanzata dal Nucleo Centrale e pienamente condivisa dai Nuclei Regionali nella consapevolezza di quanto queste rappresentino un momento di evoluzione da produttori dei dati a utilizzatori di queste stesse informazioni e si tratti quindi di un momento di ulteriore, importante valorizzazione della banca dati.

### **III.5 Maria Silvestrelli – Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)<sup>13</sup>**

Vorrei riportare, brevemente, la mia esperienza quale fornitrice di dati e informazioni alla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT). L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo richiede infatti al CNR, annualmente, un insieme articolato di dati destinati a questa banca dati, di cui la parte più corposa riguarda la ripartizione regionale delle Spese e delle Entrate a consuntivo, realizzate nel corso dell'anno precedente. I dati vengono forniti dalla Sezione Statistica dell'Ufficio Sistemi Informativi del CNR, struttura in cui si predispongono, tra l'altro, sistemi atti a rispondere alle richieste di informazioni di organismi interni ed esterni al CNR stesso. Attualmente l'Ufficio Sistemi Informativi sta sviluppando un sistema di *data warehousing* allo scopo di garantire un accesso diretto a dati certi e variamente strutturabili in modo autonomo dalle diverse categorie di utenza.

Il processo di produzione dell'informazione richiesta dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione al CNR, fino al 2006, si svolgeva attraverso una serie di fasi che comportavano opportune estrazioni dalla base dati operativa a supporto del sistema contabile dell'Ente:

- individuazione degli importi di cassa per ciascun capitolo e per ogni documento contabile, della localizzazione territoriale del destinatario per la Spesa o dell'origine per le Entrate;
- verifiche dei valori estratti con riferimento al consuntivo annuale lato Entrate e Spese;
- prima ripartizione territoriale delle informazioni estratte;
- attività correttiva, ove necessario, con ricorso a eventuali stime;
- calcolo finale delle aggregazioni per le 19 regioni amministrative e le due province autonome.

---

<sup>13</sup> Le *slides* con cui l'intervento è stato illustrato sono riportate in Appendice IV.3

I punti deboli di un tale processo erano sostanzialmente due:

- il necessario riferimento al Consuntivo di Ente può essere causa di un certo ritardo temporale nella consegna delle tavole di dati;
- il ricorso ad archivi informatici di supporto ad attività gestionali non sempre garantisce un'adeguata completezza di informazione. Le basi dati a supporto di operazioni contabili, infatti, pur essendo una preziosa e insostituibile fonte di informazione, non costituiscono un sistema di archiviazione pensato per la composizione di dati di dettaglio variamente aggregabili e utilizzabili in funzione delle caratteristiche di interesse o degli obiettivi finali di analisi. Benché si raggiungessero percentuali elevate di ripartizione territoriale (superiori nella maggior parte dei casi al 90 per cento), rimaneva comunque una quota non trattabile, su cui intervenire elaborando stime parziali e/o applicando criteri di interpretazione del dato elementare suscettibili di variazioni nel corso del tempo.

L'informazione distribuita deve trovare la sua fonte in un adeguato sistema di registrazione del dato liberandosi dai vincoli imposti da strutture pensate per applicazioni diverse ed è in questa direzione che si è mosso l'Ufficio Sistemi Informativi avviando, dal 2006, un progetto per la costruzione di un *data warehouse* cui utenti interni ed esterni possano accedere, recuperando direttamente e tempestivamente l'informazione di interesse.

In altre parole si è capovolto l'approccio: invece di disaggregare informazioni consolidate utilizzando quanto registrato nei diversi archivi informatici destinati ad altri usi, lavorando poi per colmare eventuali lacune, si utilizzano gli stessi dati di base per costruire, attraverso opportune regole di estrazione e trasformazione del dato elementare – definite con la consulenza dei responsabili dei diversi sistemi gestionali – un *database* mirato all'interrogazione, composizione e analisi dei dati utilizzabili direttamente *on line* da tutti gli utenti interessati.

Un simile sistema presenta, inoltre, un ulteriore vantaggio: si presta ad accogliere anche griglie di lettura dell'informazione di base, estranee all'ambiente di origine o, se si vuole, elementi di raccordo tra sistemi diversi, evitando – nel contempo – di appesantire la struttura delle basi di dati operazionali e le applicazioni a esse relative.

Un esempio di elemento di raccordo atto a tradurre in modo corretto l'informazione dall'ambiente di origine a quello di destinazione è costituito proprio dalla matrice di

corrispondenza messa a punto con la collaborazione diretta del Nucleo Centrale del Progetto Conti Pubblici Territoriali tra i codici propri dei CPT e quelli adottati dal CNR per singola voce di Spesa/Entrata. Utilizzando i codici SIOPE associati a ciascun capitolo del Consuntivo sia per le Entrate che per le Spese è infatti stato individuato il codice CPT di riferimento corretto. In alcuni casi l'associazione Capitolo – codice SIOPE è risultata sufficiente, in altri invece l'individuazione del codice CPT è stata realizzata a partire dall'insieme di informazioni “voce CNR – codice SIOPE – tipo di destinatario” nel caso della Spesa o “voce CNR – codice SIOPE – tipo di origine” nel caso delle Entrate.

Una volta definita la matrice di conversione dei codici e inserita nel sistema di *data warehouse* in corso di costruzione, la produzione dei dati ripartiti così come richiesto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo non dovrebbe più costituire un problema e qualità e tempestività dell'informazione saranno garantiti dal sistema stesso. In un sistema a regime sarà quindi sufficiente una periodica attività congiunta di revisione delle matrici di conversione dei codici di classificazione economica delle voci di entrata e di spesa per assicurare la produzione di serie storiche di elevata qualità statistica.

### **III.6 Elvira Pisani – Nucleo regionale CPT, Regione Toscana**

Il mio intervento vuole rappresentare l'esperienza di una Regione che ha investito e sta investendo tuttora molto nei sistemi informativi.

La Toscana ha effettuato un ampio decentramento amministrativo a seguito delle cosiddette Leggi Bassanini e, per tradizione, ha sempre visto un ruolo forte degli enti locali. È una Regione che ha sempre dato rilievo alla programmazione con una significativa importanza assegnata all'attività di concertazione, in particolare con gli enti istituzionali locali. Lavorare secondo questo approccio ha fatto emergere l'importanza di avere sistemi informativi adeguati, in grado di supportare le scelte della politica così come sistemi condivisi da tutti coloro che partecipano all'attività di concertazione e che quindi concorrono all'assunzione delle decisioni.

La Toscana ha aderito fin da subito al progetto Conti Pubblici Territoriali e contemporaneamente ha portato avanti un proprio progetto di sistema informativo che è il SIFAL (Sistema Informativo sulla Finanza delle Autonomie Locali) con l'obiettivo di raccogliere tutti i dati di natura contabile e gestionale dei soggetti pubblici che operano

sul proprio territorio regionale. Il SIFAL quindi raccoglie i dati di bilancio consuntivo e di personale degli enti dipendenti della Regione, quelli delle Società partecipate dalla Regione, delle Camere di commercio, delle Università, delle Aziende sanitarie, con un *focus* particolare sugli Enti locali, per i quali viene raccolto anche il bilancio di previsione e la Relazione Previsionale Programmatica.

Tutto questo nell'ottica di favorire l'uso delle informazioni nelle decisioni non solo a livello regionale ma anche nella definizione delle scelte e delle strategie degli enti locali, veri interlocutori privilegiati del SIFAL e ai quali viene restituito un enorme patrimonio informativo, attraverso la pubblicazione sia dei loro stessi dati che di indicatori che offrono la possibilità di effettuare confronti e comparazioni tra i diversi enti.

Le Legge regionale di contabilità del 2001 ha formalmente riconosciuto l'utilità di questo lavoro e di quello del consolidamento della spesa pubblica allargata. L'art. 5 della legge infatti è proprio intitolato "consolidamento della spesa e monitoraggio della finanza pubblica" e prevede che la giunta regionale attivi appositi flussi informativi finalizzati a predisporre un quadro complessivo della spesa pubblica da fornire allo Stato e da utilizzare nelle proprie scelte programmatiche; prevede altresì che al DPEF regionale sia allegata una relazione sulla base delle informazioni così rilevate. Questo importante documento programmatico finanziario è dunque affiancato da una relazione sulla spesa pubblica allargata nella quale ne viene analizzata l'incidenza sul PIL, l'andamento dei fattori produttivi che la costituiscono e in particolare della spesa per investimenti, l'apporto dei diversi comparti territoriali all'ammontare complessivo e la sua composizione per macro settori di intervento. Attraverso questa relazione, di fatto, i dati che noi rileviamo per i Conti Pubblici Territoriali vanno al tavolo di discussione sul documento annuale di programmazione economico e finanziaria.

Quest'anno, in via sperimentale, abbiamo anche predisposto una nuova relazione dedicata alla spesa consolidata della *holding* regionale<sup>14</sup> che è stata allegata al rendiconto regionale, tra l'altro molto apprezzata dalla Corte dei Conti in sede di relazione sull'andamento della gestione 2006. La relazione, partendo proprio dai dati rilevati per i Conti Pubblici Territoriali, ha riportato un'analisi della spesa consolidata della *holding*, e fornito anche l'analisi dell'andamento per macro settori di intervento e per categorie di

---

<sup>14</sup> Ovvero la Regione, gli enti dipendenti, le società partecipate e le aziende sanitarie.

enti. È stato un primo esperimento che sicuramente sarà ulteriormente sviluppato e approfondito nei prossimi anni.

I dati sulla spesa del Settore Pubblico Allargato alimentano anche la matrice valore aggiunto/occupazione elaborata dall'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET), a supporto delle analisi propedeutiche alla elaborazione del piano regionale di sviluppo.

È stato effettuato nel 2003, ad esempio, un lavoro di analisi per quantificare le risorse da trasferire alle autonomie locali ai sensi del Titolo V della Costituzione e si sta lavorando oggi nell'ottica di utilizzare, insieme agli enti locali, tutto il patrimonio informativo raccolto in questi anni per una valutazione del disegno del federalismo fiscale e, soprattutto, per la sua attuazione.

Proprio in virtù del rapporto di forte collaborazione con gli enti locali, di recente la Regione Toscana ha sottoscritto un protocollo con l'ANCI, l'UNCCEM e l'URPT<sup>15</sup> per la gestione delle banche dati di cui ciascuno dispone e ha, innanzitutto, messo a disposizione, elemento molto apprezzato, tutti i dati in proprio possesso sulla spesa pubblica allargata con l'obiettivo di lavorare congiuntamente per integrare la banche dati sui bilanci e le relazioni previsionali e programmatiche dei diversi enti locali proprio con quella regionale sulla spesa pubblica allargata. In particolare si vuole riuscire a utilizzare i dati di bilancio degli enti locali per alimentare la banca dati dei CPT e in cambio fornire loro, a supporto della relazione previsionale programmatica, i dati di cui si dispone sulle imprese pubbliche locali, pensando anche che questo possa servire per censire e aggiornare l'anagrafica del comparto stesso. Stiamo inoltre lavorando alla costruzione di pagine *web* sul nostro sito SIFAL su cui saranno consultabili i dati dei Conti Pubblici Territoriali, attraverso *report* navigabili e interrogabili.

### **III.7 Nucleo centrale CPT, Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS)**

Innanzitutto come Nucleo Centrale ci sentiamo di ringraziare per gli apprezzamenti ricevuti perché questa *Guida*, come è stato detto in apertura della giornata, rappresenta

---

<sup>15</sup> Si tratta rispettivamente di Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Unione Nazionale Comuni, Comunità e Enti Montani (UNCCEM), Unione Regionale delle Province Toscane (URPT).

un contributo che conclude l'attività di diversi anni di lavoro necessari per avere un quadro metodologico chiaro e condiviso all'interno della nostra Rete, ora reso disponibile anche a tutti gli utilizzatori dei nostri dati. Il lavoro che abbiamo svolto fino a oggi è stato proprio quello di raggiungere un'omogeneizzazione dei criteri adottati all'interno della Rete CPT. Tutti i numeri della nostra banca dati, lo ricordiamo, nascono da dati osservabili e non vi sono attività modellistiche applicate alle informazioni elementari. Questa caratteristica ha, inevitabilmente, un effetto, ad esempio, sulla possibilità o meno di calcolare veri e propri "saldi territoriali", argomento che è stato sollevato da alcuni degli interventi di questa giornata e rispetto al quale frequentemente veniamo sollecitati. I CPT sono uno strumento volto a dare sostegno alla *policy* e nel corso dell'ultima revisione completa della nostra serie, abbiamo attentamente valutato la possibilità di adottare criteri e metodi per la regionalizzazione che potessero eventualmente consentire saldi territoriali significativi. Ci siamo però scontrati con il fatto che la banca dati risponde anche ad altre esigenze: la regionalizzazione delle spese dei Conti Pubblici Territoriali deve infatti essere, prioritariamente, la migliore possibile per il supporto alla *policy* e ciò comporta, ad esempio, la necessità, per le spese, di non applicare modelli all'analisi dei trasferimenti tra amministrazioni pubbliche, così come di non fare stime sul debito regionale per poter avere la stima corretta degli interessi, attualmente fatta sulla base della localizzazione del detentore degli strumenti finanziari. Tutto questo si inquadra in uno strumento che ha la caratteristica di voler presentare un conto completo delle entrate e delle spese economiche e finanziarie di tutti gli enti del settore pubblico. I Conti Pubblici Territoriali, a oggi, regionalizzano quindi le spese dirette con il criterio della localizzazione dell'attività produttiva e le spese redistributive di trasferimento con la localizzazione del beneficiario.

Sono state effettuate e tuttora sono allo studio ulteriori analisi satellite, correlate alla produzione della banca dati vera e propria, al fine, ad esempio, di costruire residui fiscali e saldi regionali. Nell'ambito della Stagione di studi CPT, già citata in precedenza, lo studio condotto del Prof. Zanardi, tentava, al netto degli interessi e lavorando su dati consolidati, di arrivare ai residui fiscali con semplici aggiustamenti dei conti stessi. Probabilmente serve ancora qualcosa di più rispetto a quanto già fatto e qui chiediamo la collaborazione dell'intera comunità scientifica per avere la possibilità di fare questo

conto satellite dei Conti Pubblici Territoriali che presenti un'analisi tale da consentire la costruzione dei saldi territoriali.

In molti interventi di questa giornata è stata anche apprezzata la lunghezza della serie storica. Questo aspetto pone però il problema della necessità, non più rinviabile, di un'espressione dei dati a prezzi costanti, mentre al momento è ancora tutto pubblicato a prezzi correnti. Le monografie regionali attualmente in fase di predisposizione avranno già, ad esempio, tabelle espresse in prezzi costanti oltre che valori *pro capite*.

Un altro suggerimento che sentiamo di cogliere dalle sollecitazioni ricevute in occasione della presentazione della nostra *Guida*, è la necessità di dare più visibilità ad aggregati al netto della spesa per interessi, attualmente inclusa in modo paritario rispetto a tutte le altre spese correnti.

La natura “di cassa” dei dati CPT dovrebbe essere affiancata ad altre informazioni, nell'ambito del panorama completo delle statistiche a livello territoriale sulla finanza pubblica, per consentire con maggiore facilità tanto la costruzione di saldi (come già fatto in passato dall'ISTAT) quanto, ad esempio, l'analisi per competenze economiche. L'ideale sarebbe quindi avere a disposizione un vero e proprio sistema integrato in cui le varie istituzioni che seguono la finanza pubblica a livello locale possano coprire le diverse esigenze degli utenti. Il rischio, altrimenti, è quello di cercare di far rispondere i Conti Pubblici Territoriali a tutte le domande, anche quelle che, per natura della rilevazione, non si adattano ai suoi dati.

Raccogliendo il prezioso suggerimento del Prof. Macciotta, a proposito dell'utilizzo del bilancio di previsione sia centrale che regionale, segnaliamo come proprio in questi giorni noi, come Conti Pubblici Territoriali, stiamo lavorando per produrre delle previsioni sulla base dei nostri dati e dunque potremmo utilizzare come *target* proprio il bilancio di previsione nazionale. A questo proposito dovrebbero essere disponibili studi effettuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il bilancio dello Stato, soprattutto a livello previsionale, non ha però la possibilità di essere regionalizzato perché mancano, quasi del tutto, gli elementi necessari per poterlo fare. Quello che si può provare a realizzare, come detto, è la produzione di previsioni regionali sulla base dei Conti Pubblici Territoriali utilizzando come *target* il bilancio di previsione nazionale. Un'altra indicazione importante, da raccogliere questa volta più da parte dei Nuclei Regionali che



di quello Centrale, è quella di cercare di coordinare i piani di sviluppo regionale e i bilanci di previsione di ciascun ambito territoriale con quello che è il monitoraggio *ex post* fatto con i CPT. In questo modo si riuscirebbe effettivamente a monitorare l'intero processo economico e finanziario: quantificare ciò che viene realizzato e misurare anche quello che inizialmente viene previsto e programmato.

Nel corso del dibattito è stato inoltre ripreso e discusso il ruolo che può avere il nostro Indicatore anticipatore. Siamo pienamente consapevoli delle differenze dei risultati prodotti da questo strumento di previsione rispetto ai dati consolidati dei CPT. Sono elementi che abbiamo inserito, anche con dettaglio, negli Approfondimenti di questa *Guida* perché l'Indicatore è di fatto oggi uno dei principali "satelliti" dei Conti Pubblici Territoriali. È uno strumento sul quale abbiamo investito energie, impegno e lavoro e che ha prodotto, nel corso degli ultimi anni, previsioni e stime sempre riferite al passato e volte quindi a ridurre il *gap* temporale esistente nella produzione dei dati definitivi. Come si è detto questa banca dati si presta a diversi usi. Riprendendo ad esempio uno degli aspetti citati dal Prof. Pigliaru, la forte sollecitazione a noi rivolta per costruire uno strumento come l'Anticipatore, riferito alla sola spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, la parte più manovrabile dei bilanci pubblici, deriva dall'uso che viene fatto di questi conti, ad esempio, nei negoziati tra Stato e Regioni. Questi sono ambiti in cui la sensibilità al dato più recente è particolarmente sentita. Siamo quindi consapevoli del fatto che in parte la natura di queste stime è diversa rispetto alla banca dati complessiva ma accettiamo, in questo caso, delle approssimazioni ed effettuiamo delle stime cercando di recuperare il massimo delle informazioni disponibili da fonti amministrative con tutti i dettagli necessari. Per la costruzione dell'Indicatore anticipatore è stato costituito un gruppo di lavoro allargato con l'obiettivo di rispondere al meglio a *policy-maker* centrali e regionali. Sono dati che non vengono pubblicati in modo integrale, ma solo in termini di quote o di dati aggregati. Sono però informazioni che trovano eco, ad esempio, nel DPEF o in altri documenti programmatici nazionali, esplicitando sempre la temporaneità di queste stime, destinate nel tempo a essere sostituite dai dati definitivi dei Conti Pubblici Territoriali non appena disponibili.



## IV. Appendice

### IV.1 Slides dell'intervento di Mariella Volpe – Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS)



1/27



2/27

## Una **ricostruzione ex-post** quanto **più solida e trasparente** dei flussi per

- valutare la distribuzione territoriale e i suoi effetti
- monitorare ex post gli obiettivi

Ma anche per

- Accrescere la capacità del *policy maker* a livello centrale
- Incrementare la responsabilità a livello locale
- Garantire la fissazione di obiettivi fondati e verificabili

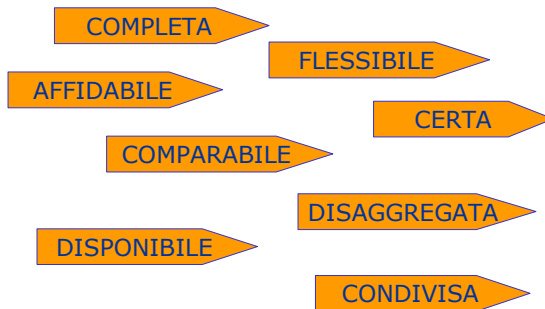
Buoni dati  
**influenzano e**  
**orientano** la  
politica



3/27

## Come si declinano questi **principi e** obiettivi perché non siano slogan?

Con la produzione di informazione di alta qualità,  
cioè



4/27

**La storia dei Conti Pubblici**  
**Territoriali (CPT) e' un percorso**  
**di avvicinamento a tali regole**

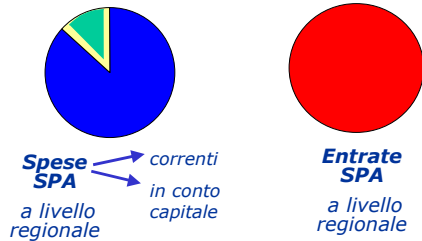
**Oggi forse quasi realizzate**



5/27

## Completezza (1)

- Totalità della spesa corrente e della spesa in conto capitale a livello regionale
- Totalità delle entrate a livello regionale
- Ampiezza dell'universo rilevato



6/27

## Completezza (2)

L'universo di riferimento dei CPT è costituito da un settore pubblico notevolmente più ampio di quello normalmente utilizzato negli aggregati di contabilità pubblica...

		Settore Pubblico Allargato	
		PA	Extra PA
Livello di governo	Centrale	<b>Amministrazioni Pubbliche centrali</b> Stato Patrimonio dello Stato SpA Altri Enti dell'Amministrazione centrale INAS Enti di Previdenza	<b>Imprese Pubbliche Nazionali</b> Azienda dei Municipi di Stato Cassa Depositi e Prestiti ENEL Società Poste Italiane Ferrovie dello Stato ENI ACI Aziende ex IRI Ente Nazionale di Assistenza al Volo Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale Infrastrutture SpA Italia Lavoro Società Italiana per le Imprese all'Estero Società Gestione Impianti Idrici Società Gestione Impianti Nucleari Sviluppo Italia
	Locale	<b>Amministrazioni Pubbliche decentrate</b> Regioni e Province Autonome Enti dipendenti dalle Regioni Aziende Sanitarie Locali, Ospedali, IRCCS Province Comuni Comunità Montane Camere di Commercio Università Enti dipendenti da Enti Locali Autorità e Enti Portuali Parchi Nazionali	<b>Imprese Pubbliche Locali</b> Consorzi e forme associative di Enti Locali Aziende e Istituzioni Locali Società e fondazioni partecipate

**Elemento distintivo della banca dati**  
 Assoluto monopolio consentito dalla capillarità della rete sul territorio



7/27

## Flessibilità e disaggregazione

Solo una base informativa fortemente disaggregata e finalizzata può supportare le politiche e le scelte



Base di partenza di CPT: assenza di informazioni sistematiche, omogenee e tempestive sui flussi finanziari pubblici a livello territoriale



8/27

## Affidabilità

- Ricostruzione **effettiva** dei flussi finanziari pubblici con limitato ricorso a stime o riclassificazioni sulle fonti dirette
- Bilanci **consuntivi** degli enti oggetto di analisi
- Processo di ricostruzione **bottom-up**

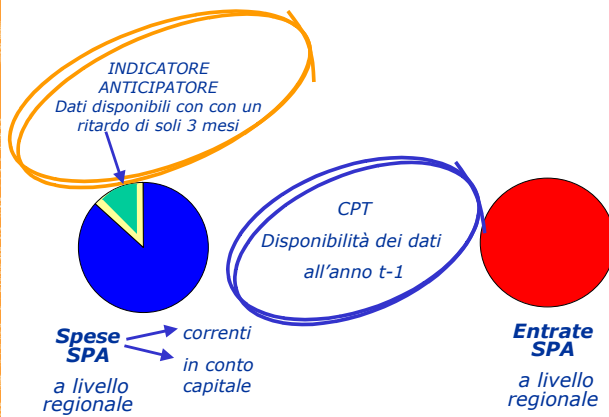
I CPT sono un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che garantisce l'informazione statistica ufficiale



Dipartimento di Amministrazione e Statistica

9/27

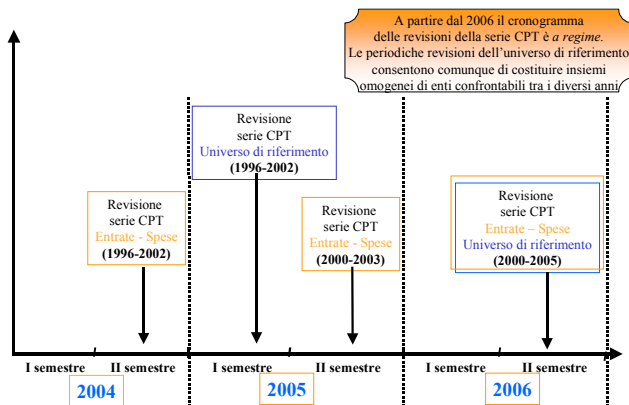
## Tempestività



Dipartimento di Amministrazione e Statistica

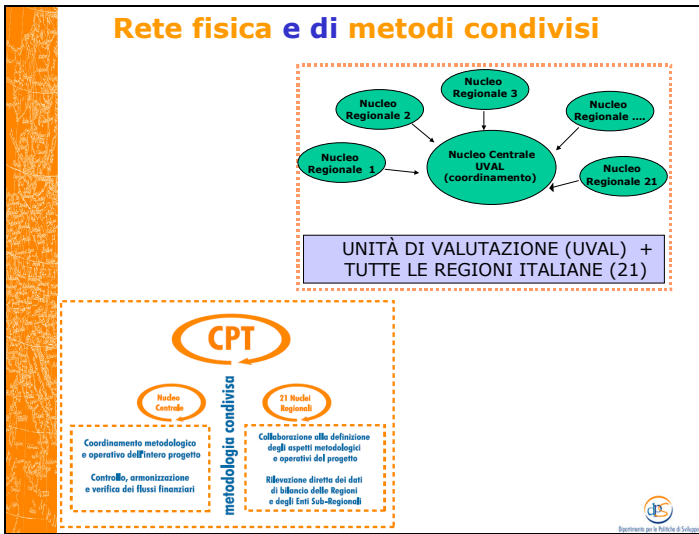
10/27

## Certezza



Dipartimento di Amministrazione e Statistica

11/27

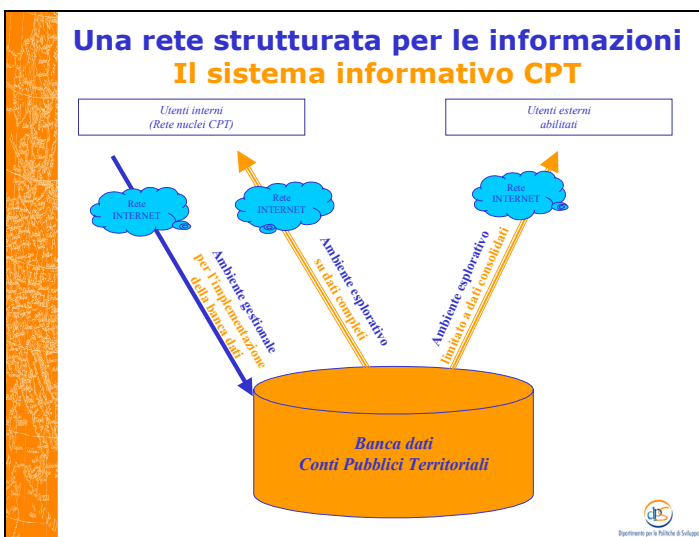


### Accessibilità

**Tavole aggiornate con informazioni regionali estratte dalla banca dati CPT sono disponibili all'indirizzo (<http://www.dps.tesoro.it/cpt>)**


**A breve accesso diretto alla banca dati da parte dell'utenza**

13/27



## Comparabilità

<p><b>Confronto e raccordo con le altre fonti e sistemi di rilevazione nazionali</b></p> <p><b>ISTAT</b> Contabilità Nazionale</p> <p><b>SIOPE</b> Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici</p> <p>Classificazione settoriale <b>CPT</b> anche per altri sistemi di monitoraggio</p>	<p><b>Standard internazionali</b></p> <p><b>IPSAS</b> International Public Sector Accounting Standards</p> <p><b>COFOG</b> Classification of the Functions of Government</p>
--	--



15/27

## Trasformare i dati in informazione a supporto della conoscenza e delle decisioni di *policy*

**Molteplici sono ormai i punti del processo in cui si utilizza CPT per**

1. **Monitorare** le politiche di sviluppo
2. **Supportare** le scelte di *policy*
3. **Migliorare** l'analisi sia a livello centrale che regionale



16/27

## Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* regionale (1)

Le monografie regionali CPT

**OBIETTIVO:** Fornire un quadro che permetta un'analisi comparata della finanza pubblica locale tra aree, con particolare riferimento ai rapporti tra regione e Stato centrale, tra regione e enti locali, tra enti locali e imprese da questi controllate

**Attori coinvolti:**

1. Nuclei Regionali sotto la supervisione, la guida e il coordinamento del Nucleo Centrale
2. Nucleo Centrale, che curerà un volume 'nazionale', con l'obiettivo di fornire una panoramica sulle differenti realtà territoriali

**Fine lavori:** Dicembre 2007



17/27



## Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto a *policy* regionali (2)

Banca d'Italia - Note regionali annuali

**OBIETTIVO:** descrivere l'andamento dell'economia di ciascuna delle 20 regioni italiane attraverso la costruzione di numerosi indicatori sia reali sia finanziari

Da quest'anno la disponibilità dei dati CPT, ha consentito di costruire, per tutte le regioni italiane, un capitolo di grande interesse relativo a

### LA DIMENSIONE DELL'OPERATORE PUBBLICO A LIVELLO REGIONALE E I PRINCIPALI CAMPI DI INTERVENTO

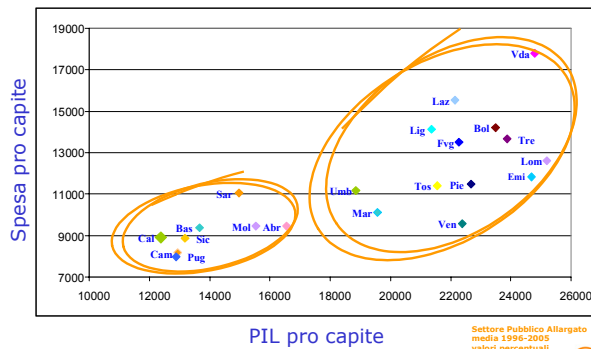
Fine lavori: Giugno 2007



18/27

## Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* centrale (1)

**SPA ...** Permane una positiva correlazione della spesa pubblica con il grado di sviluppo ed un generale effetto antidistributivo



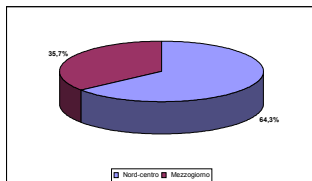
Settore Pubblico Allargato  
media 1996-2005  
valori percentuali



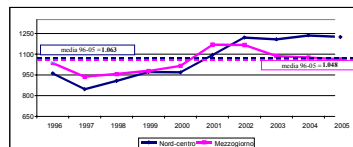
19/27

## Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* centrale (2)

**SPA...il ruolo di riequilibrio a favore del Mezzogiorno che si era mantenuto fino al 2001 si riduce negli anni recenti...**



Settore Pubblico Allargato  
anni 1996-2005  
euro costanti 1999



20/27

### Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* centrale (3)

SPA... le imprese pubbliche sono ancora lontane dal garantire al Mezzogiorno un volume di risorse coerente con gli obiettivi di *policy*...

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ANAS	31,3%	30,6%	32,4%	37,9%	44,0%	45,9%	44,9%	42,1%	43,2%	47,1%
Ferrovie dello Stato	29,5%	31,9%	29,4%	24,6%	24,8%	22,8%	20,4%	16,7%	12,2%	14,0%
ENEL	35,6%	36,8%	37,0%	37,5%	37,4%	28,9%	28,3%	31,2%	31,4%	30,1%
GRIN	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	25,5%	24,3%	25,2%	25,2%	25,4%	16,2%
ENI	34,9%	34,1%	44,6%	32,7%	36,6%	29,7%	29,0%	37,0%	43,3%	40,0%
Poste Italiane	6,6%	17,4%	24,0%	5,0%	15,3%	30,9%	31,4%	31,4%	32,7%	33,6%



Dipartimento di Public Administration

21/27

### Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* centrale (4)

Le imprese pubbliche locali

Ad oggi circa 2.000 unità  
Dal prossimo anno 2.800



Anche la spesa delle IPL è fortemente concentrata nel Centro-Nord

6,6% della spesa in conto capitale  
(7,1% nel Centro-Nord e 5,4% nel Mezzogiorno)

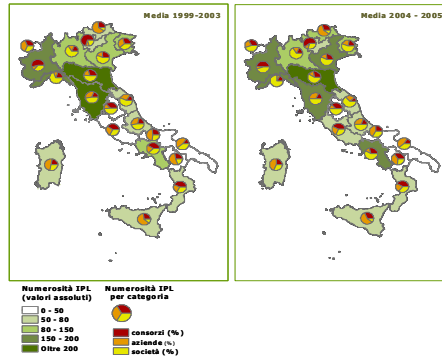


Dipartimento di Public Administration

22/27

### Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* centrale (5)

Benché la dimensione finanziaria non sia elevata, l'analisi delle IPL racconta molto dell'assetto dei mercati a livello locale....

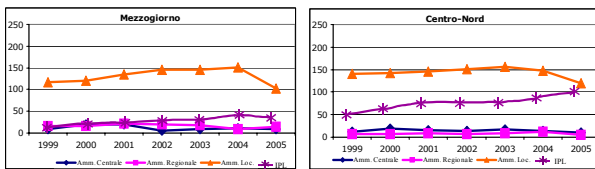


Dipartimento di Public Administration

23/27

## Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* centrale (6)

### Livello di decentramento della spesa pubblica per ambiente e smaltimento dei rifiuti



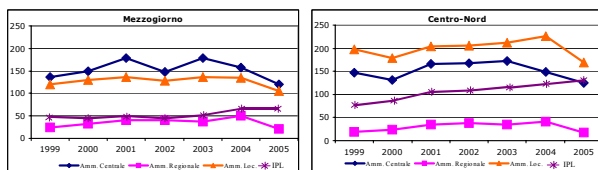
Settore Pubblico Allargato  
anni 1999-2005  
Euro pro capite costanti 1999



24/27

## Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* centrale (7)

### Livello di decentramento della spesa pubblica per viabilità e altri trasporti



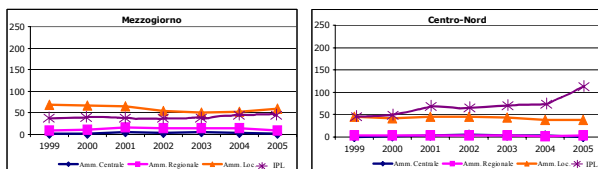
Settore Pubblico Allargato  
anni 1999-2005  
Euro pro capite costanti 1999



25/27

## Qualche esempio di uso per la conoscenza e il supporto alla *policy* centrale (8)

### Livello di decentramento della spesa pubblica per ciclo integrato dell'acqua



Settore Pubblico Allargato  
anni 1999-2005  
Euro pro capite costanti 1999




26/27

## Nuovi traguardi

**Il metodo per approssimazioni successive impone nuovi ulteriori miglioramenti**

- Soddisfare tutta la domanda espressa dal **policy maker centrale e dall'analista**
  - Approfondimenti satellite
    - Fonte di finanziamento
    - Dettaglio settoriale
    - Relazione tra entrate e spese e possibilità di pervenire a saldi territoriali
- Supportare il **policy maker locale** per attivare un uso più esteso per la programmazione regionale
- Rafforzare il processo di **diffusione**
- Aumentare ulteriormente la visibilità di **aspetti teorici** alla base dei CPT

## IV.2 Slides dell'intervento di Alessandra Staderini – Banca d'Italia



**L'utilizzo della Banca dati dei CPT  
da parte della Banca d'Italia**

Alessandra Staderini

Roma  
12 luglio 2007

1

1/5



**La recente esperienza in Banca d'Italia**

**Note sulle economie regionali**  
pubblicate dalla Banca d'Italia:  
Un nuovo capitolo sulla *Finanza  
pubblica decentrata*

[http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/  
econo/ecore/note](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/ecore/note)

2

2/5

**Il problema dei dati sulla finanza pubblica decentrata**

L'importanza delle informazioni:

- Per il **policy maker**  
(=> Einaudi: "... conoscere per deliberare ...")
- Per il **cittadino contribuente**  
(l'assenza di informazioni diminuisce i poteri di controllo dei cittadini nei confronti dei loro amministratori, fa venire meno uno dei presupposti su cui si basano i guadagni di efficienza attesi dal decentramento)

3

3/5

**La banca dati dei CPT ha consentito di rispondere ad alcune domande importanti**

- qual è la **dimensione della spesa pubblica** attribuibile al territorio regionale?
- quale è la **dimensione dell'operatore pubblico locale** inteso come Regione+Province+Comuni (quanta parte della spesa pubblica erogata nel territorio è responsabilità degli amministratori pubblici?)
  - => importanza del **consolidamento dei conti**
- come si pone la propria regione rispetto alla media nazionale?
  - => importanza **dell'omogeneità del confronto**

4

4/5

**Un esempio di utilizzo:  
La dimensione dell'operatore pubblico locale**

Spesa AALL su PIL

Spesa AALL pro capite

5/5

#### IV.3 Slides dell'intervento di Maria Silvestrelli – Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

### Dal Sistema Informativo CNR al Sistema Informativo dei Conti Pubblici Territoriali

12 Luglio 2007



1/12

### La richiesta del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione

Per ogni anno t

- Ripartizione regionale delle spese effettuate nell'anno t-1
- Ripartizione regionale delle entrate realizzate nell'anno t-1



2/12

## Come rispondere

Facendo ricorso alla base dati  
operazionale di supporto alle operazioni  
contabili

Senza apportare modifiche né agli archivi esistenti  
né alle relative applicazioni

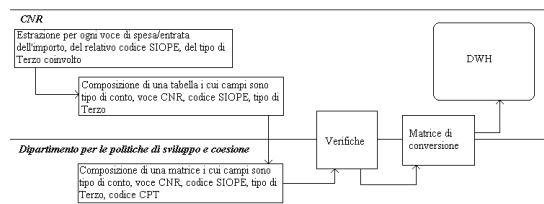
Attraverso un sistema che garantisca un  
accesso diretto a dati certi e variamente  
strutturabili dall'utente stesso

basato su alcuni elementi di raccordo che traducano  
in modo corretto l'informazione dall'ambiente di  
origine a quello di destinazione



3/12

## Definizione di una corrispondenza univoca tra voce CNR e codice CPT



4/12

## Matrice di conversione

Gestione	Cd Titolo	Categoria	Sottocategoria	Capitolo	Voce	CD_SIOPE	Tipo_Terzo
S	1	1.01	1.01.01	1.01.01.001	1.01.001	1101	
S	1	1.01	1.01.01	1.01.01.002	1.01.002	1102	
S	1	1.01	1.01.01	1.01.01.003	1.01.003	1199	
S	1	1.01	1.01.01	1.01.01.005	1.01.005	1199	
S	1	1.02	1.02.01	1.02.01.051	1.01.051	1201	
..	..	..	..	..	..	..	..
E	1	1.01		1.01.001	01.01.001	1212	1
E	1	1.02		1.02.002	01.01.002	1211	1
E	1	1.02		1.02.004	01.01.004	1211	1
E	1	1.03		1.03.005	01.01.005	1211	1
E	1	1.02		1.02.006	01.01.006	1211	1
..	..	..	..	..	..	..	..

Gestione	Cd Titolo	Categoria	Sottocategoria	Capitolo	Voce	CD_SIOPE	Tipo_Terzo	CDD_CPT
S	1	1.01	1.01.01	1.01.01.001	1.01.001	1101		12
S	1	1.01	1.01.01	1.01.01.002	1.01.002	1102		12
S	1	1.01	1.01.01	1.01.01.003	1.01.003	1199		12
S	1	1.01	1.01.01	1.01.01.005	1.01.005	1199		12
S	1	1.02	1.02.01	1.02.01.051	1.01.051	1201		06
..	..	..	..	..	..	..	..	..
E	1	1.01		1.01.001	01.01.001	1212	1	13
E	1	1.02		1.02.002	01.01.002	1211	1	13
E	1	1.02		1.02.004	01.01.004	1211	1	13
E	1	1.03		1.03.005	01.01.005	1211	1	13
E	1	1.02		1.02.006	01.01.006	1211	1	13
..	..	..	..	..	..	..	..	..

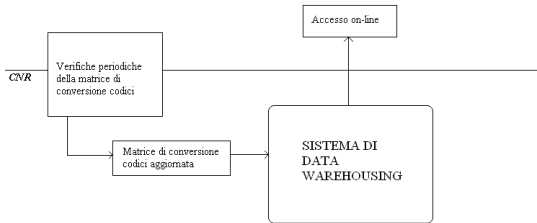


5/12



## Accesso diretto all'informazione

Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione



Sistemi Informativi

6

6/12

## Prima dell'attuale soluzione

Le fasi del processo di produzione dell'informazione richiesta prima del 2006:

- opportune estrazioni dalla base dati operativa a supporto del sistema contabile del dato relativo agli importi di cassa per ciascun capitolo e, per ogni documento contabile, alla localizzazione territoriale del destinatario per la Spesa o dell'origine per le Entrate
- una serie di verifiche dei valori estratti con riferimento al consuntivo annuale lato Entrate e Spese
- una prima ripartizione territoriale delle informazioni estratte
- un'attività correttiva ove necessario ed eventuali stime
- il calcolo finale delle aggregazioni per le 19 regioni amministrative e le due province autonome.



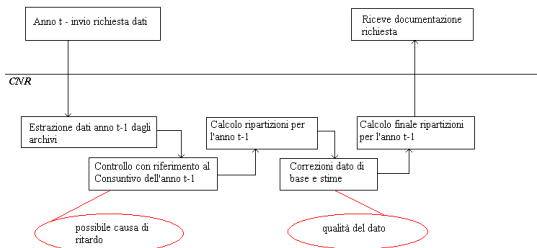
Sistemi Informativi

7

7/12

## Il processo di produzione del dato negli anni precedenti al 2006

Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione



Sistemi Informativi

8

8/12

## I punti deboli del processo

- Il necessario riferimento al Consuntivo di Ente può essere causa di un certo ritardo temporale nella consegna delle tavole di dati
- Il ricorso ad archivi informatici di supporto ad attività gestionali non sempre garantisce un'adeguata completezza di informazione.

Le basi dati a supporto di operazioni contabili pur essendo una preziosa ed insostituibile fonte di informazione, non costituiscono un sistema di archiviazione pensato per la composizione di dati di dettaglio variamente aggregabili e utilizzabili a seconda delle caratteristiche di interesse o degli obiettivi finali di analisi. Benché si raggiungessero percentuali elevate di ripartizione territoriale (superiori nella maggior parte casi al 90%), rimaneva una quota non trattabile, su cui intervenire elaborando stime parziali e/o applicando criteri di interpretazione del dato elementare suscettibili di variazioni nel corso del tempo

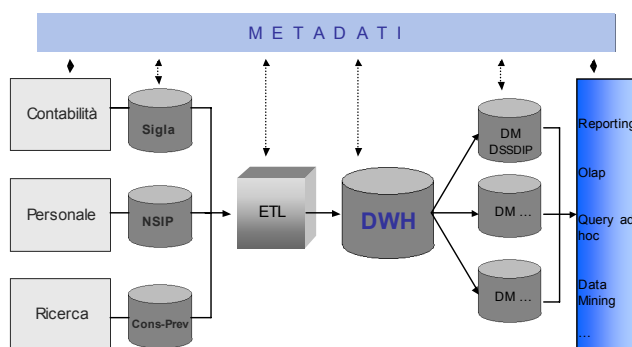
9/12

## Capovolgere l'approccio

Invece di disaggregare informazioni consolidate, si costruisce, attraverso opportune regole di estrazione e trasformazione del dato elementare - definite con la consulenza dei diversi sistemi gestionali -, **UN database mirato alla interrogazione, composizione ed analisi dei dati direttamente utilizzabile on line dai diversi possibili utenti.**

10/12

## Dai dati operazionali all'analisi



11/12

## Un ulteriore vantaggio

Un simile sistema si presta ad accogliere anche “griglie” diverse di lettura dell’informazione di base




senza appesantire la struttura delle basidati operazionali e le applicazioni ad esse relative.

Un esempio in tal senso è costituito dalla matrice di corrispondenza tra voce CNR e codice CPT



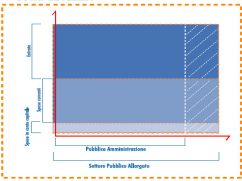
## IV.4 Manifesti esposti nella giornata di presentazione della Guida ai CPT

Di seguito si riportano le immagini dei due manifesti realizzati per l'allestimento della giornata di presentazione della *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale.*

### Conto consolidato del settore pubblico allargato a livello regionale

**COMPLETEZZA**




**ESAUSTIVITA' DEI DATI**

LE CHIAVI DI ACCESSO DELLA BANCA DATI

- ANNO
- CATEGORIE ECONOMICHE
- SETTORI DI INTERVENTO
- ENTE

Per tutte le Regioni

**RETE SUL TERRITORIO**



Metodo Contabile  
21 Metodi Regionali

Coordinamento metodologico e operativo dell'intero progetto  
Controllo, armonizzazione e verifica dei flussi finanziari

metodologia condivisa

Collaborazione alla definizione degli aspetti metodologici e operativi del progetto  
Rilevazione diretta dei dati di bilancio delle Regioni e degli Enti Sub-Regionali

**AFFIDABILITA' E FLESSIBILITA'**


**Bilanci consuntivi degli enti oggetto di analisi**

**Banca dati che consente numerose possibilità di analisi**




**STANDARD INTERNAZIONALI**

**IPSAS**  
International Public Sector Accounting Standards

**COFOG**  
Classification of the Functions of Government



web [www.dps.mef.gov.it/cpt](http://www.dps.mef.gov.it/cpt) [www.dps.mef.gov.it/cpt-eng](http://www.dps.mef.gov.it/cpt-eng) (english version)

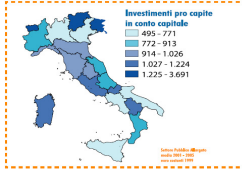




### L'Italia raccontata dai Conti Pubblici Territoriali

**Investimenti pubblici**

Investimenti pro capite in conto capitale

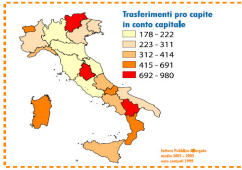
495 - 771
772 - 913
914 - 1.026
1.027 - 1.224
1.225 - 3.691



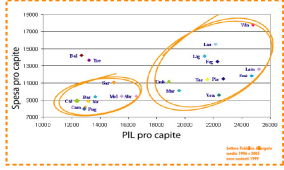
**Trasferimenti pubblici**

Trasferimenti pro capite in conto capitale

178 - 222
223 - 311
312 - 414
415 - 691
692 - 980



**Spesa pubblica totale e PIL**



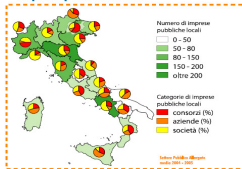
**Imprese pubbliche locali**

Numero di imprese pubbliche locali

0 - 50
50 - 100
100 - 150
150 - 200
oltre 200

Categorie di imprese pubbliche locali

- aziende (%)
- società (%)



**Focus settoriale: i diversi livelli di governo**

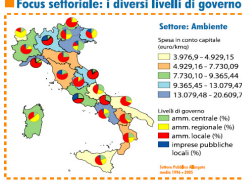
Settore: Ambiente


Spesa in conto capitale (milioni di euro)

3.976,9 - 4.929,15
4.929,16 - 7.730,09
7.730,10 - 9.365,44
9.365,45 - 13.079,47
13.079,48 - 20.609,73

livelli di governo

- ammin. centrale (%)
- ammin. regionale (%)
- ammin. locale (%)
- imprese pubbliche locali (%)





web [www.dps.mef.gov.it/cpt](http://www.dps.mef.gov.it/cpt) [www.dps.mef.gov.it/cpt-eng](http://www.dps.mef.gov.it/cpt-eng) (english version)

## Materiali UVAL

---

### Numeri pubblicati

- 1. L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**  
*Metodi* – Anno 2004  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.  
Allegati al n. 1
  - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
  - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003
  
- 2. Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**  
*Analisi e studi* - Anno 2004  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
  
- 3. Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**  
*Analisi e studi* - Anno 2005  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
  
- 4. Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI)**  
*Documenti* – Anno 2005  
Abstract disponibile anche in lingua inglese.  
Allegato al n. 4
  - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*
  
- 5. Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**  
*Metodi* - Anno 2005  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
  
- 6. Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**  
*Analisi e studi* - Anno 2005  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
  
- 7. "Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali": un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**  
*Documenti* - Anno 2005  
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.
  
- 8. Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**  
*Metodi* - Anno 2006

La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.

**9. Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento**

*Documenti* - Anno 2006

La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.

Allegato al n. 9

- CD ROM contenente regolamenti, documenti tecnici, relazioni periodiche e decisioni di assegnazione finanziaria su *Il sistema di premialità del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*

**10. Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma**

*Analisi e studi* - Anno 2006

**11. Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo**

*Metodi* - Anno 2006

**12. Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale**

*Analisi e studi* - Anno 2006

La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.

**13. Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia**

*Analisi e studi* - Anno 2007

**14. Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione**

*Documenti* - Anno 2007

Allegato al n. 14

- CD ROM contenente *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*

**Materiali UVAL** si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità