

1. PERCHÈ I CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Cfr. Mazziotta C. [1982].

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

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

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

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

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

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

⁸ Cfr. Geri M., Volpe M. [1993].

⁹ Cfr. Geri M., Volpe M. [1985].

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

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

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

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

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

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

Venne colta l'occasione fornita dal D.L. 322/1989 che, con la costituzione del Sistema Statistico Nazionale, riformava e innovava profondamente il Sistema Statistico Italiano. Il Progetto relativo alla realizzazione di un "Osservatorio relativo alla rilevazione e monitoraggio del complesso della spesa pubblica in tutte le regioni" venne inserito nel programma di attività dell'Ufficio di Statistica del Dipartimento per il Mezzogiorno (allora presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), il cui compito era la "ricostruzione degli aspetti territoriali, allo stato attuale carenti o inesistenti, di alcuni fenomeni economici, in particolare, e, comunque in via assolutamente prioritaria, quelli relativi alla spesa pubblica".

Il Progetto venne fatto proprio anche dal "Programma Triennale di intervento" finalizzato a garantire, ai sensi dell'art. 2 della L. 64/1986, il coordinamento tra intervento ordinario e intervento straordinario e a rendere la politica di intervento maggiormente unitaria.

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

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

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

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

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

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

L'OPR, con propria Delibera 8/1994, approvò e soprattutto finanziò il Progetto "Conti Pubblici Territoriali". Benché si trattasse di un finanziamento esiguo e per il momento *una tantum*, il segnale di istituzionalizzazione era importante e comunque la possibilità di cominciare a dotarsi di risorse fisiche e di supporto metodologico¹⁶ rappresentava una svolta rispetto al passato. I rapporti istituzionali si consolidarono e si estesero al Ministero dell'Interno, a tutti i Presidenti Regionali, alla Conferenza Stato-Regioni. La breve vita dell'OPR creò una nuova cesura alle attività ma il Progetto, ormai istituzionale, venne fatto proprio, a norma dell'art. 12 del Regolamento emanato col DPR 102/1996, dalla Cabina di Regia Nazionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nuovo organismo subentrante all'OPR.

Finalmente nel 1998, le attività dei Conti Pubblici Territoriali, forti anche di una Rete di Nuclei Regionali, pur non completa, passarono al Dipartimento

¹⁴ Nota del 18.11.1993.

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

¹⁶ Un notevole contributo all'impianto metodologico del progetto è stato fornito dal Centro Interuniversitario di Finanza Regionale e Locale (CIFREL), diretto dal Prof. Aurelio Bruzzo (Università di Ferrara), che per alcuni anni ha fornito supporto e assistenza tecnica al Nucleo Centrale e ai Nuclei Regionali.

delle Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), dove sono state negli anni supportate, accresciute e valorizzate e dove il Progetto ha assunto il rilievo e il ruolo attuale, divenendo uno strumento essenziale di conoscenza per interpretare le tendenze in atto, per correggere gli interventi e rivedere gli obiettivi programmatici.

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

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

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

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

Il primo obiettivo era quello di proseguire sulla strada tracciata dal precedente Progetto di ricerca della SVIMEZ¹⁷ superando sia la visione restrittiva di operatore pubblico per lo più limitato, nelle poche basi informative disponibili, al solo Stato fino ad ampliarlo a comprendere il Settore Pubblico Allargato¹⁸, sia la non completezza territoriale della rilevazione, sia ancora la limitatezza delle serie storiche e del dettaglio informativo, realizzando al tempo stesso uno strumento che avesse caratteristiche di sistematicità e aggiornabilità.

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

Il terzo obiettivo era quello di ricostruire l'effettivo sforzo finanziario sul territorio da parte dell'operatore pubblico, più che i benefici dell'intervento pubblico in ciascun territorio o gli effetti indiretti o indotti dalla attività dell'operatore pubblico. Tale scelta nasceva soprattutto dalla necessità di

¹⁷ Cfr. Geri M., Volpe M, [1993].

¹⁸ Per Settore Pubblico Allargato si intende l'insieme della Pubblica Amministrazione e degli enti in qualche modo da questa controllati. Cfr. Capitolo 2.

dover usare a fini programmatici la base informativa che si stava creando, quindi di dover conoscere, per programmare e orientare, i flussi effettivamente erogati su ciascun territorio; c'era tuttavia anche la valutazione di opportunità di occupare uno spazio non ancora coperto all'interno del panorama delle informazioni statistiche pubbliche, nella consapevolezza che esattamente questa era l'informazione mancante.

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

Perché flussi finanziari?

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

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

Le motivazioni alla base del criterio adottato dai CPT, finanziario e non economico, così come la scelta delle specifiche fasi di registrazione delle

entrate e delle spese (pagamenti e riscossioni rilevati nel momento della effettiva realizzazione secondo un criterio di cassa) sono quindi individuabili sia nelle fonti storiche che nelle esperienze di elaborazioni sui conti consolidati più prossime alle finalità del Progetto CPT.

Perché di cassa?

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

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

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

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

La molteplicità degli attori coinvolti nel processo di costruzione dei conti, se da una parte ha costituito un rilevante punto di forza del Progetto, ha dall'altra comportato in alcuni casi disallineamenti nelle soluzioni proposte e nei criteri applicati, anche a causa della numerosità degli enti rilevati e della estrema eterogeneità dei sistemi di classificazione adottati nei bilanci. Tali fattori, connessi alla impostazione e alla logica stessa della banca dati, hanno reso necessaria a dieci anni dall'avvio del Progetto una revisione completa delle serie storiche delle entrate e delle spese¹⁹.

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

Oltre alla progressiva definizione metodologica e alla molteplicità degli attori coinvolti nel processo, due ulteriori fattori hanno reso necessaria tale ricostruzione: da un lato, l'evoluzione istituzionale, che ha mutato l'universo di riferimento del Progetto imponendo una riflessione sulla sua delimitazione e i suoi confini e, dall'altro, il miglioramento delle condizioni di contesto e del rapporto di collaborazione tra enti²⁰ che ha determinato un consistente miglioramento delle basi informative disponibili.

La prima fase, conclusa a fine dicembre 2004, è relativa alla ricostruzione delle serie storiche di entrata e spesa, con una metodologia unitaria di trattamento delle fonti, per il periodo 1996-2002 a parità di universo di riferimento. Con riferimento quindi all'universo degli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato come presente fino a quel momento in CPT, è stata operata la ricerca della piena coerenza delle serie storiche sia a livello di singolo ente (utilizzando le stesse metodologie per l'intera serie storica), sia tra enti (fissando regole univoche di classificazione nelle categorie e nei settori CPT delle voci, spesso analoghe per enti appartenenti agli stessi comparti dell'universo, presenti nei dati di base), sia tra livelli di governo

¹⁹ La scelta effettuata in questa Guida è quella di rappresentare le metodologie e i criteri attualmente applicati, tralasciando le varie fasi intermedie. Delle finalità e degli obiettivi che hanno ispirato la revisione delle serie storiche si dà conto in questo paragrafo, mentre una serie di approfondimenti su specifiche problematiche sono riportati in altre sedi (cfr. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze [vari anni] e in particolare le Note Metodologica CPT riportate nelle Appendici delle annualità 2003 e 2004).

²⁰ Nel 2003 è stato costituito un gruppo di lavoro interistituzionale formato da DPS, RGS, ISTAT e ISAE istituito a seguito di protocollo d'intesa tra gli enti e le istituzioni partecipanti, volto all'approfondimento metodologico delle diverse fonti statistiche nazionali in materia di finanza pubblica. Tale sede rappresenta un'importante occasione di confronto, collaborazione e condivisione di metodi e risultati.

(individuando regole di registrazione che garantissero l'omogeneità di trattamento di flussi analoghi nel caso fossero generati da enti operanti a livello sovraregionale o da enti con competenze locali). Tale ricerca di coerenza ha interessato la quantificazione dei flussi, la loro classificazione in categorie economiche e in settori e, soprattutto, la loro ripartizione regionale. Particolare attenzione è stata dedicata, inoltre, alla coerenza nelle registrazioni dei flussi nei diversi enti, eliminando eventuali residue duplicazioni e rendendo omogenee le diverse modalità di registrazione adottate da enti centrali e locali. Da ultimo, sono state affinate le metodologie di stima provvisoria, necessarie quando la fonte definitiva non presenta la tempestività richiesta dalla banca dati CPT.

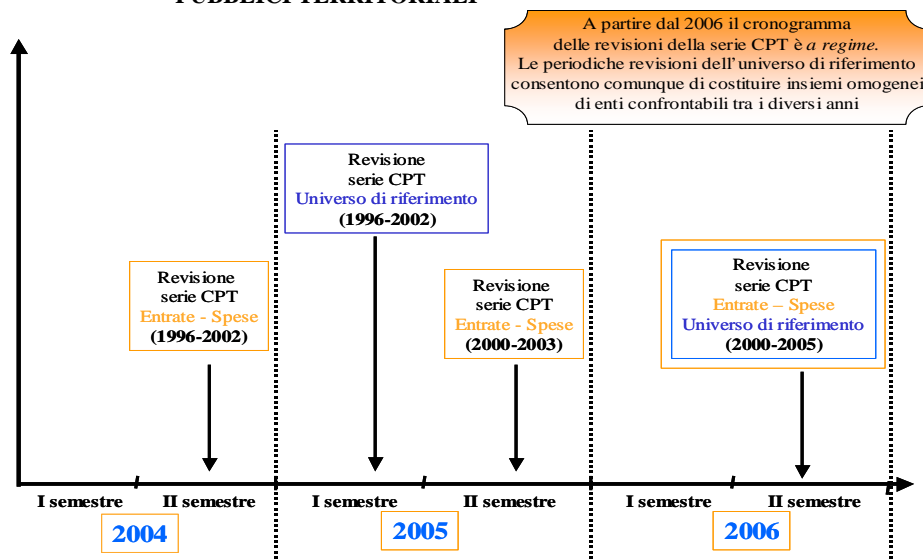
La seconda fase, conclusa a dicembre 2006, ha ampliato la revisione di cui alla prima fase, attraverso l'allargamento dell'universo relativo all'Extra PA sia nazionale che locale. La definizione di Settore Pubblico Allargato (cfr. Capitolo 2), già particolarmente ampia nel Progetto CPT, si è dunque estesa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

L'allargamento dell'universo di riferimento per l'Extra PA centrale (Imprese Pubbliche Nazionali - IPN) è stato il risultato di un processo di ampliamento dei criteri stabiliti per l'inclusione o meno di un ente nella rilevazione dei flussi finanziari di entrate e spese. L'evoluzione dello strumento CPT, ormai intensamente utilizzato per finalità interne e sempre più aperto agli utilizzatori finali, ha infatti richiesto una riflessione sulla possibile sostituzione o integrazione del criterio comunitario finora adottato²¹ con un approccio più conforme all'attuale natura del Progetto. Sono quindi state incluse nell'universo CPT tutte le imprese partecipate dallo Stato che, già

²¹ L'universo delle Imprese Pubbliche Nazionali, fino ad allora considerato nella banca dati, era definito in base al criterio comunitario, adottato per la verifica del Principio di Addizionalità della spesa nazionale rispetto al contributo comunitario. L'Unione Europea richiedeva infatti di riferirsi, per detta verifica, a un Settore Pubblico Allargato delimitato secondo i seguenti criteri: l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità; l'appartenenza formale al Settore pubblico, nel senso che è riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli Enti pubblici; l'aver già ottenuto nel passato o la possibilità di ottenere nel futuro la gestione di quote dei Fondi Strutturali comunitari.

attualmente o in prospettiva, presentano flussi finanziari significativi, con particolare riferimento alle spese in conto capitale²².

FIGURA 1.1 CRONOGRAMMA DELLE REVISIONI DELLE SERIE CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

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

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

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

- una attenta definizione del concetto di “controllo” in linea con il dibattito internazionale e coerente con gli *standard* contabili IPSAS (cfr. Capitolo 2);

²² In particolare: GRN; Infrastrutture SpA; Italia Lavoro; Patrimonio dello Stato; SIMEST; SOGESID; SOGIN; Sviluppo Italia.

- una specifica classificazione degli enti in oggetto. Alla luce delle caratteristiche di eterogeneità delle Imprese Pubbliche Locali, il Sistema di classificazione ha assunto una particolare rilevanza. Esso ha consentito di migliorare ulteriormente la qualità informativa dei dati e, di conseguenza, la possibilità di analizzare con maggiore completezza e cognizione l'Extra PA locale (cfr. Capitolo 2);
- una più attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria della maggior parte di tali enti, alla contabilità finanziaria propria dell'intero Progetto (cfr. Capitolo 3).

Una volta conclusa la revisione generale della banca dati, sono stati definiti i criteri generali per le successive revisioni dei dati a regime. Si è previsto infatti che nel secondo semestre di ogni anno (cfr. Figura 1.1) sarà rivista la serie storica dei quattro anni precedenti a quello di riferimento, per tener conto di eventuali aggiornamenti nei dati, mentre revisioni complete dell'intera serie storica, che tengano anche conto di eventuali cambiamenti nella metodologia utilizzata, sono previste ogni dieci anni, salvo radicali cambiamenti nel quadro di riferimento.

Altra innovazione di estremo rilievo, soprattutto al fine di utilizzare i risultati CPT come fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico, è risultata la "anticipazione" sistematica delle informazioni derivanti dalla elaborazione di dati amministrativi ufficiali attraverso la costruzione di un Indicatore anticipatore (IA) (cfr. Capitolo 4), uno strumento statistico che anticipa i risultati dei CPT con un *lag* temporale significativamente ridotto, in grado di fornire dettagli relativi alla localizzazione territoriale (a livello di macroarea e regioni) della spesa in conto capitale della PA al netto delle partite finanziarie²³ per l'anno in corso.

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

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

²³ È possibile prevedere che il campo di interesse dell'Indicatore anticipatore si possa ampliare. Obiettivo di medio-lungo periodo del Progetto è la fornitura di stime per la combinazione di Spesa connessa allo sviluppo del Settore Pubblico Allargato.

gestionale e nella trasformazione del Sistema di diffusione della banca dati da servizio sperimentale e mediato, a servizio pubblico con accesso diretto.

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

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

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

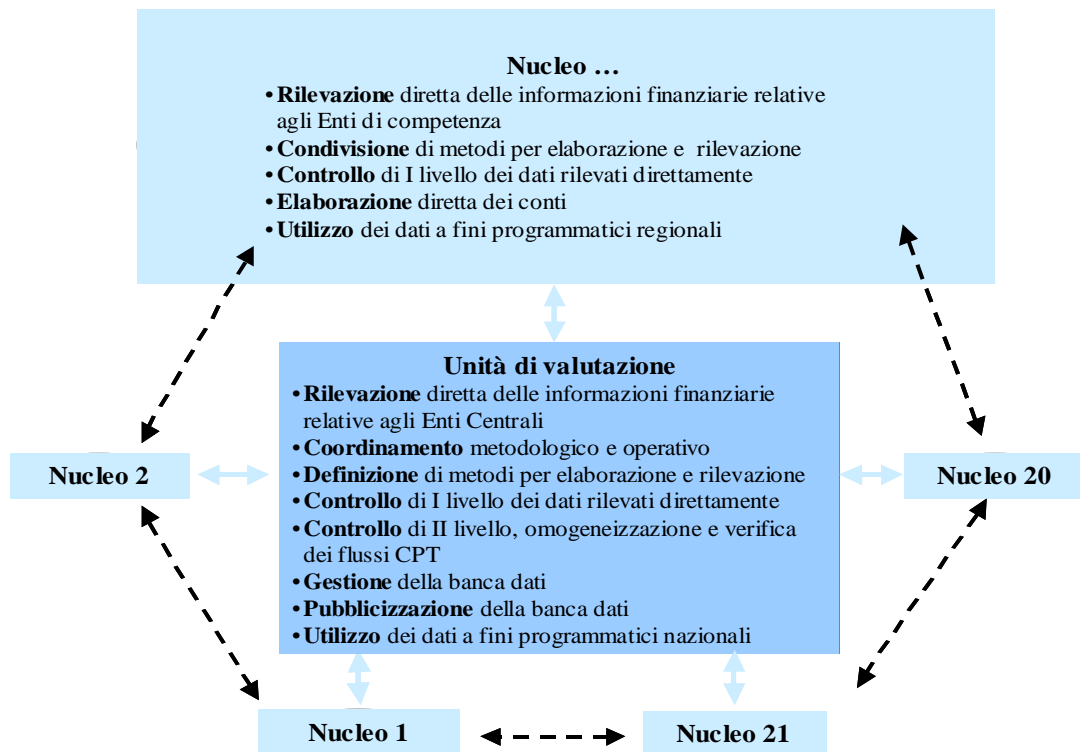
L'obiettivo di effettuare una rilevazione diretta dei flussi di tipo *bottom up* e non una ricostruzione *top down* e, al tempo stesso, quello di costruire uno strumento di supporto alla programmazione regionale, rendeva necessaria la scelta di una Rete di produttori sul territorio, in grado di sopperire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

L'assetto istituzionale del Progetto è quindi stato pensato fin dalle origini come federato, federato *ante litteram*, e la scelta di costruirlo come tale è stata una scelta forte. La produzione dei conti territoriali sarebbe potuta avvenire anche con una organizzazione tutta centrale²⁴; ciò nonostante, l'ambizione era quella di costruire un sistema multiattore per mettere insieme l'informazione centrale e quella regionale e, al tempo stesso, quella di fare del conto consolidato uno strumento a supporto anche della programmazione regionale. La volontà di costruire una Rete non si è configurata quindi solo

²⁴ Ciò avrebbe comportato un contenimento delle ambizioni in merito alla estensione dell'universo che non si sarebbe esteso all'Extra PA locale.

come una soluzione organizzativa, ma piuttosto come una modalità per condividere metodi, criteri e obiettivi. Proprio perché tale scelta si prefigurava come scelta forte, alla sua realizzazione e al suo successo sono state dedicate notevoli energie.

FIGURA 1.2 LA RETE: UN SISTEMA MULTIATTORE



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

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

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

Dal 1999 le funzioni svolte dai Nuclei Regionali sono state integrate con quelle svolte dai Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVV), di cui all'art. 1 della L. 144/1999, presenti in tutte le Regioni, in considerazione della rilevanza dei dati CPT come strumento per il monitoraggio a supporto delle attività di valutazione dei NUVV²⁵. L'integrazione tra i due tipi di Nuclei ha avuto il fine di rafforzare l'istituzionalizzazione dei Nuclei CPT così come di evitare duplicazioni tra strutture simili. Il legame tra NUVV e Nuclei CPT è stato precisato, ulteriormente, nel protocollo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 10.2.2000 in cui si afferma che "... le Amministrazioni concordano di indicare quali ambiti condivisi nella prima fase di attuazione della rete (dei Nuclei di Valutazione e monitoraggio regionali) i seguenti: "...collegamento con le funzioni svolte dal Nucleo regionale operante nell'ambito del Progetto CPT, relative al monitoraggio e alla formulazione del conto consolidato dei flussi di spesa erogati sul territorio regionale". L'integrazione delle funzioni è stata attuata in modo diversificato nelle diverse Regioni e Province Autonome, dando luogo, di fatto, a diversi modelli organizzativi:

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

²⁵ Cfr. "Linee guida del protocollo atto a integrare gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici in attuazione della Direttiva PCM 10.9.99", approvate dalla Conferenza Stato-Regioni il 21.10.1999.

TABELLA 1.1 SOGGETTI RILEVATI NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

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

(*) Le Comunità Montane sono rilevate dal Nucleo Centrale, le Unioni dai Nuclei Regionali

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Un ulteriore strumento volto a compattare e migliorare l'istituzionalizzazione della Rete dei Nuclei Regionali CPT, è stato l'introduzione di Fondi di Premialità²⁶, istituiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e finalizzati proprio al rafforzamento della Rete.

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

Molteplici e rilevanti sono stati i reali benefici che la prima Riserva Premiale, conclusasi a fine 2005²⁷, ha avuto sulla qualità e sulla tempestività delle informazioni rilevate dai Nuclei Regionali. Il primo e più importante è stato quello della costituzione di una solida, stabile e completa Rete fisica: dopo le traversie sopra ricordate, al termine di questa Riserva di Premialità, tutte le Regioni avevano un Nucleo CPT non solo formalmente istituito, ma pienamente funzionante. In termini di completezza degli universi rilevati, pur esistendo ancora alcuni margini di incompletezza, come dimostrato dalla non assegnazione ai Nuclei Regionali della totalità dei fondi disponibili²⁸, l'universo rilevato dai Nuclei Regionali è notevolmente cresciuto tra l'inizio e la fine della fase premiale. Anche con riferimento alla qualità dei conti prodotti dalla Rete CPT, i risultati ottenuti sono estremamente soddisfacenti: nella banca dati sono finalmente confluiti gli enti rilevati dai Nuclei Regionali di cui finora, per incompletezza o scarsa omogeneità sia nel grado di copertura che nei metodi applicati, non si era mai tenuto conto, determinando un ampliamento significativo dell'universo di riferimento. È stato raggiunto anche l'obiettivo della tempestività, cioè la riduzione a un anno del *lag* temporale con cui si ha disponibilità dei dati. Con l'ultima scadenza della prima Premialità (novembre 2005) si è infatti pervenuti ai conti regionali relativi al 2004.

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

²⁶ Per tutti gli approfondimenti relativi alle Riserve Premiali a favore dei CPT si veda il Paragrafo I.1.

²⁷ La prima Riserva Premiale è contenuta nell'Allegato 1 alla Delibera CIPE n. 36/2002 - Ripartizione delle Risorse per interventi nelle aree depresse triennio 2002-2004 (Legge Finanziaria 2002). Nelle sedute del CIPE del 19.12.2003 e del 24.01.2006 sono state approvate le Note Informative prodotte dai Gruppi Tecnici dedicate alla valutazione delle due tranche della prima Riserva Premiale. I documenti contengono la specificazione dei criteri adottati e il Prospetto di assegnazione delle risorse.

²⁸ Le risorse del Fondo di Premialità non completamente attribuite alle Regioni, sono state destinate al Nucleo Centrale per finalità di consolidamento della Rete. A tale scopo il Nucleo Centrale ha realizzato una attività di formazione su temi di finanza regionale rivolta a tutti i Nuclei CPT.

dell'eccezionalità dello strumento, una seconda fase premiale, approvata dal CIPE nel 2006²⁹. Tale nuova assegnazione è basata su criteri di copertura, qualità e tempestività più stringenti rispetto alla prima e in particolare:

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

1.4. I CPT nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN)

Nel corso del 2004, cioè a partire dal Programma Statistico Nazionale (PSN) 2005-2007, i Conti Pubblici Territoriali sono divenuti un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l'informazione statistica ufficiale³⁰.

La rilevazione CPT è entrata a far parte, nella rete organizzativa in cui è strutturato il SISTAN, del Circolo di Qualità³¹ "Conti Economici e Finanziari". Al tempo stesso, lo studio progettuale relativo al Sistema Informativo CPT, alla luce del carattere innovativo che riveste un Sistema in grado di garantire, via web, sia una completa accessibilità per la rete dei produttori, sia la fruibilità del dato CPT anche da parte di utenti esterni, è stato inizialmente inserito nel Circolo di Qualità "Società dell'informazione" e in prospettiva confluirà nel medesimo Circolo della rilevazione CPT.

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

²⁹ La seconda Riserva Premiale è contenuta nell'Allegato alla Delibera CIPE n. 1/2006 - Fondo per le Aree Sottoutilizzate ex art. 61 della Legge n.289/2002. Seconda ripartizione relativa all'anno 2005.

³⁰ Per approfondimenti cfr. Paragrafo I.2

³¹ Ai diversi Circoli di Qualità partecipano rappresentanti degli utilizzatori e di tutti gli enti del Sistema con attività e prodotti collegati allo specifico tema. Ogni singolo Circolo di Qualità effettua un monitoraggio periodico sullo stato di attuazione dei lavori e sulle loro prospettive.

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

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

Le informazioni della banca dati CPT sono ormai largamente utilizzate sia per le analisi³² che per la valutazione di scelte di *policy*³³.

Un ambizioso Progetto lanciato dal DPS nel 2004 è la “Stagione di Studi basati sulla banca dati Conti Pubblici Territoriali”³⁴, finalizzata, da un lato a promuovere nel mondo della ricerca l’utilizzo delle informazioni contenute nella banca dati CPT assumendo ulteriori indicazioni sul loro potenziale conoscitivo e, dall’altro, a porre un solido supporto quantitativo al confronto sui temi del federalismo, dell’equità e dello sviluppo.

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

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

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

³² Cfr. Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M.(a cura di), [2006]; De Luca S., Nusperli F., Sferrazzo A., Tancredi A., Volpe M., [2005].

³³ Dipartimento Politiche di Sviluppo, Ministero dell’Economia e delle Finanze, [Vari anni].

³⁴ Il Progetto si è concluso con il Convegno *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Roma, 6.12.2005, i cui risultati sono confluiti in Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M.(a cura di), [2006].

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

- il monitoraggio delle politiche di sviluppo;
- la verifica del Principio di Addizionalità;
- la costruzione del Quadro Finanziario Unico³⁵;
- il monitoraggio di alcune regole stabilite programmaticamente (quali quelle del 45 per cento e del 30 per cento³⁶);
- la ripartizione di risorse per macroarea e regione;
- la predisposizione di documenti programmatici.

³⁵ Con il DPFE 2000-2003 è stata impostata una programmazione finanziaria unificata di medio-lungo termine attraverso la costruzione di un Quadro Finanziario Unico (QFU) delle risorse disponibili per investimenti pubblici. Il QFU ha un orizzonte di circa dieci anni e persegue due fondamentali obiettivi: da un lato monitorare gli obiettivi della Spesa in Conto Capitale nel Mezzogiorno rispetto agli obiettivi di politica economica (dati di consuntivo), dall'altro fornire una descrizione chiara delle risorse finanziarie disponibili per l'intervento pubblico con un orizzonte temporale di oltre cinque anni (profilo programmatico).

³⁶ Si tratta dell'obiettivo di destinare al Mezzogiorno (incluso l'Abruzzo): a) il 45 per cento della spesa totale in conto capitale; b) il 30 per cento delle "risorse ordinarie", ossia degli stanziamenti diversi da quelli relativi alle risorse comunitarie, incluse quelle del cofinanziamento nazionale, e di quelle aggiuntive nazionali che fanno capo al Fondo per le aree sottoutilizzate (l'85 per cento del quale destinato al Mezzogiorno). Questo obiettivo è stato recentemente recepito a livello normativo. L'art.1, comma 17 della L.311/2004 (L.F. 2005), dispone che per garantire gli obiettivi di spesa "... le amministrazioni centrali si conformano all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Le amministrazioni centrali, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma".

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

La regionalizzazione dei flussi di spesa pubblica nel Regno Unito

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

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

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

1.6. Le prospettive

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

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

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

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

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

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

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

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

È infine allo studio la possibilità di ampliare alcuni livelli di dettaglio delle informazioni CPT sia con riferimento a una ripartizione dei flussi per fonte di finanziamento (risorse ordinarie e aggiuntive comunitarie o nazionali), sia a 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.