

4. LE DIMENSIONI DEL DATO

4.1. *La ripartizione per voce economica e settoriale*

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

Le classificazioni, economica e settoriale, riconducibili a quelle tradizionalmente previste dalla contabilità pubblica, garantiscono una certa flessibilità in modo da poter rispondere alle varie esigenze d'analisi. Alcune delle principali elaborazioni operate a partire dai CPT saranno esaminate nel Capitolo 6⁷⁸, mentre nei Paragrafi successivi si descriveranno i criteri adottati nelle classificazioni di base, rispettivamente per le voci di spesa, di entrata e per i settori.

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

Una delle dimensioni importanti nell'analisi finanziaria pubblica è, certamente, la fonte di finanziamento dei flussi di spesa, cioè se la spesa è finanziata da risorse ordinarie o aggiuntive/straordinarie. Queste ultime dovrebbero essere ulteriormente dettagliabili tra nazionali e comunitarie, per tutti quegli enti coinvolti nel processo di distribuzione della spesa specificamente dedicata alle aree in ritardo di sviluppo. Al momento, questa dimensione non è, tuttavia, evidenziabile attraverso i dati CPT, anche se numerose sono state e sono le linee di attività intraprese dal Nucleo Centrale volte ad approfondire tale aspetto, data la rilevanza di questo dettaglio informativo per il decisore pubblico⁷⁹.

⁷⁸ Ci si riferisce, ad esempio, alla definizione di Spesa in Conto Capitale coerente con la Contabilità Nazionale, alla Spesa connessa allo sviluppo, ecc.

⁷⁹ Cfr. R. Coppi e P. Giordano in Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di) [2006].

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

Tutti gli enti pubblici della PA, così come rappresentati nelle fonti ufficiali, dispongono di uno schema di classificazione delle spese per categorie economiche più o meno simile a quello del bilancio dello Stato. L'uniformità dello schema non garantisce tuttavia la corretta imputazione della spesa alla relativa categoria economica da parte del redattore del bilancio⁸⁰. Una corretta rilevazione dei flussi di spesa pubblica non deve pertanto limitarsi al dato contabile, ma deve cercare, il più possibile, di entrare nel merito della spesa finale stessa e di verificarne, in base alla sua natura, la giusta imputazione. Ne consegue che per poter pervenire a Conti Consolidati che comprendano voci di spesa omogenee occorre in primo luogo determinare uno schema di classificazione economico al quale riportare le informazioni rilevate dai bilanci consuntivi, cercando il più possibile di identificare delle relazioni univoche. Tale operazione sconta, tuttavia, il vincolo del dettaglio con cui è disponibile la fonte di documentazione, facendo sì che, nel costruire i CPT, non sempre sia possibile correggere eventuali anomalie originarie del bilancio stesso: la non adeguata imputazione di un capitolo di spesa a una categoria economica o a un settore, ad esempio, non può essere modificata se l'informazione di base disponibile non è strutturata per singolo capitolo⁸¹. D'altra parte l'operazione di consolidamento⁸² dei conti pubblici consiste nell'eliminazione dei flussi che costituiscono trasferimenti tra gli enti dell'universo considerato. L'obiettivo di tale operazione è quello di determinare l'ammontare reale di risorse finanziarie che l'universo di enti considerati introduce nel Sistema economico sotto forma di pagamenti a favore dei diversi operatori. Per individuare questi flussi finanziari, deve pertanto essere elaborata, per ciascun ente, una classificazione economica della spesa con una dettagliata articolazione dei trasferimenti stessi. La Tabella 4.1 riporta il dettaglio delle voci *standard* utilizzate per la rilevazione dei dati in CPT, in cui sono descritti sinteticamente i contenuti di ciascuna voce del conto. Analogamente, anche per le entrate si presenta la necessità di uniformare le informazioni desumibili dai vari bilanci in uno schema comune, che specifichi dettagliatamente l'origine dei flussi e permetta l'individuazione dei trasferimenti finanziari tra i vari enti appartenenti all'universo di riferimento, al fine di poter effettuare un corretto consolidamento del conto stesso.

⁸⁰ La distinzione non sempre chiara tra natura corrente e in conto capitale di certe spese, può portare, ad esempio, a valutazioni non esatte.

⁸¹ Un esempio di tale analisi è disponibile al Paragrafo IV.2 per lo Stato e le Regioni.

⁸² Si veda il Paragrafo 5.4.

TABELLA 4.1 CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE PER CATEGORIA ECONOMICA

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

segue

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

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

TABELLA 4.2 LA CLASSIFICAZIONE DELLE ENTRATE PER CATEGORIA ECONOMICA

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

segue

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

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

4.1.2. La classificazione settoriale

Affinché il conto consolidato abbia un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e nell'attività di programmazione nazionale e regionale, e inoltre possa essere utilizzato nelle analisi di settore, occorre che venga impostato un Sistema di rilevazione ed elaborazione dei flussi di spesa adeguatamente articolato secondo la finalità perseguita con la loro erogazione. La classificazione settoriale alla base del conto consolidato (Tabella 4.3) è stata definita con l'obiettivo di rappresentare correttamente la molteplicità dei settori dell'intervento pubblico nel suo complesso e il continuo processo di trasformazione del ruolo dell'operatore pubblico, consentendo di rielaborare i conti consolidati secondo categorie a volte significativamente differenti da quelle proprie dei bilanci pubblici⁸³.

⁸³ In questo ambito un riferimento importante è stata la *Classification of the Functions of Government* (COFOG) che è la classificazione ufficiale delle spese sostenute dalle Pubbliche Amministrazioni secondo le finalità, dettata dall'ONU e adottata dagli organismi internazionali.

TABELLA 4.3 LA CLASSIFICAZIONE SETTORIALE

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

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

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

Per garantire un'uniformità di contenuto delle singole voci, sono di seguito riportate, per ciascuna dei 30 settori alla base dei CPT, alcune indicazioni generali che tendono a garantire che siano poste a confronto informazioni finanziarie omogenee⁸⁴. L'ordine con cui sono presentati i vari settori discende direttamente da come vengono in genere riportati sui bilanci degli enti della PA. Occorre precisare che, poiché la classificazione delle spese di funzionamento dedicate a specifiche funzioni, nonché l'inclusione dell'attività normativa e di quella informativa e statistica specificatamente dedicate a una funzione, sono attività comuni a tutti i settori, nelle successive descrizioni non verrà esplicitata, intendendosi sottintesa.

⁸⁴ Raccordi più dettagliati per singolo settore vengono esplicitati nelle schede di approfondimento riportate nel Capitolo IV, in cui è possibile rinvenire anche gli elementi essenziali per il raccordo tra le voci CPT e la classificazione COFOG.

Amministrazione generale:

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

Difesa

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

Sicurezza Pubblica

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

Giustizia

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

Istruzione

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

Formazione

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

Ricerca e Sviluppo

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

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

Cultura e servizi ricreativi

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

Edilizia abitativa e urbanistica

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

Sanità

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

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

Interventi in Campo Sociale (assistenza e beneficenza)

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

Acqua

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

Fognature e depurazione delle acque

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

Ambiente

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

monitoraggio delle politiche per la tutela dell'ambiente, la predisposizione di *standard* ambientali per la fornitura di servizi.

Smaltimento dei rifiuti

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

Altri Interventi igienico sanitari

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

Lavoro

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

Previdenza

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

Viabilità

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

stradale di passeggeri e merci, ecc.), della concessione di licenze, dell'approvazione delle tariffe per il servizio stradale.

Altri Trasporti

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

Telecomunicazioni

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

Agricoltura

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

Pesca

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

Turismo

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

Commercio

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

Industria e Artigianato

Comprende gli interventi di sostegno, attraverso la concessione di trasferimenti o l'erogazione di crediti d'imposta, alle imprese operanti nei settori dell'industria e artigianato; gli interventi di sviluppo industriale; le erogazioni a favore dei consorzi per le aree industriali; le spese per l'artigianato, per l'associazionismo artigianale e per il credito alle imprese

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

Energia

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

Altre spese in campo economico

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

Altre Opere Pubbliche

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

Oneri non ripartibili

Comprende le voci non attribuibili ad alcuno dei precedenti settori. In particolare confluiscono in questo settore gli interessi passivi sul debito pubblico, l'accantonamento di fondi per le garanzie *fideiussorie*; le somme per residui passivi perenti a fini amministrativi richieste dai creditori.

4.2. Le aree geografiche di riferimento

Una delle principali caratteristiche dei CPT, è quella di costruire, in modo sistematico, conti finanziari per tutte le regioni italiane. Come già visto nel Capitolo 1, in Italia, prima del 1994, anno di avvio dei Conti Pubblici Territoriali, vi erano state solo alcune sporadiche esperienze di contabilità

territoriale, che però, oltre a limitare l'analisi ad alcuni enti pubblici, non si riferivano alla totalità delle regioni italiane ma solo a porzioni del territorio, precludendo così la possibilità di effettuare confronti metodologicamente omogenei e calcolare rapporti relativi tra le diverse aree del Paese.

- L'universo geografico di riferimento per i CPT è, dunque, rappresentato dalle 19 Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Ciascuna unità territoriale è codificata secondo lo *standard* ISTAT, al fine di facilitare la consultazione e garantire la confrontabilità con altre banche dati.
- Per ogni territorio, per tutta la serie storica e per tipo di flusso (entrate e spese), le informazioni della banca dati possono essere elaborate in funzione delle diverse chiavi di accesso disponibili, con riferimento sia al Settore Pubblico Allargato che alla Pubblica Amministrazione, ovvero: settori di intervento, categorie economiche, livelli di governo.
- Il dettaglio regionale raggiunto dalla banca dati CPT, rappresenta un patrimonio informativo unico all'interno del panorama statistico italiano. È da segnalare, tuttavia, come le attuali esigenze di *policy* e di ricerca, evidenzino la necessità di disporre anche di conti di livello subregionale. Al momento sono state realizzate alcune sperimentazioni⁸⁵, che in futuro potrebbero rappresentare una possibile evoluzione dei CPT.

4.3. *La dimensione temporale*

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

La riduzione del *lag* temporale a 12-18 mesi rappresenta uno dei principali risultati raggiunti in virtù dell'istituzione nel 2002 del Fondo di Premialità a sostegno della rete dei Nuclei CPT da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁸⁶. Tale miglioramento è stato favorito anche dall'introduzione, nell'elaborazione dei conti per l'ultimo anno di riferimento, di accurate

⁸⁵ Si citano al proposito il bilancio consolidato territoriale della Provincia di Forlì-Cesena (cfr. Padovani E. in Farneti G. [2006]) e alcune elaborazioni a livello comunale tra le quali quelle elaborate dal Comune di Roma (cfr. Comune di Roma - Dipartimento XV [2004]) e dal Comune di Perugia (cfr. Comune di Perugia - Osservatorio sui servizi pubblici locali [2004]).

⁸⁶ Cfr. Capitolo 1 e Paragrafo I.1.

stime⁸⁷ mirate a colmare il *gap* informativo derivante dalla non tempestiva disponibilità del dato definitivo per tutti gli enti dell'universo CPT.

L'esigenza però di disporre di informazioni in tempi ancor più rapidi, utili sia per effettuare analisi di tipo congiunturale, che per fini programmatici, e di conoscere le tendenze in atto con una tempestività tale da consentire l'introduzione di opportuni correttivi, ha portato a costruire l'Indicatore anticipatore (IA), limitatamente a quel segmento dei conti consolidati più prontamente manovrabile dal decisore pubblico⁸⁸.

L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico che, fin dal 2003, fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale⁸⁹ della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento e che, a partire dal secondo semestre 2006, ha orientato le proprie attività alla produzione di stime infrannuali della spesa (stime trimestrali e stima annuale effettuata in corso d'anno) e anche a previsioni della spesa annuale futura (per l'anno successivo quello in corso). Tale strumento è volto dunque a garantire la tempestività necessaria per effettuare analisi congiunturali e rappresenta una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico. I dati stimati sono il risultato di un sistema di modelli econometrici e probabilistici e di elaborazioni statistiche basati su diverse fonti amministrative che soddisfano caratteristiche di affidabilità e tempestività. Si tratta però di prime indicazioni, che devono essere successivamente confermate dal dato definitivo dei Conti Pubblici Territoriali.

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

⁸⁷ Per un approfondimento dei criteri di stima utilizzati si veda il Paragrafo IV.5.

⁸⁸ Per dettagli sull'Indicatore anticipatore cfr. Paragrafo IV.6.

⁸⁹ L'Indicatore si riferisce alla definizione di Spesa in Conto Capitale coerente con la Contabilità Nazionale (cfr. Capitolo 6.1)