

6. USI E DEFINIZIONI DEI DATI PER LE ANALISI

Una delle principali caratteristiche della banca dati CPT è, come si è visto, la flessibilità delle informazioni di base. I dati elementari CPT possono infatti essere facilmente aggregati in funzione di definizioni alternative delle variabili di riferimento (economiche, settoriali e territoriali). A partire dalle informazioni contenute nei CPT, pur preservando la natura finanziaria dei dati, si possono effettuare specifiche elaborazioni dei dati per supportare analisi economico-settoriali nonché confronti con altre banche dati¹⁰⁰. Le serie storiche CPT, in particolare per quanto riguarda i dati di spesa, sono utilizzate ad esempio per la verifica del Principio di Addizionalità richiesto dall'UE al fine di accertare che le risorse con cui i Fondi Strutturali concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi. I CPT rappresentano inoltre uno strumento di elezione per l'analisi degli effetti territoriali delle *policy*. Il supporto offerto, ad esempio, dalle informazioni estratte dalla banca dati per il monitoraggio delle politiche adottate e per la definizione di criteri territoriali di riparto di risorse pubbliche, necessita però di riferirsi ad aggregati confrontabili con altri dati ufficiali, al fine di rendere integrabili le informazioni disponibili. I dati CPT vengono anche utilizzati per ricerche, studi e approfondimenti volti a dimensionare quantitativamente gli effetti finanziari conseguenti all'attuazione delle recenti riforme federali. In particolare la banca dati è alla base degli studi prodotti all'interno della Stagione di Studi CPT¹⁰¹ in cui, fra gli altri lavori, viene presentata la costruzione di un "Termometro del federalismo"¹⁰². Questo è un *set* selezionato di indicatori che, sulla base del ruolo svolto dai diversi livelli di governo nella gestione delle entrate e delle spese pubbliche, monitora nel tempo l'adeguamento a tali riforme. Data la copertura temporale, la banca dati CPT è anche in grado di fornire informazioni utili sul periodo storico antecedente le suddette riforme, in cui già traspariva una certa tendenza al rafforzamento del ruolo degli enti territoriali e della loro autonomia finanziaria.

6.1. Definizioni economiche

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

¹⁰⁰ Ad esempio cfr. Paragrafi 1.4 e 2.4.

¹⁰¹ Cfr. F. Barca, F. Capiello, L. Ravoni, M. Volpe [2006].

¹⁰² Cfr. Paragrafo VI.1.

A questo scopo vengono prodotti dati secondo la definizione di “Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie” coerente con la Contabilità Nazionale¹⁰³. La “Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie”, essendo data da investimenti diretti (beni mobili + beni immobili) e trasferimenti in conto capitale (a famiglie, imprese private e imprese pubbliche¹⁰⁴), non è altro che la spesa in conto capitale¹⁰⁵ al netto della concessione di Crediti e anticipazioni e delle Partecipazioni azionarie e conferimenti, che costituiscono appunto le “Partite finanziarie”.

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

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

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

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

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

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

¹⁰³ Per un approfondimento del raccordo tra l'aggregato CPT e la Contabilità Nazionale cfr. Paragrafo VI.2.

¹⁰⁴ Si noti come, in funzione di quanto esposto nel Capitolo precedente, la voce di Trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche rappresenta una quantità da elidersi o meno in funzione dello specifico universo di riferimento considerato (SPA o PA). Nel caso del Settore Pubblico Allargato, infatti, le Imprese Pubbliche fanno parte dell'universo preso in considerazione, cosa che non succede nel caso si consideri la sola PA.

¹⁰⁵ Cfr. Paragrafo 4.1.

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

6.2. *Definizioni settoriali*

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

Per la verifica del Principio di Addizionalità, ad esempio, si utilizza una specifica classificazione settoriale concordata in sede comunitaria. Nella Tabella 6.1 si riporta il raccordo tra la definizione europea e i settori CPT¹⁰⁶.

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

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

¹⁰⁶ La scelta di mantenere invariata anche per il QSN 2007-2013 (Ministero dello Sviluppo Economico [2006]) la classificazione settoriale rispetto ai QCS precedenti deriva dalla necessità di continuare a garantire uno stretto legame tra Addizionalità, QFU e documenti programmatici nazionali, la cui base di riferimento è la Pubblica Amministrazione e non un sottoinsieme di essa, come emergerebbe dalla applicazione puntuale delle indicazioni comunitarie (cfr. European Commission, *Commission Methodological paper giving guidelines on the calculation of public or equivalent structural spending for the purpose of additionality*, Working Document n. 3, Ottobre 2006). È tuttavia disponibile uno schema elaborato dal Nucleo Centrale, che raccorda la classificazione settoriale prevista nel QSN con i settori CPT.

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

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

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

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

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

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Ricorrendo ad accorpamenti *ad hoc* dei settori CPT, è inoltre possibile effettuare specifiche analisi settoriali. La riaggregazione proposta di seguito (Tabella 6.3), fornendo macro-settori riconducibili alle principali tipologie di intervento pubblico, è stata utilizzata¹⁰⁷ per misurare gli effetti del capitale pubblico sulla produttività delle regioni italiane nell'ipotesi che i diversi tipi di infrastruttura abbiano effetti diversi sulla produzione.

¹⁰⁷ Cfr. E. Marrocu, R. Paci, F. Pigiare in F. Barca, F. Cappiello, L. Ravoni, M. Volpe [2006].

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

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

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

All'interno dell'UVAL sono in corso approfondimenti specifici sui singoli settori dell'Ambiente, dei Rifiuti, del Ciclo Integrato dell'acqua e del Turismo. In particolare, uno studio di quest'ultimo settore è stato riportato nel Rapporto sull'industria turistica del Mezzogiorno¹⁰⁸ in cui: si è ricostruito quanto avvenuto nel recente passato in termini di risorse finanziarie pubbliche destinate al settore; si è indagata l'effettiva copertura del settore contabile rispetto alle spese sostenute dalle Amministrazioni, in particolare con il sostegno delle politiche regionali nazionali e comunitarie; e si sono

¹⁰⁸ Cfr. SVIMEZ [2006].

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

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

6.3. *Definizioni di aree territoriali*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In termini geografici, le regioni che rientravano nell'Obiettivo 1 per il periodo di programmazione 2000-2006 sono state quelle in cui il prodotto interno lordo (PIL) pro-capite risultava inferiore al 75 per cento della media comunitaria¹⁰⁹. Per quanto riguarda l'Italia, le regioni che, nel QCS 2000-2006, rientravano nell'Obiettivo 1 erano Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. A queste si aggiungeva il Molise in sostegno transitorio o *phasing out*.

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

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

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

- **Obiettivo Convergenza:** riguarda gli Stati membri e le regioni in ritardo di sviluppo. Le regioni oggetto di tale obiettivo sono quelle il cui prodotto interno lordo (PIL) pro capite, misurato in parità di potere di acquisto, è inferiore al 75 per cento della media comunitaria¹¹⁰. Gli Stati membri oggetto dell'Obiettivo Convergenza,

¹⁰⁹ In questo caso il PIL è misurato secondo gli *standard* del potere d'acquisto ed è stato calcolato sulla base dei dati disponibili al 26.03.1999.

¹¹⁰ Le regioni che risentono dell'effetto statistico legato alla riduzione della media comunitaria a seguito dell'allargamento dell'Unione europea beneficeranno a questo titolo di un aiuto

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

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

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

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

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