UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Agenzia per la Coesione Territoriale

SISTEMA CPT
Conti Pubblici Territoriali

PON GOVERNANCE E CAPACITÀ ISTITUZIONALE 2014-2020



Presentazione della Relazione annuale CPT 2019 alla Rete dei Nuclei regionali

Palazzo Merulana
Roma, 11 dicembre 2019

CPT TEMI

Nucleo di Verifica e Controllo - NUVEC
Area 3 "Monitoraggio dell'attuazione della politica di coesione e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali"

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma
mail: contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it

Presentazione della Relazione annuale CPT 2019 alla Rete dei Nuclei regionali

Palazzo Merulana
Roma, 11 dicembre 2019

CPT TEMI

La linea editoriale CPT Temi raccoglie analisi e studi di particolare rilievo istituzionale realizzati nell'ambito del Sistema CPT ed è disponibile on line all'indirizzo:
http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/03_studi_ricerche_convegni/Temi_CPT/Temi_CPT.html

La presente edizione ospita gli interventi dei relatori intervenuti alla presentazione della Relazione annuale CPT 2019, tenutasi l'11 dicembre 2019 presso Palazzo Merulana. I testi, oggetto di registrazione e trascrizione, si presentano nella forma colloquiale propria dell'intervento seminariale.

Il Sistema CPT opera all'interno del Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e si occupa di misurare e analizzare, a livello regionale, i flussi finanziari di entrata e di spesa delle amministrazioni pubbliche e di tutti gli enti per i quali è previsto un controllo da parte di soggetti pubblici. La Rete dei produttori dei dati è articolata sul territorio e comprende, oltre all'Unità Tecnica Centrale, 21 Nuclei istituiti presso ciascuna Regione italiana.

La consultazione dei dati, pubblicati sul sito web CPT in formato aperto, è consentita sia attraverso modalità tradizionali, sia tramite l'utilizzo di strumenti che permettono una visualizzazione dinamica e interattiva dei conti, quali:

- Catalogo Open CPT
http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/02_dati/01catalogo_open_cpt/DatiCPT_CatalogoCPT.html
- Easy CPT
http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/04_easy_cpt/EASYCPT_Home.html

Allo stesso modo, è possibile consultare i dati sui Tempi di attuazione delle opere pubbliche e quelli di VISTO, attraverso:

- Visualizzazioni interattive
www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/i-tempi-delle-opere-pubbliche/
- VISTO
http://dpsweb.dps.gov.it/VISTO/

I Conti Pubblici Territoriali fanno parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

Per informazioni rivolgersi a:

Agenzia per la Coesione Territoriale
Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC)
Monitoraggio dell'attuazione delle politiche di coesione
e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali
Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma
✉e-mail: contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it

INDICE

PRESENTAZIONE E DISCUSSIONE DELLA RELAZIONE ANNUALE CONTI PUBBLICI TERRITORIALI (CPT) 2019

Introduzione e presentazione lavori - ANDREA VECCHIA - Coordinatore NUVEC Area 3 "Monitoraggio dell'attuazione delle politiche di coesione e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali" - Agenzia per la Coesione Territoriale 5

Il Progetto Palazzo Merulana - Letizia CASUCCIO - Direttore Generale CoopCulture 7

La Relazione annuale CPT2019

- Alessandra TANCREDI - Responsabile del Sistema CPT NUVEC Area 3 - Agenzia per la Coesione Territoriale 11
- Alessandra SARTORE - Assessore Programmazione Economica, Bilancio, Demanio e Patrimonio - Regione Lazio 28
- Alberto ZANARDI - Membro del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio - Componente del Comitato tecnico scientifico CPT 32
- Pierciro GALEONE - Direttore Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) 38

Il Progetto Fabbrica Digitale di Federica Web Learning - Tania MELCHIONNA - General manager - Centro Federica Weblearning, Università di Napoli Federico II 42

I dati dei Conti Pubblici Territoriali per le politiche pubbliche - Andrea VECCHIA - Coordinatore NUVEC Area 3 "Monitoraggio dell'attuazione delle politiche di coesione e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali" - Agenzia per la Coesione Territoriale 51

PRESENTAZIONE E DISCUSSIONE DELLA RELAZIONE ANNUALE CONTI PUBBLICI TERRITORIALI (CPT) 2019

INTRODUZIONE E PRESENTAZIONE LAVORI

Benvenuti a tutti. Siamo in un luogo molto bello e oggi Roma ci regala anche una luce meravigliosa. Iniziamo i nostri lavori in questo bagno di luce e bagno anche di cultura, che poi avremo modo di assaporare visitando questo meraviglioso posto che ci ospita.

Ricordando a tutti che siamo qui per la riunione plenaria dei Nuclei regionali che producono i dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), partirei dai ringraziamenti, perché il modo migliore per iniziare una giornata di lavoro di questo tipo è ringraziare chi ha lavorato affinché tutto questo si realizzasse, a partire ovviamente da Alessandra Tancredi per la stesura della Relazione annuale CPT 2019 e assieme a lei tutti i colleghi che hanno concorso alla produzione dei dati: lo straordinario gruppo di persone che lavora all'Agenzia per la Coesione Territoriale e la Rete dei Nuclei regionali che più di una volta abbiamo definito una grande infrastruttura immateriale di conoscenza distribuita su tutto il territorio nazionale, da Nord a Sud e da Est a Ovest.

Questo sistema, e quindi il lavoro di produzione dei dati e le attività di animazione della rete alimentate da tutti noi, penso abbiano bisogno di un riconoscimento e credo che questa sia la sede giusta per riconoscere il nostro lavoro che ogni anno si conclude prima dell'estate con la pubblicazione dei dati e che poi conduce all'analisi con la presentazione della Relazione annuale.

Ringrazio i relatori che hanno accolto l'invito a condividere con noi questa mattina la lettura e la presentazione della Relazione: con loro vogliamo fare un altro passo avanti.

La Relazione annuale è un primo passo che facciamo dopo la produzione dei dati. Il secondo passo è discutere dei dati e della Relazione con altri interlocutori che ci arricchiranno di diversi punti di vista e di analisi più approfondite di quanto noi abbiamo potuto fare fino adesso. Il ciclo si conclude, ovviamente, accogliendo anche altri contributi. In particolare, quelli del nostro Comitato tecnico-scientifico, che abbiamo invitato oggi qui e che si è impegnato a darci un contributo nelle prossime settimane, in modo tale che poi concluderemo il ciclo annuale di produzione e di analisi con una pubblicazione sul nostro numero della collana dei CPT Temi.

Ringrazio quindi l'Assessore al bilancio della regione Lazio, Alessandra Sartore, che oltre ad essere da lungo tempo una cultrice della nostra materia, possiamo dire così, proprio su questo sta svolgendo ora un lavoro pregevole nella carica istituzionale che ricopre in questo periodo.

Ringrazio Alberto Zanardi che oltre ad essere un membro dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, è anche un componente del nostro Comitato tecnico-scientifico e Pierciro Galeone che, nella qualità di direttore dell'IFEL, è un utilizzatore anche dei nostri dati, insieme e

accanto a quelli che loro rilevano con la rete degli enti locali, altra grande rete infrastrutturale pubblica del nostro Paese.

Come già per le altre occasioni dei nostri incontri ci tengo a cogliere il significato del luogo in cui siamo perché i posti che frequentiamo, le persone che vediamo, ci presentano sempre una grande ricchezza e quindi alimentarci di ricchezze e di bellezza penso che sia una delle cose che valga la pena fare ogni volta che ci vediamo. Svolgendo le riunioni a Roma, cerchiamo di cogliere le presenze romane più significative, in modo che poi possano rimanere nella memoria un po' di tutti noi. L'abbiamo fatto un anno fa, svolgendo la riunione plenaria dei Nuclei presso l'incubatore di impresa Luiss Enlabs alla stazione Termini. Un incubatore di imprese che non ha beneficiato fino ad ora di fondi pubblici, quindi è fuori dal nostro perimetro di osservazione, e nonostante questo è una grande ricchezza, pubblica a mio parere, della nostra città. L'abbiamo fatto con altri incontri, che abbiamo svolto recentemente al Centro Congressi di un'associazione di volontariato a Roma, quella degli Scout, con grande significato anche lì di impatto per tutti noi e lo facciamo anche oggi qui in questo luogo pubblico di eccellenza per Roma. Non spendo altre parole rimandando a dopo l'entrata nel merito dei contenuti della giornata perché abbiamo chiesto a Letizia Casuccio di CoopCulture di aiutarci a presentare e a capire dove siamo e per questo penso valga la pena sentire da lei la storia e il significato di questo luogo.

Andrea Vecchia

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE
Coordinatore Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC)
Monitoraggio dell'attuazione delle politiche di coesione e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali

IL PROGETTO PALAZZO MERULANA - LETIZIA CASUCCIO - DIRETTORE GENERALE COOPCULTURE [1]

Grazie, davvero sono contenta di stare con voi stamattina e presentare questo, che è un vero e proprio esperimento di gestione innovativa di uno spazio pubblico. Vi do il benvenuto. Spero che stiate bene oggi con noi, spero di rivedervi e vi invito a vedere anche le mostre che sono presenti a Palazzo Merulana oggi.

Lo spazio in cui ci troviamo, e che gestiamo dal maggio del 2018, l'abbiamo inaugurato battezzandolo Palazzo Merulana dopo che per 50 anni è stato un vuoto urbano, costruito nel 1929 è ricordato quale sede dell'Ufficio d'igiene di Roma, nato quindi per una funzione pubblica. Questa funzione è stata assolta fino agli anni Sessanta quando l'amministrazione comunale dell'epoca, mossa dalla necessità di ammodernare il tessuto urbano del quartiere, decise di demolirlo. In realtà il palazzo fu demolito soltanto in parte, per poi non essere mai più ricostruito. Dove sono io adesso, non c'era il tetto, e quest'ala qui del palazzo fu completamente demolita, la parte che dà verso via Labicana. I romani, che non avevano ben capito che stava succedendo, passando gli anni, pensavano che fosse stato frutto di un bombardamento, tant'è che lo chiamavano *il dente cariato*, perché qua dentro oltre ad esserci il vuoto, c'era anche una sorta di vegetazione spontanea, che si vedeva passando su via Merulana.

L'amministrazione comunale nel 2000 decise, insieme ad altri spazi, di sanificare e trasformare questo spazio - ricorrendo al Project financing - per garantire un adeguato recupero dell'area. Il progetto fu elaborato, proposto e poi vinto dalla famiglia Cerasi, quindi dall'impresa Sacre, un'impresa di costruzioni; nel 2014 Claudio Cerasi costituisce una fondazione perché, insieme alla moglie Elena, negli anni avevano collezionato una tra le più belle collezioni di arte moderna e contemporanea, soprattutto romana relativa al periodo degli anni '20-'40, veramente una collezione straordinaria. I coniugi Cerasi decidono anche di proiettare il loro interesse nel futuro e prendono una decisione molto coraggiosa e generosa: quella di offrirla in fruizione alla città, proprio qui in questo Palazzo e quindi possiamo vedere come le operazioni di recupero hanno riguardato lo spazio, ma sono state anche finalizzate alla fruizione di questa straordinaria collezione.

Ci sono voluti cinque anni di tempi amministrativi perché poi i lavori di esecuzione sono andati molto velocemente, e oggi abbiamo questo nuovo spazio, che si basa su una formula di gestione molto innovativa e anche molto coraggiosa: qui entra in campo CoopCulture, perché siamo stati chiamati dalla famiglia Cerasi ad auto-occuparci di questo spazio. Abbiamo deciso di accettare questa scommessa con entusiasmo ponendo una sola condizione: poiché di musei a Roma ce ne sono talmente tanti, realizzarne un altro, da un punto di vista economico, non era probabilmente la cosa più intelligente e più redditizia da fare, proponemmo che lo spazio venisse in qualche modo unito fortemente al rione, perché, dopo aver fatto un'attenta analisi, di questo credevamo ci fosse bisogno. Ovvero che per

[1] CoopCulture detiene con la Fondazione Elena e Claudio Cerasi una convenzione per l'uso esclusivo degli spazi di Palazzo Merulana.

questo rione, che è un rione storico del centro, del primo municipio, lo spazio fosse in qualche modo qualificato con una offerta alla cittadinanza e al territorio in maniera continua e quindi noi, che abbiamo un'esperienza trentennale in gestione di servizi museali, gestendo una buona parte delle attività di fruizione per moltissimi musei e monumenti in Italia, abbiamo organizzato questo programma, composto da iniziative e attività fatte con gli abitanti del rione, ma soprattutto fatte con tantissime associazioni culturali romane e non, perché poi essendo appunto un rione multiculturale e internazionale, a Roma, è stato facile avvicinare, essere avvicinati e contagiarci con le più importanti realtà culturali d'Europa.

Oggi il palazzo ospita una bellissima mostra di Jan Fabre, uno dei più grandi artisti europei d'arte contemporanea, organizzata dialogando con la collezione Cerasi, pertanto è una cosiddetta site specific, così viene definita, realizzata proprio per il palazzo e vedete, anche entrando, questa contaminazione con la strada. Non abbiamo voluto mettere un tornello all'ingresso del museo, ma un bookshop e a fianco un bar, con la possibilità che chiunque entri possa già vedere e ammirare la collezione senza dover fare un biglietto. Questa è stata la nostra volontà: un'istituzione culturale aperta al pubblico, al servizio della collettività.

Riteniamo che i contenitori culturali debbano avere questa funzione, che è richiesta poi dalla Convenzione di Faro - quando sarà ratificata saremo tutti ben più contenti - cioè quello di fare in modo che i contenitori culturali e le istituzioni culturali siano sempre di più al servizio della comunità e ci sia questo ingaggio con la cittadinanza, non solo in occasione della gita scolastica, che ognuno di noi ha fatto, ma continuamente perché il patrimonio culturale è un *asset* importante della nostra formazione e della nostra cultura, quindi questo è quello che nel nostro piccolo tentiamo di fare quotidianamente e questo è forse uno dei luoghi dove il partenariato pubblico privato è stato forse anche più sperimentato, immagino.

Siamo stati anche più volte citati come buon esempio. Il forum della pubblica amministrazione di quest'anno ci ha conferito il *Premio best practice patrimoni pubblici 2019*, nella sezione valorizzazione culturale e museale del patrimonio immobiliare, a sostegno del fatto che il modello di business che è stato pensato e attivato può porsi come riferimento ed ispirazione per i futuri progetti di valorizzazione e di interscambio tra enti pubblici e realtà private.

Gli enti pubblici naturalmente, il Comune di Roma, con un privato anche molto diverso, perché è un privato molto simile al terzo settore, come CoopCulture, e un privato che invece viene da una tradizione industriale molto tradizionale che ha deciso e insieme a noi ha sposato questo modello. Quindi è un modello di gestione innovativa che punta sulla responsabilità sociale di impresa. Infatti, fin dal primo anno, abbiamo voluto mettere sotto la lente di ingrandimento questo modello, promuovendo un rapporto di sostenibilità che avrà un carattere annuale, nel tentativo di tracciare i passi e le linee guida per ridisegnare la funzione dei musei, che sono luoghi appunto di condivisione di idee, come dicevamo.

Quindi penso che questa pratica possa essere rilevata da voi che leggete i dati, li osservate e li monitorate. Noi riteniamo che non si possa fare cultura senza una sostenibilità che non

sia anche economica, perlomeno, ma naturalmente culturale, ma naturalmente anche sociale. Ecco, pensiamo che possano e debbano essere sempre presenti questi ingredienti - in equilibrio fra loro - perché queste attività devono essere rendicontate, nel senso che se sono il frutto di un investimento per realizzare un'attività culturale, sia pubblica che privata, è necessario rendicontarle e poter dire alla cittadinanza quanto costa una mostra. Sono modalità di rendicontazione a cui non siamo abituati, ma alle quali probabilmente sempre di più dovremmo tendere perché dovremmo anche abituarci ad essere meno autoreferenziali e più propositivi e con un modello di ingaggio sempre più importante. Cerchiamo quindi nel nostro piccolo di fare cittadinanza attiva, diciamo sempre, ci piace sottolineare che non produciamo eventi, ma costruiamo comunità in questo spazio.

Vi ringrazio moltissimo. Buon lavoro.

LA RELAZIONE ANNUALE CPT 2019

ALESSANDRA TANCREDI - RESPONSABILE DEL SISTEMA CPT NUVEC AREA 3 - AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE

Inizierò cercando di fare una sintesi degli argomenti che vengono trattati nella Relazione annuale CPT 2019, non soffermandomi più di tanto nell'approfondimento dei vari temi e lasciando la lettura più specifica agli analisti che vogliano approfondire gli spunti offerti dall'Unità tecnica centrale e dalla rete CPT, in generale, allo studio dell'analisi economica.

Il primo capitolo della Relazione si occupa anche quest'anno delle entrate del Settore Pubblico Allargato (SPA) e soprattutto dell'analisi degli avvenimenti dell'ultimo anno di rilevazione, che per noi è il 2017. Sapete che la capillarità con cui il Sistema Conti Pubblici Territoriali costruisce i dati attraverso un processo di tipo bottom up, che parte quindi dai bilanci consuntivi, non permette purtroppo di essere particolarmente tempestivi nella fornitura delle informazioni. Ciò non toglie però che, come vedremo, attraverso l'indicatore anticipatore, per il conto capitale della PA riusciamo anche a dare delle indicazioni più celeri.

Per quanto riguarda le entrate totali consolidate, osserviamo un andamento in qualche modo speculare delle due curve, riferite a Mezzogiorno e Centro-Nord, e in particolare nel 2017 si assiste a un aumento di circa il 2,3 per cento delle Entrate totali del Centro-Nord e nello stesso tempo a una parità nell'andamento rilevato dai bilanci del SPA per quanto riguarda il Mezzogiorno. Chiaramente, questi risultati derivano dalle due poste più pesanti all'interno delle Entrate pubbliche, ovvero i Tributi delle varie Amministrazioni pubbliche e i Contributi sociali, seguiti poi, visto che ci riferiamo al Settore Pubblico Allargato, anche dalla Vendita di beni e servizi effettuata dalle Imprese pubbliche nazionali e locali (cfr. Figura 1).

Un approfondimento ulteriore è lo spaccato delle Entrate totali per livello di governo. È interessante la diversa dinamica rilevata a seconda dei diversi enti presi in considerazione. Mentre nelle Amministrazioni centrali, nelle Amministrazioni regionali e in quelle locali del Centro-Nord c'è una leggera crescita tra 2016 e 2017, per quanto riguarda invece le Imprese pubbliche locali e le Imprese pubbliche nazionali si verifica praticamente una quasi stagnazione tra questi ultimi due anni. Nel Mezzogiorno invece, la stagnazione la troviamo praticamente in quasi tutti i livelli di governo, ad eccezione delle Imprese pubbliche locali, che segnano una leggera tendenza alla diminuzione (cfr. Figura 2).

Un tema che stiamo monitorando già da qualche anno è quello della Pressione fiscale, indicatore che in qualche modo tutti, ma soprattutto i cittadini, sentiamo sempre abbastanza vicino vista l'incidenza che ha poi sul nostro portafoglio. La Pressione fiscale scende nel 2017, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dopo che si era assistito negli anni precedenti a una crescita e quindi a un superamento della curva registrata dalle Amministrazioni del Centro-Nord, per effetto, negli anni 2014-2016, di una maggiore attenzione alla lotta per l'evasione fiscale da parte delle Amministrazioni locali che nel 2017 viene un po' più

contenuta. Come dicevo all'inizio, non approfondisco i vari argomenti per lasciare poi agli altri relatori e agli analisti i commenti più di dettaglio (cfr. Figura 3).

Passando invece ad analizzare la spesa pubblica, sempre relativamente al Settore Pubblico Allargato, tra il 2016 e il 2017 si osserva un ulteriore calo nella spesa del Mezzogiorno di circa lo 0,8 per cento, che porta a una spesa pro capite di 11.939 euro per abitante, a prezzi costanti 2010. L'uso nella Relazione dei valori a prezzi costanti e degli euro pro capite permette il confronto fra gli andamenti sia nel tempo, sia fra le varie aree del Paese.

Nel Centro-Nord, invece, si assiste a un aumento dell'1,6 per cento e quindi la spesa totale arriva a 15.297 euro pro capite. Le Amministrazioni che contribuiscono maggiormente a tale risultato, sono, nel Centro-Nord, le Amministrazioni centrali e le Imprese pubbliche, sia locali che nazionali, che registrano un aumento nel periodo, mentre le Amministrazioni regionali e locali riducono la spesa in maniera consistente.

Nel Mezzogiorno, invece, le Amministrazioni centrali e le Imprese pubbliche rimangono pressoché costanti, mentre si assiste anche per quest'area alla riduzione delle Amministrazioni regionali e locali (cfr. Figura 4).

Di nuovo, come sempre, abbiamo analizzato la spesa anche dal punto di vista settoriale per avere indicazioni di come i policy maker indirizzano le risorse. Vediamo che c'è stato, tra il 2016 e il 2017, una diversa attenzione ai vari comparti tra Centro-Nord e Mezzogiorno, registrando forti riduzioni all'interno della spesa del Centro-Nord in Energia e Sicurezza pubblica, mentre nel Mezzogiorno si assiste a una forte riduzione dell'Amministrazione generale, seguita dalla Sicurezza pubblica e dalla Viabilità. Altri settori, come l'Industria, le Altre spese in campo economico e lo Smaltimento dei rifiuti salgono invece nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno si assiste ad un incremento dell'Industria e artigianato, della Cultura e dell'Edilizia abitativa (cfr. Figura 5).

Una novità della Relazione di quest'anno, ma più che altro un sassolino lanciato a chi lo voglia raccogliere, è quella di affiancare alla distribuzione regionale della spesa di alcuni settori particolarmente variabili nel periodo considerato, alcuni indicatori fisici. Ad esempio, nel caso dello Smaltimento dei rifiuti, si è cercato di capire se si possa in qualche modo leggere una contemporaneità tra la spesa pubblica nel settore e gli indicatori fisici per la raccolta dei rifiuti urbani, piuttosto che per i rifiuti smaltiti in discarica oppure la frazione umida trattata, cioè capire se ci possa essere qualche tipo di relazione tra spesa e servizio offerto. Quello che emerge, per esempio, nel caso dei Rifiuti, è che le migliori performance sembrano presentarsi nel caso del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna, della Toscana, ma anche in Sardegna, evidenziando una distribuzione abbastanza variegata tra le regioni del Nord e le regioni del Sud. Le meno virtuose sembrano essere la Basilicata, la Campania e il Lazio, per il quale si evidenzia purtroppo la coincidenza con la situazione di Roma (cfr. Figura 6).

Focus ormai diventato tradizionale è quello sulle Imprese pubbliche locali (IPL), che come tutti sappiamo, è un po' il nostro fiore all'occhiello grazie ai vent'anni di attenzione al comparto, con la rilevazione di circa 5 mila soggetti pubblici locali. L'attenzione dedicata alle IPL è ancor maggiore da quando, con la Spending review di Cottarelli e il Testo unico sulle partecipate, il comparto è diventato oggetto di interesse per policy maker, che ne auspicano un riordino poiché ritenuto troppo dispendioso in termini di spesa pubblica. È vero che il Testo Unico è stato emanato nel 2016, quindi i dati del 2017 sono ancora troppo vicini perché si evidenzi un'attuazione completa della normativa, però già dall'anno scorso abbiamo iniziato questo tipo di monitoraggio, per cercare di comprendere nei prossimi anni come si muoverà il comparto. Dal grafico della Figura 7 è evidente che, come già sapevamo, nel Centro-Nord si hanno non solo più imprese locali, ma soprattutto imprese di maggiori dimensioni: quello rappresentato è l'andamento della dimensione media, ovvero il rapporto tra la spesa delle Imprese pubbliche locali e il numero delle imprese e si vede che tra 2016 e 2017 nel Centro-Nord si è registrato un picco. Questo picco deriva soprattutto, da un lato da una riduzione del numero di aziende, dall'altro da un aumento della spesa. Per quanto riguarda invece il Mezzogiorno, vediamo che si mantiene su livelli molto più bassi, lasciando intravedere in qualche modo una diversa gestione dei servizi locali da parte delle amministrazioni del Mezzogiorno, e che la dimensione media nel 2017 si riduce di quasi l'1 per cento, a causa sia di una riduzione dei soggetti, ma anche di una contemporanea riduzione della spesa.

Nel 2017 si rileva che ci sono circa 92 Imprese pubbliche locali in meno nell'universo CPT, e siamo andati a cercare di capire perché. In realtà, da un'analisi specifica, si è scoperto che molte di queste Imprese pubbliche locali non sono state chiuse ma sono state oggetto di accorpamenti e fusioni tra diverse imprese. In altri casi, invece sono state effettivamente vendute a privati, come la normativa auspica per tante imprese, mentre circa il 51 per cento è stato effettivamente liquidato o dichiarato fallito. Questi primi risultati indicano che in qualche modo quindi la normativa comincia a espletare i suoi effetti nonostante l'anno di rilevazione così prossimo all'emanazione del Testo Unico (cfr. Figura 8).

Anche quest'anno, considerando che operiamo nell'ambito dell'Agenzia per la coesione territoriale, grande attenzione è stata data alla spesa in conto capitale, cioè alla spesa che in qualche modo spinge lo sviluppo dei territori. Purtroppo bisogna rilevare che anche per il 2017 continua il declino della spesa del Settore Pubblico Allargato, che si attesta complessivamente a 62,1 miliardi di euro in Italia e con ulteriore contrazione rispetto ai 66,9 miliardi dell'anno precedente; inoltre, la contrazione è maggiore, come si vede chiaramente dal grafico, nelle regioni meridionali, che perdono quasi il 13 per cento nel 2017 e si portano a 951 euro per abitante. Nel Centro-Nord invece la contrazione è molto più contenuta (cfr. Figura 9).

Vista e considerata la diversità di apporto al territorio delle due componenti principali della spesa in conto capitale, cioè gli investimenti e i trasferimenti alle imprese, ovvero infrastrutturazione da un lato, incentivazione alle imprese dall'altro, vediamo che sono

proprio gli investimenti a crollare maggiormente nel Mezzogiorno, riducendosi del 14,7 per cento, insieme ai trasferimenti, che si riducono da 432 a 389 euro pro capite.

Per quanto riguarda gli investimenti, le maggiori riduzioni nel Centro-Nord sono dovute a una contrazione della spesa da parte di Poste Italiane SpA, ma soprattutto anche delle Amministrazioni comunali e regionali. Poste Italiane, Anas e Ferrovie dello Stato sono quelle maggiormente in contrazione per quanto riguarda il Mezzogiorno (cfr. Figura 10, grafico a sinistra).

Dal lato dei trasferimenti, nel 2017 si rilevano minori interventi da parte del Gestore dei servizi energetici (GSE), ma anche di comuni e regioni, che in questo caso registrano una contrazione. L'unica eccezione nel 2017, per quanto riguarda i trasferimenti in conto capitale è la spesa dello Stato, che invece aumenta le politiche di incentivazione, per i settori dell'Industria e dell'Ambiente (cfr. Figura 10, grafico a destra).

Un esercizio ormai usuale per la Relazione CPT è quello di mettere a confronto la spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato a quella della Pubblica Amministrazione. Dal grafico si vede chiaramente che il cambiamento di universo provoca un andamento completamente differente per quanto riguarda le curve di spesa: in particolare, vediamo nelle due curve più alte che riguardano il Settore Pubblico Allargato, la grossa distanza che c'è nel periodo 2003 e 2010 fra Centro-Nord e Mezzogiorno, dovuta in gran parte anche all'infrastrutturazione da parte della rete ferroviaria dell'alta velocità, che viene costruita proprio in quel periodo nelle regioni del Centro-Nord, effetto che chiaramente non si vede nelle curve sottostanti che riguardano la Pubblica amministrazione. È evidente che l'introduzione delle Imprese pubbliche, sia nazionali che locali, che in qualche modo seguono una logica diversa, che è quella di mercato, rispetto ai soggetti della Pubblica amministrazione, fa cambiare molto le curve della spesa in conto capitale.

Nel grafico della Figura 11 abbiamo aggiunto anche l'anno 2018, costruito attraverso le stime dell'Indicatore anticipatore, che mette in evidenza un primo cambio di rotta per la spesa in conto capitale, ovvero un aumento della spesa per quanto riguarda le regioni del Centro-Nord e una non riduzione, una volta tanto, nelle regioni del Mezzogiorno. Questa variazione chiaramente è molto legata, per quanto riguarda il Mezzogiorno, a quello che è stato nel 2018 l'impegno, anche dell'Agenzia per la coesione territoriale, per scongiurare il disimpegno automatico dei fondi strutturali e quindi un'accelerazione nel 2018 negli investimenti.

Altro tema, sempre relativo al conto capitale e che CPT monitora ogni anno, è quello del rapporto tra la spesa ordinaria e le risorse aggiuntive, cioè cercare di capire, attraverso strumenti statistici ma che comunque danno buoni risultati, dato il totale della spesa della Pubblica amministrazione, quanto deriva da risorse ordinarie e quanto deriva da risorse aggiuntive, quali Fondi strutturali e Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). L'evidenza è che il contributo delle risorse aggiuntive nel Mezzogiorno è sempre molto alto e raggiunge picchi nel corso degli anni soprattutto nelle chiusure di programmazione, quindi vediamo un 67 per cento nel 2001, un 61 per cento nel 2007, un 66 per cento nel 2015. C'è anche tuttavia

un apparente effetto di spiazzamento tra politiche aggiuntive e politiche ordinarie, che può preoccupare visto che le politiche dei fondi strutturali dovrebbero essere aggiuntive e non sostitutive di quello che è l'intervento della Pubblica amministrazione sui territori meno sviluppati. Come dicevamo, nel 2018 c'è comunque un aumento della spesa delle risorse aggiuntive dovute appunto alla chiusura dell'n+3 (cfr. Figura 12).

L'ultimo argomento di policy, che anche quest'anno abbiamo cercato di monitorare, è quello dell'applicazione dell'articolo della Legge 145/2018, quella che viene normalmente chiamata la regola del 34 per cento, ovvero l'obbligo per le Amministrazioni centrali di destinare almeno una quota di risorse ordinarie in conto capitale al Mezzogiorno, pari almeno, appunto, alla quota di popolazione. In realtà, questa norma è stata introdotta nel 2016, poi cambiata nel corso degli anni successivi e nel 2018 è stata modificata con l'introduzione dei Contratti di programma ANAS e Ferrovie dello Stato. Abbiamo proposto una simulazione anche quest'anno per cercare di capire quant'è la spesa reale e quanto avrebbe dovuto essere la spesa se si fosse seguita la regola del 34 per cento, in altre parole, se la spesa totale italiana della Pubblica amministrazione ordinaria fosse ripartita secondo la quota di popolazione Nord/Sud. Chiaramente, la distanza non è da poco. Quest'anno nella Legge di bilancio c'è un ulteriore cambiamento di questa normativa. Fino a oggi l'applicazione della norma, sia a causa della mancanza di cogenza per le Amministrazioni, sia per la presenza di una serie di clausole (deve trattarsi di spesa che non sia già destinata ad altri, ecc.) che riducono drasticamente il plafond di risorse effettivamente disponibile, non ha prodotto reali effetti. Vedremo nei prossimi anni se, con le ultime modifiche, ci sarà una migliore applicazione di tale regola. Noi continueremo in ogni caso a monitorarla (cfr. Figura 13).

Quest'anno per la prima volta abbiamo inserito nella Relazione un capitolo più metodologico che non di lettura dei dati, che prende in considerazione un problema sollevato per anni da analisti e professori universitari, e cioè quello della costruzione di residui fiscali a livello regionale con i dati CPT (cfr. Figura 14).

L'Unità Tecnica Centrale CPT ha sempre suggerito di evitare di costruire i residui fiscali con i Conti Pubblici Territoriali, ma spesso la mancanza di un'alternativa ha portato molti analisti a usarli sia direttamente che indirettamente. Abbiamo deciso quindi di affrontare quest'anno il problema, in modo da chiarire a tutti gli utenti e agli analisti il punto di vista dell'Unità Tecnica Centrale. Sappiamo che i residui fiscali sono utilizzati spesso come approssimazione del divario fra aree, forse a volte anche dimenticando che in realtà il prelievo pubblico riflette semplicemente quella che è la distribuzione della ricchezza sul territorio e la spesa pubblica deriva anche dalle caratteristiche della distribuzione della popolazione stessa, a seconda dell'età, lo stato di salute, la condizione lavorativa, e quindi a volte non c'è un criterio o un obiettivo specifico di redistribuzione territoriale nelle erogazioni, a parte il Fondo Sviluppo e Coesione. Ma perché l'utilizzo dei CPT viene sconsigliato? Perché in realtà i criteri utilizzati per la ripartizione regionale delle entrate e delle spese non sono perfettamente allineati (cfr. Figura 15).

Mentre, infatti, le voci di spesa sono ripartite in base al principio dell'erogazione o localizzazione dell'intervento pubblico, per le entrate è seguito invece il principio della localizzazione dell'Unità, a cui è associato il presupposto impositivo del prelievo. Come dicevamo, la mancanza di alternative, tuttavia, spesso e volentieri induce gli analisti ad utilizzarli in maniera diretta o in maniera indiretta, ovvero alcuni fanno semplicemente entrate meno spese CPT, altri invece utilizzano alcune distribuzioni territoriali di CPT, come per esempio quella delle entrate o altre relative a determinati settori, mentre utilizzano la distribuzione della popolazione per distribuire regionalmente alcuni altri settori o comparti di spesa. Questo avviene perché cambia in qualche modo il punto di vista dell'analista, che può essere quello di cercare di vedere attraverso i residui qual è il risultato economico, e in questo caso posso prendere il dato CPT tout court, o quello di voler valutare in qualche modo il costo/beneficio della spesa pubblica. Un esempio che spesso si fa è quello della caserma. La caserma sicuramente dà beneficio a tutta l'Italia perché è una misura difensiva dell'intero territorio, quindi forse potrebbe essere utile dividere il costo della caserma per la popolazione. In realtà, se la caserma è localizzata a Cosenza, che è la mia città, forse i cittadini di Cosenza ne beneficiano un po' di più rispetto a quelli della Valle d'Aosta, perché comunque l'investimento è stato fatto in quella città.

Ci sono state diverse valutazioni dei residui fiscali da parte di Banca d'Italia (attraverso i lavori di Staderini), il professor Zanardi si è occupato più volte di residui fiscali, e tanti altri, ma ognuno con un diverso obiettivo di analisi. Questo comporta che anche l'utente si può trovare a volte disorientato dalle diverse valutazioni e quindi si richiede sempre una certa cautela per quanto riguarda la lettura di queste informazioni (cfr. Figura 16).

Quello che abbiamo cercato di fare con il grafico della Figura 17 è quello di vedere come cambia la situazione fra l'uso tout court delle informazioni CPT e le valutazioni della Banca d'Italia, paragonando uno stesso periodo. Vediamo che in realtà nel segno le due valutazioni sono abbastanza concordi, a parte alcune regioni come il Friuli Venezia Giulia e la Liguria, che sono anche molto borderline e se le analizziamo nel tempo, vediamo che questo saldo è poco positivo o poco negativo, a seconda dell'anno considerato. Il problema risiede anche nella metodologia utilizzata per i dati di base perché, soprattutto con l'intervento del Sec 2010 - invito tutti alla lettura del CPT informa sul confronto tra i dati CPT e i dati di contabilità nazionale - queste due stime si sono andate in qualche modo abbastanza allontanando, quindi a volte le differenze, anche nella determinazione dei saldi, derivano anche dalle diverse metodologie utilizzate per la costruzione dei dati di base.

Un ulteriore esercizio fatto quest'anno, che pensavo sinceramente producesse maggiori risultati, deriva dalla considerazione che tutti calcolano i residui fiscali sui dati della Pubblica amministrazione, ma in un Paese dove vige il dualismo, l'abbiamo visto nelle slide precedenti sulle Imprese pubbliche locali, dove c'è una distribuzione e un'esternalizzazione di servizi completamente diversa tra le due aree del Paese, ci siamo chiesti se effettivamente calcolare i residui fiscali sul Settore Pubblico Allargato (SPA), invece che sulla Pubblica Amministrazione (PA), cambiasse i risultati. In realtà, ci sono delle differenze, soprattutto in

alcune regioni dove le Imprese pubbliche locali hanno un forte impatto e hanno una grossa dimensione, oppure nei territori più piccoli. Per esempio, la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Veneto, dove sono presenti grosse multiutility che con i loro flussi finanziari cambiano notevolmente i residui, ma i segni chiaramente rimangono quasi identici, sia se si considera la PA sia che se si considera le SPA. Diverso è il caso della Valle d'Aosta, dove la considerazione all'interno dell'universo del *Casino de la Vallée*, che ha una movimentazione di cassa particolarmente forte su un territorio così piccolo, fa cambiare il segno, a seconda degli anni considerati. Ciò che comunque viene fuori dall'esercizio è che in realtà non è tanto la considerazione della PA o del SPA a far variare le cose, ma è l'anno di riferimento del calcolo. Nel prossimo futuro procederemo con altre valutazioni e altri confronti con altri studi pubblicati e soprattutto cercheremo di fare una valutazione se, come qualcuno ha suggerito negli ultimi tempi, provare calcolare i residui fiscali, non al netto degli interessi, ma al lordo, in modo da capire come si modifica la distribuzione (cfr. Figura 18).

L'ultimo argomento che viene trattato nel Rapporto, che avevamo già introdotto lo scorso anno, è quello dei Tempi delle opere pubbliche. Sapete che da qualche anno stiamo seguendo la misurazione della stima dei tempi di attuazione delle varie opere, e quest'anno, nei primi mesi del 2019, è stata aggiunta la fase di chiusura, ossia la fase successiva alla conclusione del cantiere, che termina quindi con l'entrata in funzione dell'opera. Di questo dobbiamo sempre ringraziare Carla Carlucci e Livia Passarelli, che si occupano di questi argomenti (cfr. Figura 19).

Figura 1



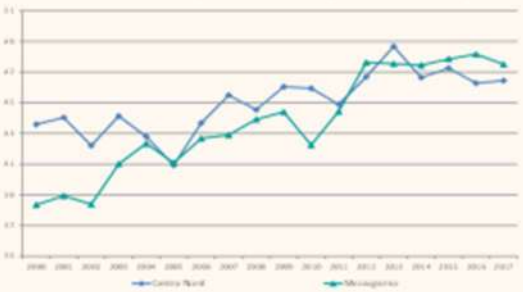
Figura 2



Figura 3

...La pressione fiscale...

SPA - PRESSIONE FISCALE (anni 2000-2016; percentuale su PIL)



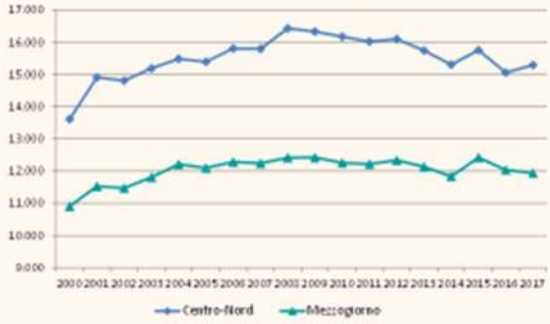
Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

- Dal 2014 la pressione Fiscale nel Mezzogiorno è più alta rispetto al Centro-Nord e nel 2017 è pari al 47,5% (contro il 46,4% del Centro-Nord).
- Nel confronto con il 2016 il Centro-Nord registra una stabilità della Pressione delle **Amministrazioni Centrali** e un aumento di quelle **Regionali e Locali**. Nel **Mezzogiorno** invece si mantengono stabili solo le AC, mentre si **riduce** la Pressione delle **altre AAPP**.

Figura 4

...La spesa pubblica totale: i risultati al 2017...

SPA- SPESA PRIMARIA AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

Nel 2017 la spesa totale del Settore Pubblico Allargato mostra **andamenti differenti** nelle due macro aree del Paese:

- nel **Mezzogiorno scende** da 12.040 euro pro capite del 2016 a 11.939 nel 2017, con una contrazione del -0,8 per cento e segnando un nuovo punto di minimo dal 2003;
- nel **Centro-Nord aumenta** da 15.062 a 15.297 euro (+1,6 per cento).

Figura 5

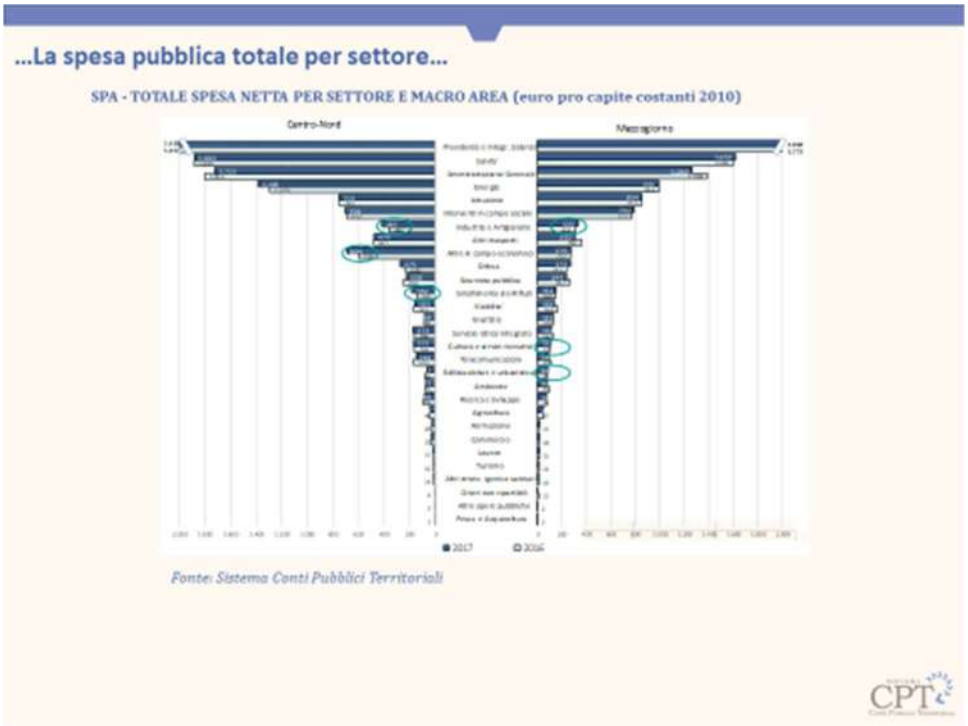


Figura 6

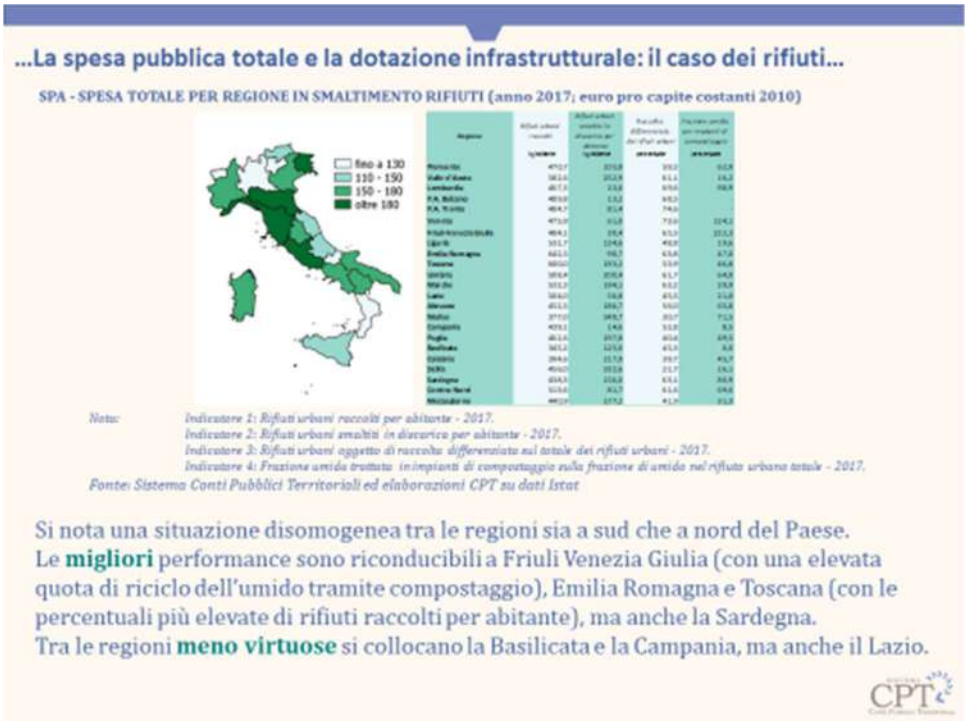
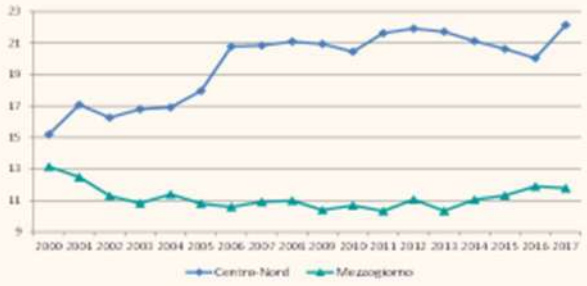


Figura 7

...Le Imprese pubbliche locali...

SPA - ANDAMENTO DELLA DIMENSIONE MEDIA DELLE IPL PER MACRO AREA (milioni di euro costanti 2010 per azienda)



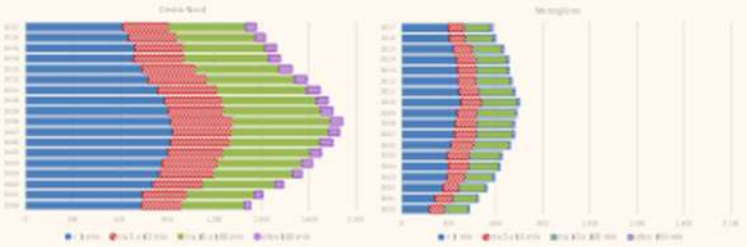
Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

Nel 2017, mentre nel **Centro-Nord la dimensione media è cresciuta**, rispetto al 2016, del 10,5 per cento per l'effetto combinato della riduzione nel numero di soggetti (del -4,2 per cento) e del contestuale aumento della spesa da questi effettuata (+5,8 per cento), nel **Mezzogiorno si assiste a una leggera riduzione dimensionale** (-1 per cento) derivante dalla diminuzione sia del numero di soggetti (-4,7 per cento) che della loro spesa (-5,6 per cento).

Figura 8

...Le Imprese pubbliche locali...

SPA - DISTRIBUZIONE DELLE IPL PER CLASSE DIMENSIONALE E PER MACRO AREA (numero)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

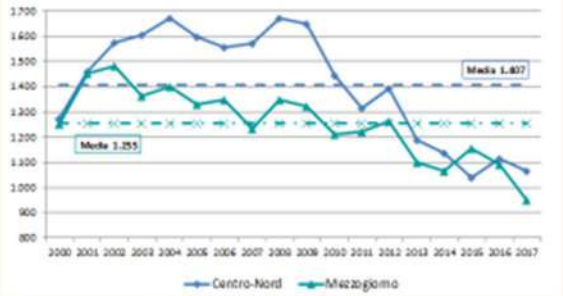
Nel 2017 il numero di Imprese Locali rilevate si è ulteriormente ridotto in entrambe le aree del Paese, in linea con la razionalizzazione del comparto previsto dal Testo Unico sulle partecipate pubbliche. In particolare, rispetto all'anno precedente, nel **Centro-Nord** sono state rilevate **92 IPL in meno**, mentre nel **Mezzogiorno 34**.
Da un'analisi dettagliata si rileva che:

1) in alcuni casi si è assistito all'**accorpamento** di alcune partecipate;
2) in altri, la Pubblica Amministrazione ha **venduto a privati** le proprie quote di partecipazione;
3) altre partecipate infine, quasi il 51 per cento, sono state **effettivamente liquidate o dichiarate fallite**.

Figura 9

...La spesa in conto capitale...

SPA - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

Prosegue anche nel 2017 il **declino della spesa in conto capitale** del SPA, che si attesta nel Paese sui 62,1 miliardi di euro, con un'ulteriore contrazione rispetto ai 66,9 miliardi dell'anno precedente.
In termini pro capite, significativa è **la maggiore contrazione registrata nelle regioni meridionali** che perdono il -12,9 per cento di risorse pubbliche, passando dai 1.092 euro per abitante del 2016 a 951 euro nel 2017. La riduzione nel Centro-Nord è invece del -4,1 per cento e produce un nuovo allontanamento delle due curve.

Figura 10

...La spesa in conto capitale...

SPA - SPESA IN CONTO CAPITALE: INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI (euro pro capite costanti 2010)



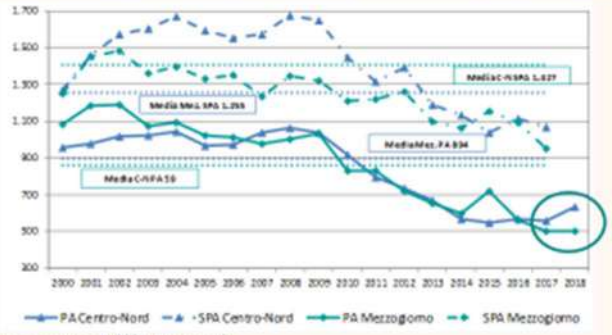
Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

Si nota un ulteriore calo degli **Investimenti** pubblici nel **Centro-Nord di oltre 5 per cento** che riporta la spesa a 685 euro per abitante, da attribuirsi principalmente a Poste italiane SpA e alle Amministrazioni Comunali e Regionali. Nel **Mezzogiorno** si assiste a una riduzione degli investimenti pubblici pari al **-14,7 per cento** (che porta l'aggregato a 563 euro pro capite), dovuta soprattutto a Poste italiane SpA, Anas SpA e Ferrovie dello Stato SpA.
Anche i **Trasferimenti** si riducono sia nel **Centro-Nord** (dai 392 euro per abitante del 2016 ai 382 euro dell'ultimo anno di rilevazione) che nel **Sud** (da 432 a 389 euro), per i minori contributi erogati dal Gestore per i Servizi Energetici (GSE) e da Comuni e Regioni, ma l'andamento della contrazione è comune a tutti i soggetti rilevati, ad **eccezione dello Stato**, che aumenta soprattutto le politiche di incentivazione all'Industria e all'Ambiente.

Figura 11

...La spesa in conto capitale della PA al 2018...

PA/SPA - ANDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (euro pro capite costanti 2010)



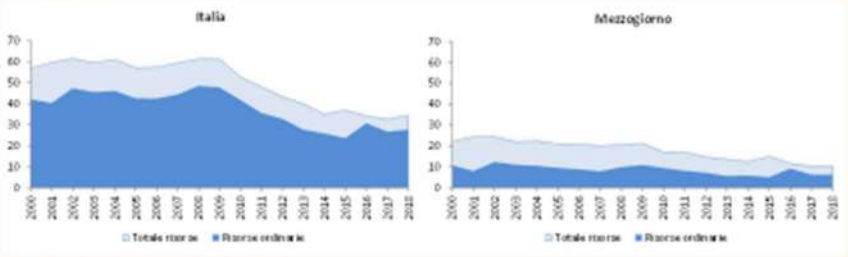
Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

Sia i livelli che la dinamica della spesa in conto capitale **si differenzino in maniera significativa** nei due aggregati per effetto del diverso universo di soggetti considerati.
Si nota l'importante ruolo svolto dalle Imprese Pubbliche al sostegno della spesa d'investimento soprattutto nelle regioni centro-settentrionali, mentre si registra una minore attenzione alle politiche di riequilibrio territoriale attuate dalla PA a favore delle aree in ritardo di sviluppo.

Figura 12

...Spesa ordinaria e risorse aggiuntive...

SPESA IN CONTO CAPITALE: RISORSE TOTALI E ORDINARIE PER ITALIA E MEZZOGIORNO (miliardi di euro costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

Il **QFU evidenzia il diverso contributo delle risorse aggiuntive alla spesa in conto capitale**. Nel Mezzogiorno le risorse aggiuntive rappresentano mediamente più della metà della spesa in conto capitale complessiva, con punte che, nelle fasi di chiusura dei periodi di programmazione, raggiungono livelli ancora più elevati: 67 per cento nel 2001, 61 per cento nel 2007, 66 per cento nel 2015.
Nel **2018**, anno corrispondente alla verifica dell'N+3 per il ciclo di programmazione 2014-2020, tale valore si attesta su **circa il 40 per cento** in lieve aumento rispetto al 2017.

Figura 13

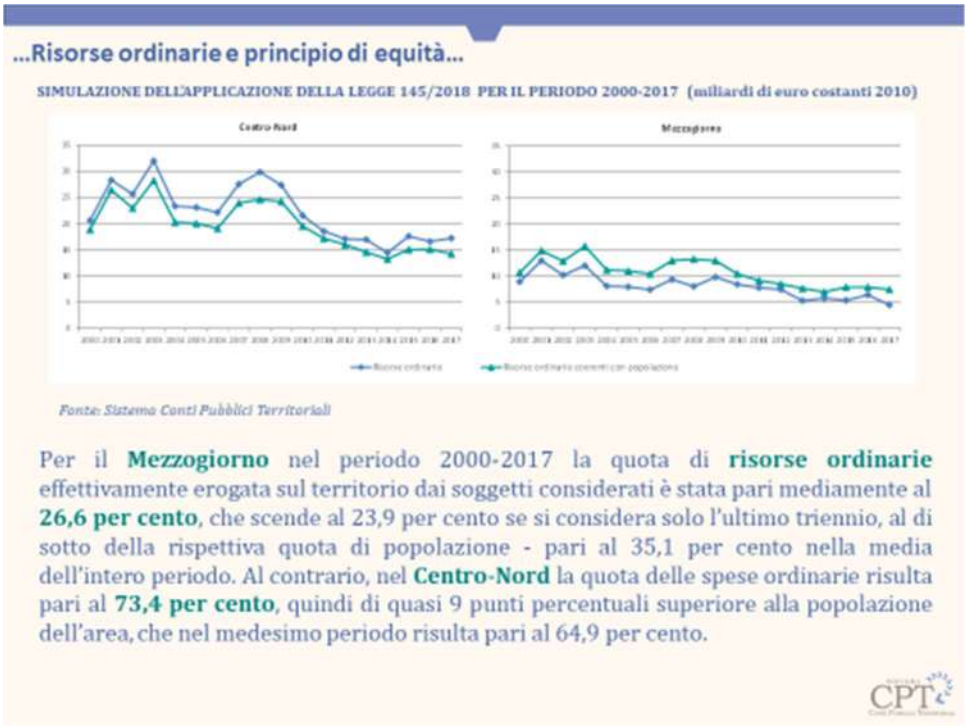


Figura 14



Figura 15

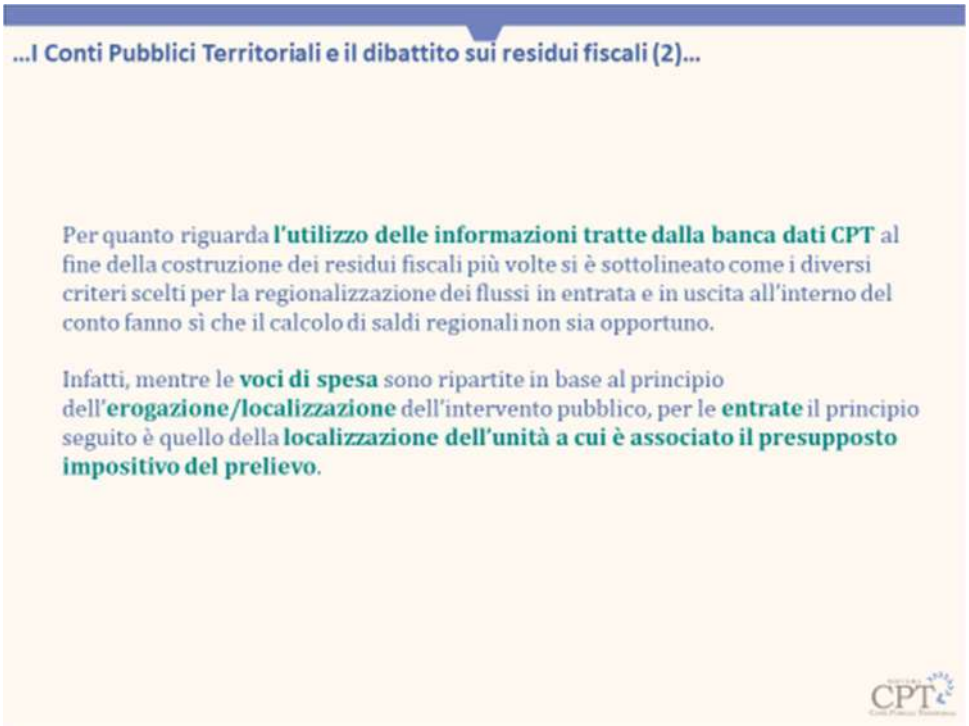


Figura 16

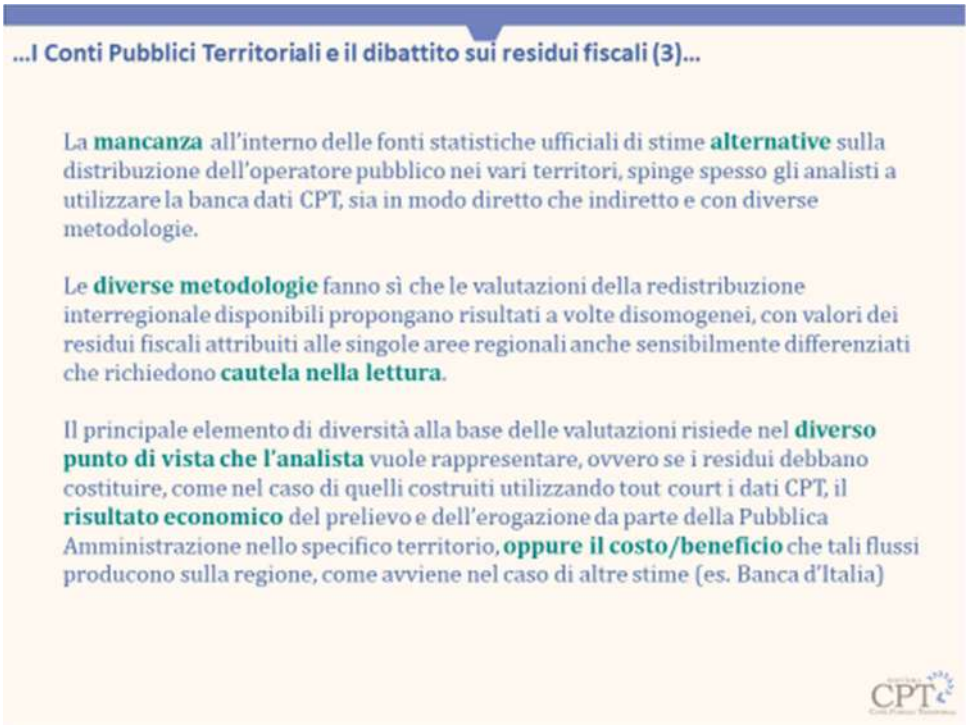


Figura 17

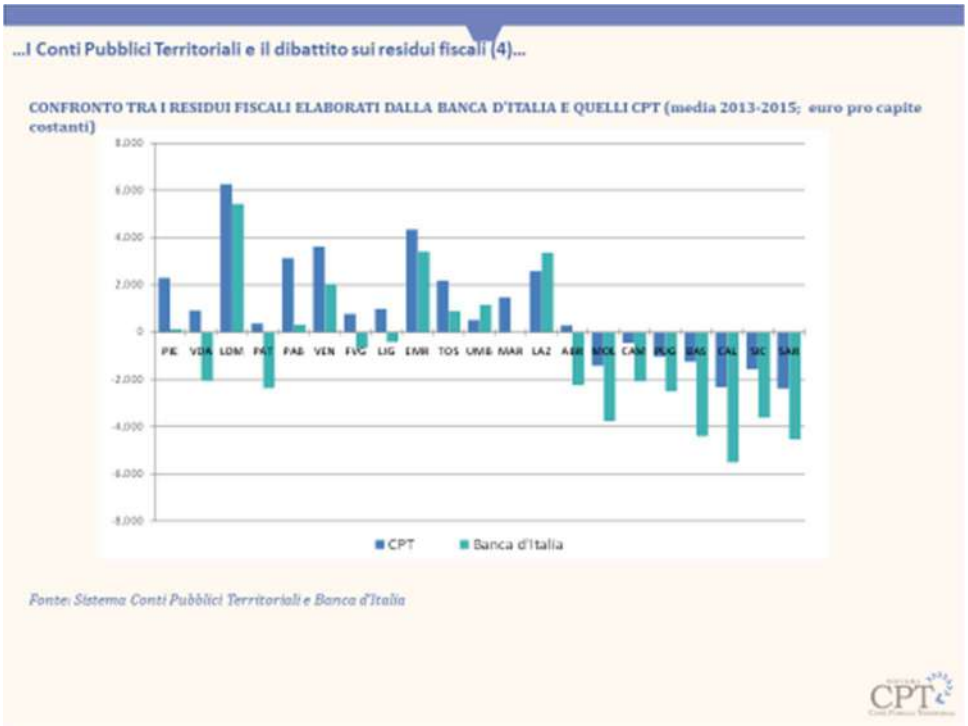


Figura 18

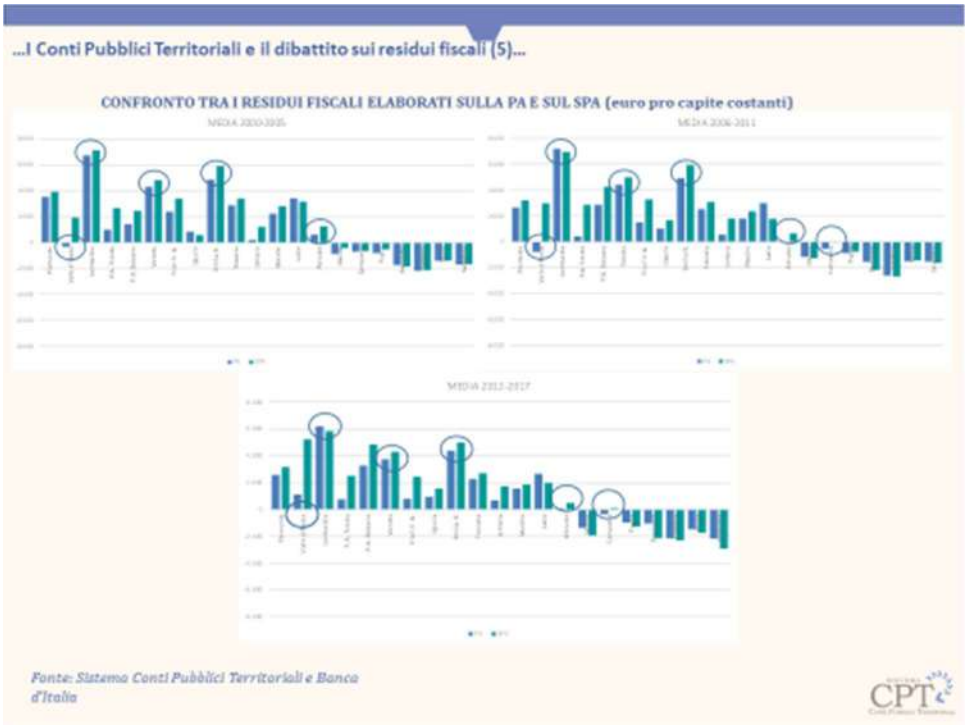
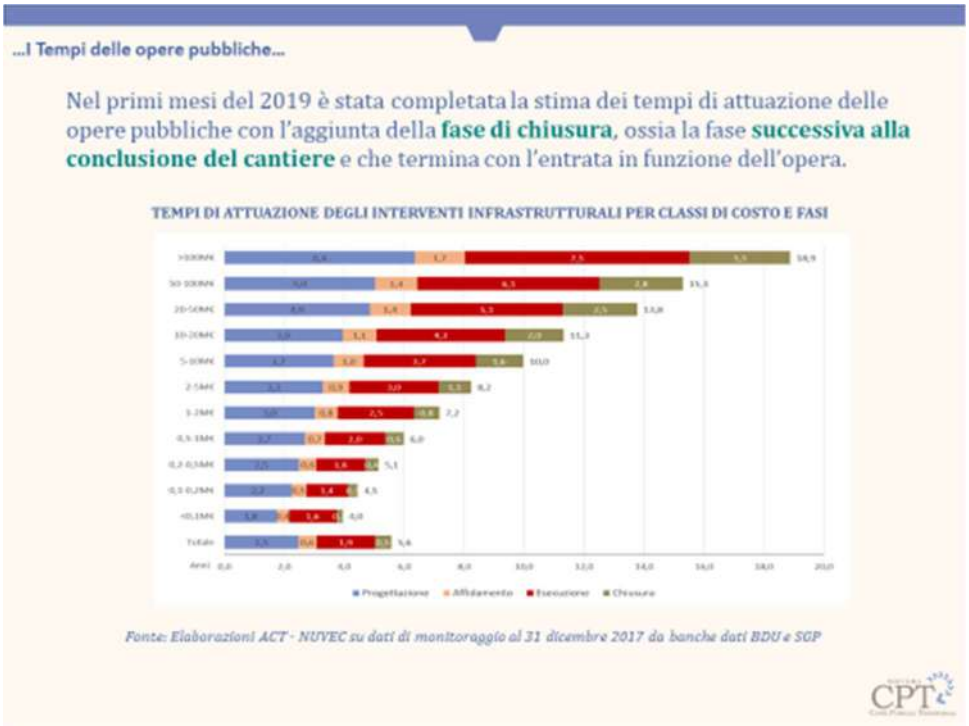


Figura 19


...I Tempi delle opere pubbliche...
Nel primi mesi del 2019 è stata completata la stima dei tempi di attuazione delle opere pubbliche con l'aggiunta della fase di chiusura, ossia la fase successiva alla conclusione del cantiere e che termina con l'entrata in funzione dell'opera.
TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI PER CLASSI DI COSTO E FASI
Progettazione
Affidamento
Esecuzione
Chiusura
Fonte: Elaborazioni ACT - NUVEC su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2017 da banche dati BDU e SGP

ALESSANDRA SARTORE - ASSESSORE PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, DEMANIO E PATRIMONIO - REGIONE LAZIO

Ringrazio la dottoressa Tancredi per la presentazione perché è stata veramente interessante. Ha saputo sintetizzare in poco tempo la Relazione Conti Pubblici Territoriali (CPT).

Voglio anche ricordare, prima di tutto, come dice giustamente il dottor Vecchia, che appartengo ai cultori della materia avendo assistito alla nascita del Sistema CPT. Sto parlando di tantissimi anni fa, mi riferisco alla metà degli anni Novanta, anni in cui si è costruita questa elaborazione importante a cui hanno partecipato figure di primo piano, figure che oggi voglio ricordare: Giorgio Macciotta e Fabrizio Barca. Ci sono stati poi funzionari pubblici che effettivamente hanno dato seguito all'indirizzo politico alimentati dal desiderio di continuare a portare avanti questa avventura. Così questi dati contabili hanno costituito un valore. Ove ciò non fosse successo, tutto questo si sarebbe perso perché la Pubblica amministrazione, come sappiamo, è fatta soprattutto di persone e sono le persone che poi, amando le proprie attività e capendone il fine, hanno portato avanti effettivamente la banca dati Conti Pubblici Territoriali, oggi di estrema utilità come ha rappresentato il dottor Vecchia. Mi fa piacere il fatto che plasticamente si sia visto come la regione Lazio li abbia utilizzati.

Il Lazio è una regione difficile nella quale però siamo riusciti a fare questo. Perché? Non voglio dire per la mia presenza perché già il Nucleo di valutazione esisteva, però effettivamente per me è stato un riapproccio da un altro livello di descrizione del sistema e qui richiamo le persone con cui ho lavorato, che sono il professor Macciotta, Sottosegretario al Bilancio e al Tesoro nel primo governo Prodi fino all'anno 2000, che Andrea ha conosciuto, Fabrizio Barca, all'epoca Capo Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, che sicuramente conoscete tutti e Mariella Volpe, che è stata la vestale dei Conti Pubblici Territoriali. Questo modo di pensare è stato parte della mia formazione mi ha seguito nel lavoro. Ho avuto modo di reincontrare negli anni la materia dei Conti Pubblici Territoriali e, da ultimo, nella pratica vita quotidiana alla Regione. Abbiamo ricostituito il Nucleo di valutazione nel 2013. Quando sono arrivata abbiamo indetto nuovi concorsi, rivisitandone le attività, e devo dire che ho avuto un grandissimo aiuto soprattutto nella costruzione dei Documenti regionali di programmazione generale.

Oggi ancora, questi dati che sono così importanti, mi aiutano nella predisposizione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR), documento che vi invierò con piacere, approvato anche per il triennio 2020-2022. Ritengo che sia un buon documento che contiene la descrizione di dati non aleatori. Questo lo dobbiamo anche al lavoro del Nucleo CPT. Persone che in qualche modo rielaborano i dati di consuntivo formulando elementi e stime necessarie alla programmazione. È dunque uno strumento a supporto delle attività di programmazione regionali. Certo, è una cosa complessa, difficile. Abbiamo delle persone che sono esclusivamente dedicate a questo. E devo dire che però negli anni abbiamo anche fatto un lavoro enorme.

Il primo che voglio ricordare è proprio la ricostruzione della serie storica dei dati, e questo è importante perché oggi abbiamo i dati degli ultimi vent'anni. Riguardano nel complesso il Settore Pubblico Allargato. I funzionari sono stati bravissimi, hanno definito anche tutta la parte numerica, che riguarda 119 soggetti che sono sottoposti a verifica da parte nostra nella Regione. Voglio sempre ricordare che il Lazio è la seconda regione d'Italia, dopo la Lombardia, quindi l'analisi del Lazio ha una certa rilevanza per il Paese. È un'analisi di un dato sicuramente rilevante.

Abbiamo avuto rapporti anche in questi anni con vari soggetti istituzionali, ivi compresa la Banca d'Italia. Vedo, peraltro, presente al Convegno il presidente Fantacone che ci ha dato una grande mano con il Centro Europeo Ricerche nella elaborazione dei dati e lo ringrazio. Abbiamo un modello econometrico, al quale dobbiamo la costruzione dei nostri documenti di programmazione. Modello econometrico che è stato predisposto insieme all'Università La Sapienza. Il professor Ciccarone e i suoi associati ci hanno supportato. Poi ricordo la rete costituita dai nuclei, ma anche le altre istituzioni. Bisogna capire come si deve approcciare alla formazione di questi dati, e confrontarsi su questo con le istituzioni che sono preposte a tale scopo evidenziando un problema come, peraltro, segnalato anche dalla dottoressa Tancredi, i dati sono "dati" di consuntivo relativi all'anno finanziario 2017, oggi siamo alla fine del 2019, ed è difficile capire cosa sia successo in questi tre anni. Lo capiamo analizzando e guardando la società nonché i dati contabili previsionali. Questo forse è uno dei problemi del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali.

Sarebbe importante, e mi è sembrato che anche la dottoressa Tancredi lo avesse accennato nella sua relazione, se si potessero fare dei carotaggi per vedere, rispetto a determinati settori ed attività, che cosa stia avvenendo nel frattempo. Mi rendo conto che il dato ricavabile non sarebbe preciso, perché quello della spesa a consuntivo è un dato certo. Ma al decisore politico servirebbe anche qualcosa di più rispetto a un dato fermo nel tempo ad alcuni anni di distanza. Quest'anno sono stata abbastanza soddisfatta perché il Documento di programmazione regionale 2020-2022 ha esposto dati che si riferiscono anche al 2018, quindi sono abbastanza vicini nel tempo. Questo serve, in particolare, a rappresentarne il valore all'assemblea legislativa, almeno quella territoriale (Consiglio regionale), perché non è semplice far comprendere dati numerici molto lontani dal previsionale del triennio oggetto di discussione ed approvazione.

Infatti, una delle cose che mi è stata rimproverata, descrivendo il Documento di programmazione economica 2020-2022, è stato il fatto che i dati contabili si riferissero alle spese dell'anno 2018. Capite bene che è difficile la comprensione di chi deve approvare tale documento, delle motivazioni di tali riferimenti temporali. Voglio ricordare peraltro che dall'anno 2013, sostanzialmente con il Decreto Legge Monti, il n. 174 del 2012, i rendiconti consuntivi delle regioni, già dall'anno 2012, sono stati sottoposti alla parifica della Corte dei Conti alla stregua di quello dello Stato. Quindi, abbiamo con la parifica della Corte dei Conti, un controllo molto importante e devo dire anche di una certa intensità, rispetto ai dati del bilancio. Il nostro Documento di programmazione è stato sempre molto apprezzato.

Quindi, l'analisi di tale Documento viene effettuata anche da chi ci controlla e molte volte abbiamo centrato l'obiettivo rispetto a cosa ci aspettavamo riguardo allo stato dell'economia della regione Lazio. Abbiamo avuto dei riscontri positivi circa i dati costruiti sulla base degli indicatori del modello nel tempo. Cosa, peraltro, molto importante. Cosa ci interessa? Ci interesserebbe pianificare la programmazione in modo tale da intervenire in quei settori nei quali già intervengono altri soggetti del Settore Pubblico Allargato perché la programmazione unitaria, e questo è stato sempre un mio pallino, con riferimento agli interventi delle fonti finanziarie e dell'integrazione delle risorse finanziarie dell'amministrazione in questo caso regionale, con le risorse nazionali e delle Imprese pubbliche locali, oggettivamente farebbero la differenza in ordine all'efficientamento dei servizi e nella realizzazione degli interventi.

Questo è il dato principale, se noi potessimo basarci sul dato storico, ma anche su una prospettazione futura di questo, si potrebbe intervenire sulla programmazione con i documenti finanziari del bilancio e stabilità regionali, concorrere ad investire su attività, sistemi, fattispecie sulle quali intervengono anche le Imprese pubbliche locali, potrebbe significare dare un valore aggiunto a quello che facciamo. A volte attuiamo interventi episodici, sporadici a pioggia per i quali effettivamente impegniamo e spendiamo fondi che magari se fossero impegnati e spesi in coerenza con tutti gli altri soggetti del sistema, raggiungerebbero sicuramente un obiettivo migliore, con maggiore efficacia relativamente ai servizi per i cittadini.

Stiamo intervenendo anche nei modelli di specializzazione regionale. Due in particolare sono molto importanti per la nostra Regione: la trasportistica e la farmaceutica, è importante conoscere i dati, per decidere poi dove e come intervenire.

Questi dati ci aiutano anche ad individuare i settori ATECO (ATtività ECOnomiche), sui quali dobbiamo e possiamo intervenire per ridurre la pressione fiscale a carico delle imprese. Sicuramente faremo un passo avanti. Abbiamo ancora, anche per quest'anno, ridotto l'IRAP per alcuni settori e vorremmo continuare a ridurla per altri, quali le ONLUS e le cooperative sociali.

Purtroppo la regione Lazio nel 2013 aveva uno *stock* di disavanzo consolidato di 13 miliardi e mezzo. Oggi il disavanzo di conto capitale è stato azzerato. Abbiamo un disavanzo corrente di circa 400 milioni, che abbattiamo in 10 anni, ma per un bilancio complessivo di 35 miliardi è sostenibile.

Per pagare questi debiti abbiamo immesso nel territorio tanta liquidità e ciò è stato molto utile; anche dai dati CPT e Banca d'Italia emerge come nel Lazio, negli anni in cui abbiamo erogato tutte queste risorse, ci siano stati effetti positivi sul PIL regionale e nei confronti del sistema imprenditoriale e degli enti locali che hanno pagato i loro debiti.

Giustamente si è parlato del divario tra Nord e Sud, della diminuzione degli interventi in conto capitale, soprattutto al Sud e per certe tipologie di investimento. Dobbiamo qui ricordare che dall'anno 2009-2010 ci sono stati tagli ai trasferimenti agli enti territoriali alla luce del

perseguimento di un obiettivo superiore del risanamento dei conti pubblici, dovevamo rispettarne certi parametri. Ciò ha portato alla drastica riduzione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni e ai comuni.

Per quanto riguarda poi la regione Lazio, ricordo che la stessa pagava i creditori dopo circa 3 anni. Oggi paghiamo a 30 giorni, quindi è evidente che tutto questo ha inciso sia nei confronti dei fornitori che degli enti locali. I comuni non avevano le risorse per investire direttamente, perché i trasferimenti erano diminuiti, non avevano le risorse che avevano anticipato per gli interventi, che sulla carta venivano anche finanziati dalla regione ma le risorse non venivano trasferite, quindi si verificava un circolo vizioso in termini di cassa. Abbiamo immesso circa 10 miliardi di liquidità. Insomma, siamo stabilmente nel top delle regioni per i termini medi di pagamento nei confronti dei creditori. Spero di avervi in qualche modo rappresentato un sistema che credo oggi sia un buon sistema, quello della regione Lazio.

Ringrazio tutti quelli che hanno lavorato con noi e che ancora oggi ci danno la possibilità di costruire un sistema che sia non tanto, come dire, veritiero che sicuramente lo è, ma che sia realistico e reale. Quindi grazie tante per l'invito. Mi ha fatto piacere e spero che gli spunti che ho rappresentato possano essere utili anche ad affinare lo studio in materia di CPT. Grazie ancora.

ALBERTO ZANARDI - MEMBRO DEL CONSIGLIO DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO - COMPONENTE DEL COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CPT

Ho trovato la Relazione annuale CPT come sempre molto ricca di stimoli e di riflessioni. Prima di discuterne alcuni aspetti, vorrei però brevissimamente reagire a una questione sollevata dalla dottoressa Sartore sull'emendabilità del Documento di programmazione. La invito - lo dico soltanto in senso retorico perché lo sa benissimo - a leggere le risoluzioni parlamentari sul Documento di Economia e Finanza (DEF), per vedere quanto siano piene di "bandierine". Quindi, per quanto riguarda questo aspetto, è vero che lo strumento è diverso, ma è anche vero che i contenuti sono assolutamente simili.

I miei commenti riguarderanno due temi che sono trattati nella Relazione. Il primo è la questione dell'applicazione della regola del 34 per cento, della perequazione infrastrutturale e del coordinamento fra queste due forme di intervento nell'ambito della coesione territoriale. Il secondo riguarda l'utilizzo dei CPT per il calcolo dei residui fiscali.

Prima ancora, però, vorrei dedicare un cenno a una novità della Relazione di quest'anno, che è stata ben evidenziata nella presentazione della dottoressa Tancredi: quella dell'affiancamento ai dati finanziari di spesa di indicatori fisici di dotazione o di servizi forniti. È questa una prospettiva di grandissimo interesse che tuttavia, direi, va percorsa con attenzione. Mi vengono in mente due ragioni per questa cautela. Innanzitutto, al di sotto dei dati su base regionale spesso esiste una spiccata variabilità intra-regionale. Pertanto, per analizzare queste correlazioni tra dati finanziari e dati strutturali, cercando di cogliere le relazioni causali, i rapporti causa-effetto, bisognerebbe considerare tale variabilità intra-regionale. Ad esempio, noi all'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) - ne accennavo ieri in occasione di un altro evento a cui erano presenti alcuni dei partecipanti oggi in sala - stiamo lavorando sulla valutazione delle scuole e quest'ambito è caratterizzato da una forte variabilità tra i singoli istituti scolastici. Una seconda osservazione: non mi sembra chiarissimo l'obiettivo dell'analisi sviluppata nella Relazione sui quattro settori considerati (Altri trasporti, Istruzione, Settore idrico integrato, Smaltimento rifiuti): si vogliono evidenziare i bisogni di popolazioni e territori? Oppure situazioni di inefficienza o inefficacia dell'intervento pubblico in determinate aree? Probabilmente un'analisi più fine dei dati e anche l'utilizzo di strumenti di tipo statistico-econometrico potrebbe aiutare a meglio focalizzare la finalità di questa analisi.

Ritorno al primo dei due argomenti che avevo annunciato: la regola del 34 per cento e di come questa si coordini con la proposta, avanzata recentemente dalla bozza di disegno di legge quadro sul federalismo asimmetrico, della perequazione infrastrutturale.

La Relazione annuale CPT, ce l'ha mostrato prima la dottoressa Tancredi, presenta una simulazione molto interessante: valuta quali sarebbero gli effetti di un'applicazione all'indietro della regola del 34 per cento sulla spesa ordinaria delle Amministrazioni centrali più Anas e RFI, sull'intero orizzonte temporale disponibile dei CPT, fra il 2000 e il 2017. Dalla simulazione risulta come la riserva del 34 per cento sia uno strumento rilevante in termini

finanziari perché muove dal Centro-Nord al Sud 2,6 miliardi in media annua (nella Relazione 2018 il medesimo esercizio di simulazione indicava uno spostamento di 1,6 miliardi in media annua perché il perimetro di applicazione della regola non includeva Anas e RFI). L'UPB aveva condotto tempo fa un esercizio analogo che arrivava a risultati sostanzialmente analoghi. Quindi si ha conferma di come la regola del 34 per cento sia, in linea di principio, uno strumento importante. Tuttavia, bisognerà vedere, come sottolineava la dottoressa Tancredi, quali saranno le ricadute effettive.

Non disponiamo ancora dei dati di monitoraggio dell'applicazione della regola del 34 per cento in quanto la prima sperimentazione è stata nel 2019. In ogni caso, alcuni indizi ci fanno pensare che questa regola potrebbe avere, in termini di effettiva operatività, una portata di molto minore con ricadute più circoscritte e limitate.

Il primo indizio deriva dal DEF di quest'anno. Secondo la legge di bilancio 2019 i programmi di spesa in conto capitale ordinaria oggetto di monitoraggio avrebbero dovuto essere specificamente indicati nel DEF 2019. Tuttavia, sfogliando il DEF 2019 (sezione seconda, pagina 119) si trova un breve elenco, non più di due paginette, di programmi di spesa in conto capitale su cui applicare la regola del 34 per cento. L'elenco include il Fondo investimenti delle Amministrazioni centrali, due programmi del Ministero della Salute, dieci programmi del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT), due programmi della Giustizia, un programma del Ministero dell'Interno e uno del Ministero dell'Istruzione, Università, Ricerca scientifica (MIUR). Nulla di più. Pertanto, sembrerebbe che l'ambito di questa prima applicazione sia relativamente limitato.

Il secondo indizio è offerto da un tentativo assai preliminare condotto dall'UPB per capire quale sia l'ammontare delle spese in conto capitale oggetto di possibile territorializzazione secondo la regola del 34 per cento anche alla luce, lo ricordava prima la dottoressa Tancredi, della sua riformulazione stabilita dalla legge di bilancio per il 2020 (articolo 34). In particolare, questa riformulazione prevede che i programmi di spesa su cui applicare la riserva del 34 per cento siano quelli finalizzati alla crescita e al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale "che non abbiano criteri o indicatori di attribuzione già individuati". La precedente formulazione, che indicava gli investimenti da territorializzare nella spesa in conto capitale ordinaria, viene quindi ora sostituita con l'indicazione dell'assenza di fissazione di criteri di assegnazione già definiti.

A partire da questo criterio abbiamo allora tentato di riconoscere nell'ambito del disegno di legge di bilancio 2020 quali potrebbero i programmi di investimento assoggettati alla regola. Si tratta di un esercizio piuttosto complesso e pertanto preliminare, alla luce dalla portata generale della norma - che rinvia a una normativa secondaria, un DPCM - e della difficoltà, connessa con alcune caratteristiche "strutturali" del bilancio dello Stato, di tradurre questi principi generali in criteri operativi. Siamo partiti dal Disegno di Legge (DDL) di bilancio, il quale reca 177 programmi con stanziamenti di competenza positivi nel 2020, dei quali ben 152 hanno stanziamenti di parte capitale per un totale di 1.019 capitoli coinvolti, a loro volta

ripartiti in 1.522 piani di gestione, per un totale di circa 52,2 miliardi di euro di stanziamenti per il 2020.

A partire da questo insieme, con approcci un po' semplificati, abbiamo tentato di arrivare a una quantificazione di massima delle risorse "territorializzabili". Abbiamo escluso: a) le risorse che alimentano il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (oltre 2 miliardi nel 2020) e le risorse destinate alla programmazione 2014-2020 (i quasi 7 miliardi stanziati sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC), in quanto risorse aggiuntive; b) le risorse in bilancio non destinate all'intero territorio nazionale ma per le quali ci sia già consolidato un vincolo territoriale specifico; c) le risorse per le quali siano già individuati "criteri o indicatori di attribuzione". Per esempio, è ragionevole ritenere che rientrino tra queste le somme destinate al comparto "difesa e sicurezza". C'è poi un'ampia area di incertezza su tutte le risorse stanziate su piani di gestione rispetto ai quali le informazioni anagrafiche non sono sufficienti a stabilirne in modo definitivo l'esclusione ma che, con un'alta probabilità, sono assegnate sulla base di criteri o percorsi istituzionali alternativi, come i contributi agli investimenti che il Ministero dell'Interno eroga agli enti territoriali o quelli che il MIUR ripartisce tra i soggetti su cui vigila. In prima approssimazione, questo sottogruppo di stanziamenti "probabilmente non territorializzabili" è quantificabile in poco più di 10 miliardi.

Al netto di tutte queste esclusioni, abbiamo stimato che l'ammontare degli stanziamenti previsti dal DDL di bilancio per il 2020 che sembrerebbero sicuramente "territorializzabili", ovvero suscettibili di essere ripartiti in base alla regola del 34 per cento, potrebbe ammontare ad appena 6,5 miliardi, cioè meno del 13 per cento delle risorse totali considerate.

Occorre tenere presente, peraltro, che oltre il 70 per cento di questi stanziamenti per il 2020 sono a legislazione vigente (circa 4,6 miliardi su 6,5, cioè 3 quarti): le amministrazioni, pertanto, potrebbero aver fatto affidamento su un loro dato profilo temporale per attivare progetti di investimento negli anni passati, il che verosimilmente limita la possibilità di riassegnarli oggi in base al criterio della popolazione senza compromettere il cronoprogramma relativo alla loro implementazione. Infine, su un piano più generale, va sottolineato che lo stanziamento di risorse nel bilancio dello Stato non è garanzia di erogazione effettiva, perché questa dipende dalla diversa capacità amministrativa e di spesa delle singole amministrazioni, che è generalmente più bassa nel Mezzogiorno. Il rafforzamento delle Amministrazioni pubbliche nelle regioni meridionali è quindi come un elemento ineludibile di un intervento complessivo a favore del Meridione.

Il secondo punto che vorrei toccare è quello della perequazione infrastrutturale. Nelle bozze del disegno di legge quadro sul federalismo differenziato predisposto dal ministro Boccia si rilancia, all'art. 3, l'idea di un meccanismo di perequazione infrastrutturale, già previsto nella legge di riforma del federalismo fiscale. Si prevede innanzitutto di procedere ad una ricognizione degli stock di capitale infrastrutturali nelle varie aree territoriali, non per livelli di governo, ma per territori. Questa ricognizione dovrebbe essere ad ampio raggio, riguardando la totalità dei settori di intervento pubblico (le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche

nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali). Si dovrebbero poi fissare dei livelli standard di dotazioni infrastrutturali da garantire nei vari territori, presumibilmente differenziati tra le varie aree e compatibili con le risorse disponibili. E su questa base andrebbero infine misurati i deficit infrastrutturali, i divari nelle dotazioni infrastrutturali in ciascun territorio, da colmare attraverso interventi specifici.

L'idea della perequazione infrastrutturale era presente, lo ricordavo prima, già nella Legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Ne era seguito, nel 2010, un decreto ministeriale che fissava i principi fondamentali di questa azione. Ma poi non se fece più nulla. Ora la perequazione infrastrutturale viene ripresa quale elemento di bilanciamento a favore di tutti i territori, e questo è forse l'elemento di maggiore interesse delle richieste di federalismo differenziato avanzate dalle tre Regioni, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto.

Qualche osservazione su questa iniziativa. La prima riguarda l'ammontare delle risorse indirizzate alla perequazione infrastrutturale, che non sono particolarmente generose: 100 milioni di euro nel 2022, 200 milioni nel 2023, 300 milioni a regime. Sono risorse, passatemi il termine, non nuove, nel senso che sono ritagliate all'interno del Fondo investimenti delle amministrazioni centrali, cioè risorse che in linea generale dovrebbero essere senza criteri di attribuzione già individuati e quindi territorializzabili secondo la regola della proporzionalità con la popolazione (34 per cento). Quindi si tolgono risorse da uno strumento, già indirizzato per ridurre i divari territoriali, per assegnarlo a un altro con lo stesso obiettivo.

Stupisce il fatto che la bozza del disegno di legge sul federalismo fiscale non richiami in alcun modo la Legge 42/2009, e il successivo Decreto ministeriale. Sembra che tutto debba sempre ricominciare da capo, quando non è così. Forse poi bisognerebbe prevedere un qualche coordinamento con gli altri strumenti della coesione territoriale, o quantomeno richiamarli, come il FSC. Infine, bisognerebbe fare una riflessione sul piano della governance della procedura indirizzata alla perequazione infrastrutturale: tutta quella operazione molto complessa - di determinazione degli stock infrastrutturali, di fissazione degli standard, di calcolo dei divari e infine di riparto dei fondi - è affidata a una struttura di missione istituita presso il Dipartimento degli Affari Regionali. È questa la soluzione più adeguata tenendo conto che le competenze e le conoscenze in questi ambiti già esistono nell'amministrazione e sono in specifico collocate presso il Dipartimento per la Coesione Territoriale?

Chiudo rapidamente con il tema dell'utilizzo dei CPT per il calcolo dei residui fiscali. Come ricordava la dottoressa Alessandra Tancredi, sono stato uno dei primissimi che, nonostante gli ammonimenti rivoltimi dalla dottoressa Volpe e dalla stessa Alessandra a non utilizzare i CPT per il calcolo dei residui fiscali, ha cocciutamente proseguito su questa via. Il contributo di carattere metodologico che la Relazione annuale dedica a questo punto è certamente di grande interesse. Proporrei qui due commenti.

Il primo riguarda, se ho ben compreso, una critica non troppo sotterranea espressa nella Relazione annuale al concetto stesso di residuo fiscale quale misura della ridistribuzione operata dal bilancio pubblico tra le diverse aree territoriali del Paese. Si afferma che "in

sostanza il saldo tra individui (entrate pro capite meno spese pro capite) sembra essere un indicatore poco significativo delle differenze territoriali in quanto prescinde dai fabbisogni e dalla situazione economica degli stessi (suppongo come territori)".

Io credo che i territori si caratterizzino in quanto su di essi operano soggetti economici (famiglie e imprese) che sono per le loro caratteristiche portatori di diritti e doveri nei confronti del soggetto pubblico, e quindi sono contribuenti o beneficiari dell'intervento pubblico. Certamente non sono i territori in quanto tali a sopportare le imposte e a beneficiare della spesa pubblica, ma gli individui che vi risiedono o che ad essi fanno comunque riferimento. Questo implica che il significato di residuo fiscale vada qualificato e inteso correttamente, ma non rifiutato: certamente non può essere considerato un obiettivo di policy (come invece vorrebbero farne la Lombardia o il Veneto quando ne chiedono la variazione nell'ambito delle originarie richieste di federalismo differenziato). Ma questo non significa che il residuo fiscale sia un risultato statistico di per sé irrilevante. È qualcosa che deriva dal fatto che ci sono individui che hanno caratteristiche diverse e che si distribuiscono in modo eterogeneo nei vari territori.

Il mio secondo commento riguarda un'affermazione piuttosto netta che viene fatta nella Relazione annuale CPT quando in sostanza si dice che, nonostante l'utilizzo non opportuno dei CPT per determinare i residui fiscali, numerosi ricercatori li hanno utilizzati a tale scopo, quanto meno per disperazione, per mancanza di evidenze alternative circa la distribuzione dell'azione dell'operatore pubblico tra territori. Questa indicazione di inopportunità dell'utilizzo dei CPT per ricavare i residui fiscali merita qualche riflessione aggiuntiva.

Nella Relazione CPT si dice che le diverse modalità di costruzione tra CPT e i Conti economici della pubblica amministrazione, utilizzati per esempio negli esercizi della Banca d'Italia, portano a risultati differenti. Una cosa però è dire che portano risultati differenti, altra cosa è sostenere che le caratteristiche dei CPT confliggano con il concetto di residui fiscali, e quindi ne rendano inopportuno il loro utilizzo a quello scopo. Le principali differenze fra i dati utilizzati da Banca d'Italia e quelli CPT riguardano: 1) il perimetro dell'insieme degli enti pubblici che sono considerati; 2) la natura contabile dei dati; 3) l'esclusione di specifiche voci dalla regionalizzazione (per esempio, gli interessi); 4) i differenti criteri di regionalizzazione di alcune voci di entrata e di spesa.

Riguardo a quest'ultimo profilo la differenza fondamentale concerne i flussi di spesa diretta (personale, acquisti di beni e servizi e investimenti): nei CPT vengono attribuiti ai vari territori secondo la collocazione fisica dei fattori impiegati (localizzazione del personale, dei beni e servizi acquistati o delle opere realizzate) mentre la Banca d'Italia li ripartisce in base alla distribuzione del beneficio a essi associato, ispirandosi allo schema logico utilizzato dall'ISTAT per la costruzione dei Conti economici regionali. Pertanto, si presume che ciascun individuo benefici indistintamente della spesa per servizi a domanda collettiva, che di conseguenza viene regionalizzata secondo la popolazione residente, indipendentemente dall'allocazione fisica dei fattori impiegati.

Ma al fuori di quest'ambito non esistono, mi sembra, su tutte le altre poste di spesa finali (ad esempio, i trasferimenti monetari) o sulle imposte, differenze rilevanti nei criteri di regionalizzazione.

Allora mi domando se questi due approcci non possano essere messi in comunicazione, resi più direttamente confrontabili, evidenziandone in modo trasparente le differenze e lasciando al ricercatore il compito di adottare i criteri di riparto territoriali che ritiene più appropriati per la propria linea di analisi. Quanto ai dati CPT non mi sembra che ci sia una preclusione ex ante al loro utilizzo ai fini del calcolo dei residui fiscali, esistono solo approcci diversi che evidenziano prospettive diverse. Come è stato fatto uno sforzo totalmente encomiabile per mettere a confronto i dati CPT con i conti economici delle Pubbliche amministrazioni dell'ISTAT (cfr. Giungato e Tancredi, CPT Informa 3/2019), mi domando se non possa essere fatto un tentativo analogo per confrontare i diversi criteri di regionalizzazione impiegati e consentire poi all'utilizzatore di fare le proprie scelte.

PIERCIRO GALEONE - DIRETTORE ISTITUTO PER LA FINANZA E L'ECONOMIA LOCALE (IFEL)

Il mio intervento consisterà in un commento alla Relazione annuale CPT e in una integrazione dei dati riguardanti i Comuni.

Per i Comuni, questi ultimi nove anni sono stati "drammatici". Il ciclo degli investimenti pubblici locali è stato duramente colpito dalla crisi economica del Paese, dalla crisi della finanza pubblica, dalle politiche di consolidamento fiscale. Effetti: il razionamento dei trasferimenti pubblici in conto capitale, il patto di stabilità interno che, almeno fino al 2016, ha aggiunto gravosi vincoli finanziari, l'impoverimento degli apparati tecnici locali con il conseguente abbattimento delle capacità progettuali interne degli enti. A tutto questo si sono aggiunte importanti riforme che però hanno richiesto dei tempi di adattamento con relativi ritardi: l'avvio della riforma contabile e il nuovo codice degli appalti pubblici.

Nel periodo 2010-2018 la spesa dei comuni per investimenti fissi lordi in termini di impegni pro capite è crollata del 33 per cento. Per i Comuni del Sud si registra un -36 per cento nonostante qualche più vivace andamento intermedio dovuto essenzialmente alla chiusura nel 2015 del ciclo di rendicontazione dei fondi comunitari 2007-2013. L'impatto decisivo delle risorse della coesione è evidente se si osserva l'andamento degli investimenti che mostra sempre un aumento accentuato negli anni finali del ciclo quando la spesa viene accelerata.

Nel 2016 si supera il patto di stabilità interno e i Comuni del Mezzogiorno già l'anno prima, nel 2015 fanno un balzo grazie alla chiusura della programmazione 2007-2013. Al contrario, quello che si osserva per i Comuni del Centro-Nord è che quando nel 2016 viene meno il Patto di stabilità interno, l'atteso effetto "rimbalzo" nella dinamica degli investimenti fissi lordi non ha luogo. La situazione poi migliora ma l'inversione del trend (finalmente anche in termini di cassa, confermata dalle informazioni SIOPE) si può rilevare solo a partire dalla fine del 2018 con una tendenza positiva che prosegue anche nel 2019. Insomma, nel 2016 è possibile rilevare una sorta di "onda lunga"; prima sono cresciuti i bandi, poi gli impegni e quindi la cassa.

Il ritardo è dipeso anche dal fatto che negli anni 2015-2016, hanno cominciato ad avere i loro effetti sia la riforma contabile, l'armonizzazione, sia il Codice degli appalti. Ma il vero motivo è strutturale e riguarda gli ordinari tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Come rilevato nella Relazione CPT anche le opere più piccole, sotto i 100.000 euro, richiedono almeno quattro anni per concludere tutto l'iter realizzativo fino alla funzionalità dell'opera, di cui oltre due anni per la progettazione e l'affidamento.

Quindi, dal momento in cui è stato tolto il vincolo alla spesa per investimenti, prima di vedere in cassa i risultati è stato necessario il tempo fisiologico di almeno un paio di anni. Attualmente, la situazione dal lato degli investimenti comunali è positiva. Se si osservano alcune componenti di bilancio (avanzi, fondo cassa, fondo pluriennale vincolato, trasferimenti statali e regionali) si può prevedere che l'onda continuerà la sua corsa.

Nei prossimi anni, su scala nazionale, i dati di bilancio portano a stimare un surplus disponibile per i comuni di ammontare complessivo pari a circa 13 miliardi di euro. I Comuni del Nord hanno un potenziale pro capite di 249 euro. Il Sud e le Isole ne hanno meno, 199 euro, ma la politica di coesione accelererà la spesa negli ultimi anni del nuovo ciclo attuale.

In questo momento, le amministrazioni comunali hanno più tensioni sulla spesa corrente che sulla spesa in conto capitale. Su quest'ultimo fronte i Comuni hanno piuttosto difficoltà ad accelerare la realizzazione degli investimenti. La causa principale di questa difficoltà non va ricercata solo nelle incertezze applicative del Codice degli appalti. Il principale problema è la carenza, non solo quantitativa ma anche qualitativa, di personale. Tra il 2010 e il 2018 la spesa del personale è diminuita del 14 per cento, e dal 2007 il numero di dipendenti comunali si è ridotto del 20 per cento passando da 479.233 a 383.432 unità nel 2017. Solo nell'ultimo biennio 2016-2017 la contrazione è stata del -2,9 per cento. Ridurre del 20 per cento il personale in una grande amministrazione può avere degli effetti forti ma governabili. Diverso l'impatto che una riduzione di questa portata può avere su una piccola amministrazione in cui si corre il rischio di lasciare del tutto scoperte intere funzioni. La contrazione del numero di dipendenti comunali non deriva da una strategia di ristrutturazione organizzativa. Per capirci, non ci troviamo certo nelle condizioni di una organizzazione privata che attua politiche di incentivazione all'uscita del personale più anziano e meno qualificato per sostituirlo con nuove risorse più produttive. Il risultato atteso dalla proprietà è: una struttura più leggera, meno costosa, più flessibile e più efficace.

Nel settore pubblico è stato invece attuato un blocco del turn over protratto negli anni unito alle più rigide regole pensionistiche, ha impedito alle coorti di giovani di entrare e a quelle più anziane di uscire. Ad una riduzione dei costi è corrisposto un calo complessivo in termini di flessibilità, efficienza e d efficacia. Fortunatamente sembra si sta riaprendo ai giovani l'opportunità di accedervi. Una buona notizia, anche se recuperare il bagaglio di conoscenze e competenze perdute richiederà del tempo.

Interessanti sono anche i dati sulle Imprese Pubbliche Locali (IPL). I dati CPT mostrano come la spesa delle IPL riprende a crescere nel Centro-Nord mentre prosegue il calo nel Mezzogiorno. La spesa totale netta pro capite (in media circa 1.000 euro al Centro-Nord e 400 euro nel Mezzogiorno) confermano la crescente distanza tra le due aree e il più debole ruolo che hanno sempre avuto le IPL nel Mezzogiorno.

IFEL segue da tempo il fenomeno delle società partecipate dai Comuni. Anche le nostre analisi confermano che la differenza tra Nord e Sud è forte ed è strutturale. Sono due mondi differenti per dimensioni e per complessità. Abbiamo monitorato anche gli effetti della riforma Madia. La riforma ha avuto effetto, ha ridotto il numero, ha razionalizzato, ha eliminato le piccole imprese. L'effetto complessivo visto dal punto di vista giuridico-ordinamentale è un'operazione di chiarezza e di pulizia. È quello che la riforma Madia si prefiggeva.

Ma se invece cambiamo punto di osservazione e guardiamo al contributo che danno questi sistemi al Paese servirebbe un altro tipo di intervento. Qui la riflessione va fatta proprio sul

rapporto fra legislazione e realtà, nel senso che Nord e Sud hanno avuto negli ultimi vent'anni la stessa legislazione sulle partecipate che, come noto, ogni anno ha portato qualche novità.

Ma mentre nel Nord, per dinamiche industriali e finanziarie indipendenti dalla novità legislative, aveva luogo una grande ristrutturazione che produceva grandi multiutility ultraregionali, al Sud succedeva poco o niente. Questo è un tema fondamentale, le multiutility nei servizi a rete operano su settori che stanno "cambiando il mondo": energia, mobilità, acqua, rifiuti cioè il tema dell'economia circolare. Abbiamo l'occasione, una volta tanto, di avere una "presa" pubblica su questi temi. Tuttavia al Sud ci troviamo con un sistema assai più debole.

Dal lato della spesa corrente anche qui abbiamo avuto una "tempesta". Dal 2011, la crisi economica e le politiche di consolidamento hanno avuto effetti molto forti, effetti non solamente sui numeri, ma anche di tipo strutturale. Adesso è finita la tempesta. E negli ultimi anni, in effetti abbiamo avuto politiche più espansive. Anche l'ultima legge di bilancio per i Comuni rimette a posto una serie di cose. Però la risacca lascia una situazione molto complessa e compromessa. Una situazione il cui impatto a livello territoriale è fortissimo. Abbiamo confrontato la situazione dal lato delle risorse disponibili dei Comuni nel 2010 con quella nel 2017 (Lo studio completo "La finanza comunale in sintesi - Rapporto 2019" è disponibile sul portale IFEL: www.fondazioneifel.it.). Il risultato è che oggi il 38,5 per cento dei Comuni ha incrementato la spesa corrente rispetto al 2010 e di questi il 17,3 per cento ha addirittura migliorato la propria situazione di partenza già positiva. Dall'altro lato il 61,5 per cento dei Comuni ha invece ridotto la spesa corrente e di questi oltre il 21 per cento, che già partiva da livelli bassi di spesa corrente nel 2010, nel 2017 riduce la spesa peggiorando ancora di più la situazione diventando ancora più "povero" rispetto al 2010.

Il risultato è stato di ampliare la forbice tra i Comuni: quelli che si trovavano in una situazione migliore nel 2010 l'hanno ulteriormente migliorata nel 2017; quelli che stavano peggio hanno accentuato la loro condizione. In sostanza la crisi ci ha lasciato un'Italia più diseguale. Questa situazione è venuta a crearsi anche perché la crisi finanziaria ha raggiunto il suo culmine in Italia nel 2011 proprio quando si stava perfezionando il percorso legislativo del federalismo fiscale. Nel momento in cui si stavano avvitando gli ultimi bulloni si è cambiato gioco: tutti a svitarli per smontare il lavoro fatto. Sotto i bombardamenti dei tagli ai trasferimenti l'autonomia finanziaria dei Comuni, cioè il peso delle entrate proprie comunali sulle entrate totali, è aumentata. Dal 2010 al 2018, le entrate correnti comunali sono aumentate di oltre l'11 per cento, ma questo non ha comportato necessariamente più risorse disponibili perché una parte di queste risorse hanno contribuito al risanamento statale. Le entrate tributarie dei comuni in particolare sono aumentate del 60,3 per cento, le entrate extra tributarie del 14,6 per cento e, nel contempo, i trasferimenti sono diminuiti complessivamente del 32 per cento, quelli statali del 40 per cento. Quindi i Comuni sono più autonomi di prima, ma tra comuni ci sono quelli con una capacità fiscale ridotta.

Qui dovrebbe intervenire la perequazione che però durante la crisi si è trasformata. La Legge 42/2009 la immaginava verticale ovvero alimentata dallo Stato. Ci troviamo invece con un

meccanismo totalmente orizzontale (una sorta di mutualismo fra i Comuni) e con risorse molto ridotte.

Oggi abbiamo Comuni più autonomi ma alcuni molto più fragili, con bilanci estremamente in tensione. Quelli con maggiori difficoltà si trovano per la gran parte nel Mezzogiorno e di questi alcuni sono in condizioni di fragilità finanziaria estrema. Il tema della fragilità dei Comuni meridionali può essere visto da un altro punto di osservazione. Fra le innovazioni introdotte dalla Legge 42/2009 (attuazione della riforma Costituzionale del Titolo V del 2001) c'è l'armonizzazione contabile. Si tratta di una grande riforma destinata come tutte le grandi riforme ad avere un impatto per un periodo lungo sulle amministrazioni.

Una delle tante innovazioni della riforma riguarda il modo di trattare alcuni crediti "critici". Giustamente, alcuni crediti sono più "deboli" e deteriorati e vanno trattati in un modo diverso. Per questo è stato istituito il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE). I crediti dubbi non possono essere usati per coprire delle spese. Il FCDE è stato introdotto mentre veniva meno il Patto di stabilità interno (che poneva un limite a spendere le risorse disponibili). Questa staffetta tra FCDE e Patto di stabilità ha prodotto un nuovo equilibrio territoriale dei limiti alla spesa. Il Patto limitava soprattutto i Comuni del Centro-Nord. Il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità toglie risorse disponibili soprattutto al Sud. Al Nord il Fondo crediti di dubbia esigibilità pesa per 50,00 euro pro capite, al Sud pesa per 91,00 euro pro capite, quasi il doppio.

Analizzando i bilanci comunali, cercando di determinare quale sia l'avanzo applicabile, cioè l'avanzo dopo aver tolto il FCDE e altri fondi, emerge che al Nord i Comuni senza avanzo sono il 2 per cento, al Sud arrivano al 23 per cento. Questo significa che quasi un quarto dei Comuni del Sud è a rischio di dissesto. La Calabria è la regione più colpita, seguita dalla Sicilia. Ma anche nel Lazio stanno emergendo delle zone molto fragili.

L'ultima cosa di cui vorrei trattare, ricollegandomi a ciò che diceva poco fa il dottor Zanardi, è il regionalismo differenziato. In effetti, come abbiamo potuto vedere col nuovo disegno di legge, ritengo che si tratti di un intervento positivo per due ordini di motivi. Il primo, perché interviene a limare l'equivoco del residuo fiscale che incombeva come tema dominante dell'operazione. Il secondo, perché inserisce il regionalismo differenziato, quindi terzo comma del 116, nel sistema complessivo del Titolo V ed in particolare dell'art. 119 della Costituzione. L'aspetto di criticità che mi sento di sollevare è che i Comuni, in questo disegno, non sono affatto presi in considerazione. È un errore. Faccio solo un esempio: come può essere stabilita una qualche forma di Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) che non chiami in causa nello stesso tempo tutti i livelli di governo? Pensate ai servizi sociali. Sono erogati dai Comuni grazie a fondi propri, regionali, nazionali.

In generale, quando i fondi regionali sono abbondanti lo sono anche quelli comunali. Quando sono pochi, lo sono tanto i regionali che i comunali. Anche l'INPS a questo titolo effettua importanti trasferimenti. Possiamo, nel momento in cui decidiamo qual è il livello essenziale delle prestazioni per i non autosufficienti in un'area, non tener conto dei trasferimenti INPS, di quello che fa la Regione e di quello che fa il Comune? Ecco perché il LEP va visto "da terra",

e qui veramente i CPT sono un riferimento. Sono consapevole che il regionalismo differenziato presenti dei rischi. Ma può anche rappresentare una grande occasione per riaprire il cantiere dell'autonomia.

IL PROGETTO FABBRICA DIGITALE DI FEDERICA WEB LEARNING - TANIA MELCHIONNA - GENERAL MANAGER - CENTRO FEDERICA WEBLEARNING, UNIVERSITÀ DI NAPOLI FEDERICO II

Grazie per l'invito. Data l'ora e l'interesse per la visita alla Mostra che ci avete annunciato, sarò sintetica anche per permettere a tutti di avviarci a pranzo. Volevo sottoporvi due cose rispetto al progetto di cui sono responsabile: "La Fabbrica Digitale di Federica Web Learning".

La presentazione dei dati proposti stamane mi fa riflettere sul privilegio di essere parte di Federica Web Learning perché tutto avviene a Napoli, ed io sono una donna del Sud, grazie all'Europa, e con oltre 10 anni di sperimentazione con un team di 50 persone, di cui il 95 per cento donne. Quasi tutte laureate, e se non lo sono hanno un'altissima professionalità soprattutto nel campo del design grafico e del video making.

Proveniamo da realtà miste: accademia, mercato, mondo delle professioni. Molti di noi nella vita si occupavano di altro, compresa me. La definisco una specie di isola felice, nata sicuramente in un posto molto particolare, il Golfo di Napoli, di fronte l'isolotto di Megaride dove la leggenda narra della sirena Partenope, la strada della nostra sede infatti è Via Partenope. Capirete bene che è il luogo ideale per occuparsi di ricerca e sperimentazione. Anche nel campo prevalentemente della didattica multimediale la cui erogazione avviene attraverso nuovi assets virtuali, grazie alle tecnologie avanzate.

Avviando la proiezione delle slide vi mostro la prima (cfr. Figura 2) dove vengono riportati i dati attuali sull'uso della rete e rispetto all'uso di internet, non mi dilungo su questo aspetto, serve a darvi i parametri numerici nei quali ci muoviamo, essendo professionisti dei dati, immaginate cosa voglia dire e quanto impatti questa rivoluzione sul lavoro che stiamo realizzando da anni rispetto alla didattica on line. Federica Web Learning progetta, realizza e distribuisce MOOC, Massive Open Online Courses che hanno introdotto una rivoluzione nei formati e nell'erogazione dell'Alta Formazione on line partendo dagli States nel 2013.

Federica dal 2007 era già presente on line con 300 corsi curriculari aperti e gratuiti, ma non aveva ancora due presupposti per essere un MOOC: instructional design anche con riprese video dei docenti a corredo della parte testuale dei corsi e soprattutto l'iscrizione utente con personalizzazione e interazione con i progressi nello studio. Oggi abbiamo prodotto più di 150 corsi della Federico II online. I numeri dei learner nel mondo sono questi mostrati nella slide: 110 milioni, sulle principali piattaforme mondiali, escludendo tutto il mondo dell'Est, Cina ed India. Si studia, ci si forma online liberamente, chiunque può iscriversi e seguire un qualsiasi corso fornito dalle più grandi università del mondo, compresa Federica con l'Università di Napoli. Infatti siamo la prima single-university in Europa nella produzione di corsi e tra le prime 10 nel mondo.

Gli aggregatori principali, piattaforme che accolgono centinaia di università nel mondo, come vedete nella slide successiva (cfr. Figura 5), sono tendenzialmente tre che detengono il "monopolio" della produzione MOOC: Coursera, EDX, Udacity. Gli altri 3 che

vedete: FutureLearn, che riguarda l'Europa, MediaMax, il Sudamerica, e Fun, unica realtà statale francese, precedente nella nascita, come nel caso di Federica, ai MOOC americani di Coursera ed EDX. La Federico II con il nostro Centro di Ateneo è partner di EDX, è stata fatta la scelta, occupandosi di ricerca, oltre che di progettazione e di produzione, di essere presenti anche sulle piattaforme internazionali, fra pochi mesi infatti saremo anche su Coursera.

Su EdX ci sono 60 corsi di Federica Web Learning. I numeri degli iscritti sono incredibili, ovviamente prevalgono gli utenti che compiono la scelta per i contenuti erogati in inglese, più facilmente veicolabili attraverso questa tipologia di aggregatori.

La domanda da porsi in questa fase storica per la didattica on line è: "che cosa si può progettare per strutture complesse e soprattutto da destinare agli enti pubblici?".

Questa è la "visione" che il Direttore del Centro di Ateneo Federica Web Learning, professor Mauro Calise, ha realizzato attraverso la nascita nel 2015 del Centro di Ateneo per l'innovazione, la sperimentazione e la diffusione della didattica multimediale dell'Università di Napoli Federico II.

Nel suo libro "Il principe digitale", in uscita in questi giorni, ha descritto molto sapientemente i fenomeni collegati all'uso dei dati e all'uso politico della Rete, rispetto anche alla funzione della crescita di queste particolari funzioni.

La formazione gratuita, pubblica e di qualità è possibile e può anche rispondere alle esigenze on-demand della Pubblica Amministrazione perché scalabile e adattabile alle esigenze e al pubblico di riferimento a cui viene destinata.

Segue questa impostazione l'accordo stipulato tra la Federico II e l'Agenzia di Coesione Territoriale - grazie alla sensibilità e alle richieste formulate dal dott. Vecchia - che prevede una partnership a titolo non oneroso, grazie alla quale abbiamo avviato il progetto dedicato a "Utilizzo dei dati per le politiche pubbliche": viene individuata una pagina, detta landing page, per il momento con i corsi scelti fra quelli disponibili per l'erogazione alla Rete dei Nuclei Regionali CPT e a tutti i referenti interessati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, e nella quale inseriremo quelli di nuova produzione che stiamo progettando con il team del Sistema del Conti Pubblici Territoriali. Nelle slide di presentazione di Federica, trovate i dati relativi ai brand nazionali con i quali abbiamo realizzato accordi per la realizzazione di progetti di formazione on line.

La didattica on line destinata ad ambiti professionali, oltre che curriculari, come nel caso della prima fase di Federica, diventa fondamentale nel caso di problematiche di reskilling, quando è inevitabile formare il personale a funzioni completamente diverse. Le risorse economiche che occorrono per la formazione di grandi numeri, con la velocità del cambiamento in azienda o negli enti pubblici, pone la scelta di strumenti come la formazione on line.

In questa slide (cfr. Figura 8) incontriamo tutti i nostri partner, come vedete abbiamo tanti Atenei che producono corsi online sulla nostra piattaforma e che sono erogati tutti

gratuitamente. Passando ai numeri di Federica: tra la prima piattaforma nata nel 2007, federica.unina.it, e quella attuale federica.eu, abbiamo circa 5 milioni di accessi all'anno.

Sono numeri impressionanti, se pensiamo che la Federico II quota come iscritti annuali tra i 75-80 mila studenti. Gli utenti di Federica arrivano da ogni parte del mondo, anche perché erogati in diverse lingue: inglese, francese e spagnolo.

Siamo molto fieri di questi dati. Siamo la prima piattaforma a produrre MOOC in Europa, con i nostri ormai 150 MOOC, ma soprattutto siamo tra il settimo e l'ottavo posto nel mondo, solo dietro le più grandi blasonate, quindi capirete cosa significa venendo dal Sud Italia, con tutto ciò che emergeva nelle precedenti relazioni, con un progetto realizzato in prevalenza da donne, ed un risultato di eccellenza pubblica.

Entriamo in ciò che riguarda la prima fase dell'Accordo con l'Agenzia e con la prima modalità di erogazione dei corsi, destinata a tutta la Rete dei referenti dei Conti Pubblici Territoriali. Come vedete è stata realizzata una pagina dedicata, avrete in seguito tutte le indicazioni per poterci navigare e seguire i corsi. Per ora sono selezionati alcuni corsi di Federica, dedicati alla vostra fruizione e saranno completati in seguito i nuovi corsi, ora in fase di progettazione, realizzati con i docenti indicati dal team del dott. Vecchia che dovrebbero essere fruibili dall'autunno 2020. I corsi di Federica sono molto semplici da seguire. Come vedete dall'interfaccia molto user-friendly, nello stesso ambiente trovate video e testo, in modalità slidershow.

Il tempo a mia disposizione sta per concludersi, rapidamente andiamo avanti con il video realizzato[2,] dove viene presentata questa nuova forma di collaborazione con l'Accordo firmato con l'Agenzia per la Coesione territoriale. Siamo nella fase di progettazione e realizzazione dei diversi moduli formativi, che saranno pubblici, gratuiti e destinati a tutti gli enti pubblici, oltre la vostra Rete, che vogliano avere più informazioni, approfondimenti e scenari sull'utilizzo dei dati per le politiche pubbliche e in particolare sul processo produttivo dei Conti Pubblici Territoriali e del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici.

Ringrazio le mie colleghe che stanno seguendo con me questo progetto, la dott.ssa Merciai, che si occupa delle relazioni internazionali e istituzionali e la dott.ssa Silvia Parlato, Course Manager di questo progetto.

Grazie per l'attenzione.

[2] Video ad uso informativo con link alla pagina web dedicata al primo set di corsi erogati nell'ambito dell'accordo con l'Agenzia per la Coesione Territoriali: www.federica.eu/partners/agenzia-coesione-territoriale/

Figura 1



Figura 2



Figura 3



Figura 4

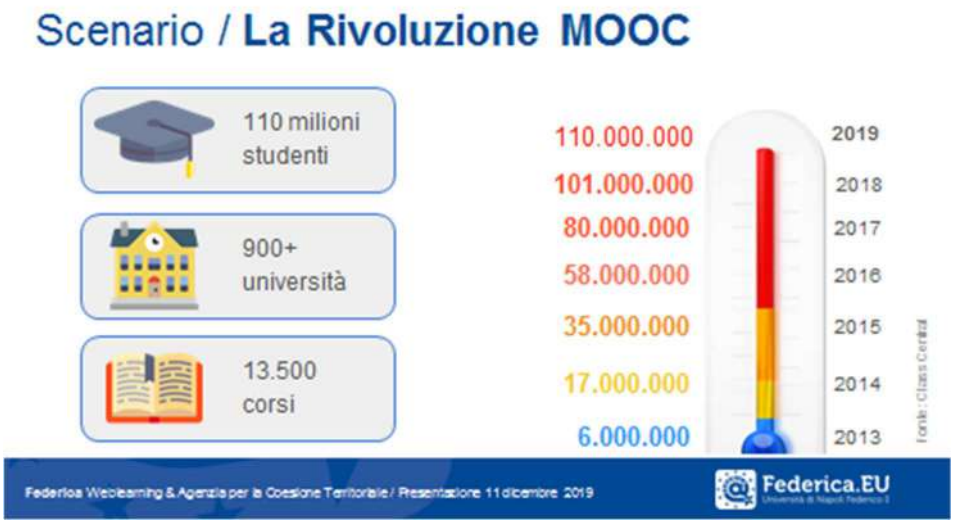


Figura 5

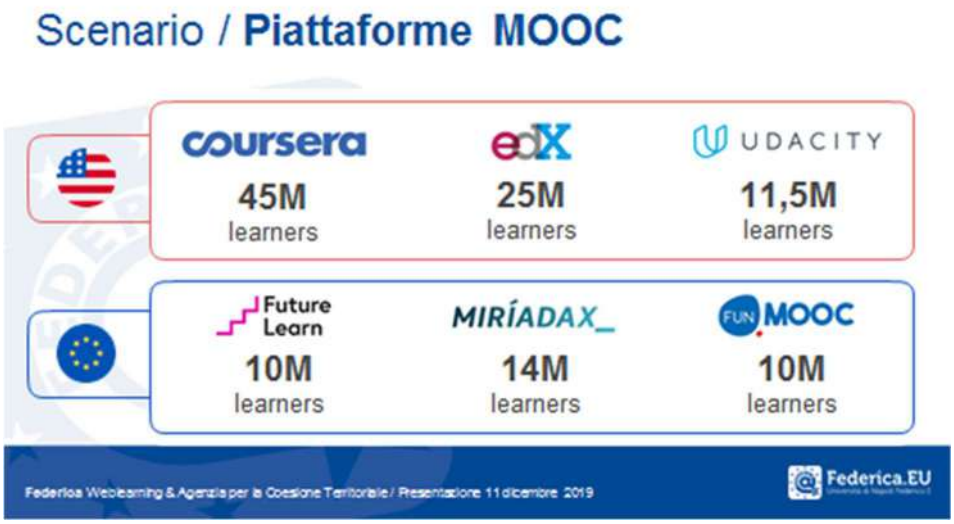


Figura 6



Figura 7

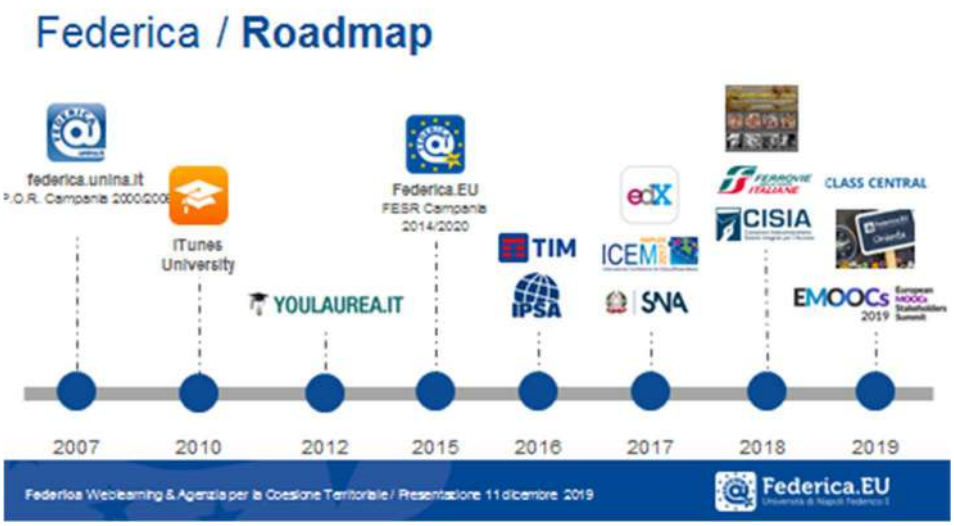


Figura 8



Figura 9

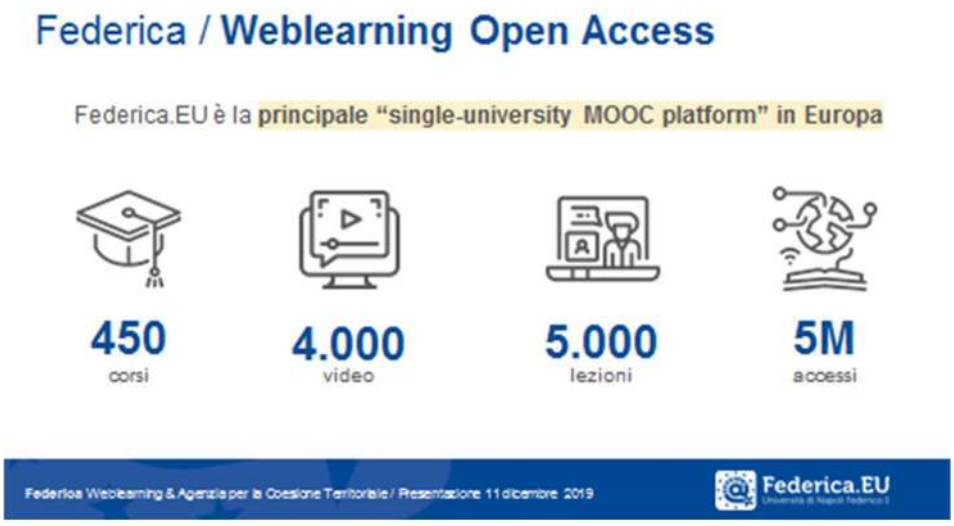


Figura 10

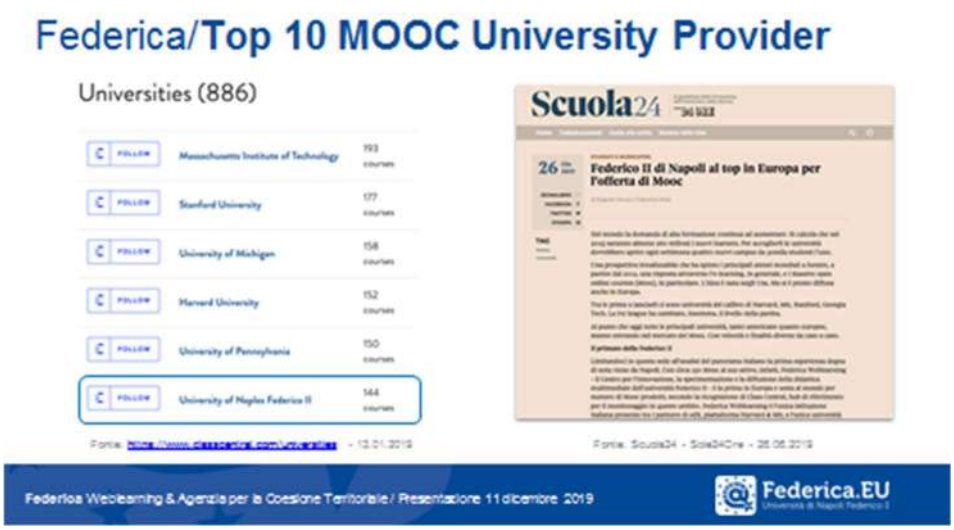


Figura 11



Figura 12



Figura 13



Figura 14



Figura 15



Figura 16


Grazie per l'attenzione
www.federica.eu/agenzia-coesione-territoriale
info@federica.eu
facebook.com/federica.weblearning
linkedin.com/company/federica.weblearning
@federicaunina
youtube.com/federicaunina
Federica Weblearning & Agenzia per la Coesione Territoriale / Presentazione 11 dicembre 2019
Federica.EU

I DATI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI PER LE POLITICHE PUBBLICHE - ANDREA VECCHIA - COORDINATORE NUVEC AREA 3 "MONITORAGGIO DELL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI COESIONE E SISTEMA DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI" - AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE

Ringrazio tutti gli intervenuti con una enfasi particolare perché penso che le cose che ci siamo detti con questa chiarezza e questo livello di approfondimento siano veramente ciò di cui abbiamo bisogno e per questo sono particolarmente grato ai nostri ospiti che hanno così bene corrisposto alla aspettativa che nutrivamo, conoscendoli, di parlare in maniera diretta entrando pienamente nelle pieghe del nostro lavoro.

Vorrei insistere su questo perché non abbiamo voluto fare oggi una celebrazione dei Conti Pubblici Territoriali, abbiamo voluto un momento di riconoscimento del lavoro fatto e il miglior riconoscimento è quello che affronta nel merito i dati prodotti e le possibili analisi da compiere. È questo lo spirito col quale abbiamo organizzato questo incontro e le singole parole, i singoli concetti che abbiamo ascoltato sono stati di una tale profondità che risulteranno utilissimi per il lavoro che dobbiamo fare. Ringrazio quindi tutti per aver espresso con argomentazioni forti i diversi punti di vista dai quali ciascuno vede il lavoro che svolgiamo, ringrazio per gli apprezzamenti e colgo con favore le sollecitazioni che sono venute a fare meglio, ad approfondire, a valutare aspetti e punti di analisi anche non convergenti con quelli che ci sono apparsi a noi i migliori.

Voglio introdurre alcune mie riflessioni partendo dal racconto di un seminario del Nucleo CPT del Lazio, dove plasticamente mi si è rivelata la prova della bontà dell'insistenza con la quale stiamo cercando di approfondire non solo i fabbisogni di chi legge i nostri dati ma anche quelli di coloro che non li leggono ma che potrebbero farlo se la nostra opera di ascolto si rendesse più attenta.

L'occasione è stata uno dei tanti seminari che i Nuclei organizzano nelle loro sedi e cito il Lazio per la presenza dell'Assessore: il Nucleo ha presentato i dati CPT della Regione Lazio, come spesso facciamo nei seminari organizzati dai Nuclei della Rete, facendosi aiutare da un pregevole istituto di ricerca il CER, insieme a noi del Nucleo Centrale. I dati territoriali sono stati rappresentati visivamente al pubblico con le dinamiche della spesa e delle entrate: dati che interrogavano la platea. Si vedevano picchi, da un anno a un altro, di spese che aumentavano, spese che si riducevano, con una ricchezza di dati importante che di solito viene lasciata all'interpretazione degli analisti. In quell'occasione, invece, i componenti del Nucleo sono intervenuti dicendo che loro conoscevano bene il perché di quelle dinamiche, il perché da quell'anno a quell'altro il settore del turismo, piuttosto che quello della cultura, nella loro Regione ha visto aumentare o diminuire la spesa pubblica, sapevano cosa c'era dietro i dati, o meglio sapevano cosa i dati dicevano. Per questo una delle ricchezze straordinarie della Rete dei CPT è quella di produrre dei dati direttamente dalle stanze accanto a quelle dei colleghi che quei dati sanno che cosa rappresentano perché sono l'oggetto del loro lavoro amministrativo di tutti i giorni e di quelle procedure

conoscono il contesto, le dinamiche e le decisioni amministrative e politiche che le hanno alimentate.

Per questo è mia convinzione che la scrupolosa attenzione che riponiamo sulla qualità del ciclo di produzione dei nostri dati vada sempre accompagnata con le antenne - occhi e orecchie - tese verso chi dovrebbe o potrebbe utilizzarli. Perché il ciclo produttivo dei dati aumenta di qualità se viene nutrito dall'ascolto dei potenziali destinatari del nostro lavoro. Sono in tanti - dal mondo accademico, ai cittadini e le imprese e alle loro associazioni - ma gli interlocutori privilegiati del nostro lavoro a mio parere sono i colleghi che presidiano le procedure amministrative e i capitoli di spesa delle politiche pubbliche e i decisori politici che le hanno determinate. Rendere potabili i nostri dati per le classi dirigenti del nostro sistema pubblico, accorciando la distanza che spesso incontriamo fra gli analisti e chi opera negli uffici pubblici, penso possa rappresentare l'obiettivo principale del nostro lavoro e lo possiamo fare se coltiviamo l'attenzione a capire, ad ascoltare sia il lavoro dei colleghi, sia i fabbisogni del decisore politico.

Queste prime considerazioni mi permettono di fare un passo più avanti nel percorso di ricerca dell'utilità dei nostri dati e lo faccio presentando un dilemma che spesso incontriamo quando mettiamo i dati sui tavoli delle nostre amministrazioni: a volte vengono utilizzati per costruire le politiche pubbliche e quindi concorrere per esempio alle decisioni sulla migliore allocazione delle risorse, mentre in altre occasioni sono oggetto di ricerca per la costruzione di algoritmi utili per determinare vincoli automatici piuttosto che per capire come perseguire gli obiettivi.

Nel corso del tempo ho maturato alcune personali idiosincrasie per i vincoli, per l'imposizione di rigidità, a volte per le regole, però quando nella vita professionale trovo qualcuno che mi conferma l'opportunità di diffidare degli automatismi alimento le mie predisposizioni. Mi è capitato di confrontarmi con un autorevole personaggio che mi ha confermato la necessità di andare oltre gli automatismi, è stato un grande estimatore del Sistema CPT, scomparso un anno fa. Paolo De Ioanna, il massimo esperto di finanza pubblica nel nostro Paese, ha speso gli ultimi anni della sua vita a scavare dentro i vincoli di bilancio imposti dall'appartenenza all'Unione europea nel tentativo di spostare lo scettro delle scelte dagli algoritmi alla politica, quella consapevole e illuminata.

E negli ultimi tempi - ne parlo con grande affetto - mi raccontava del lavoro che stava facendo in Svimez sulla regola del 34 per cento, quella del vincolo di spesa imposto pari alla quota di popolazione nelle regioni del Mezzogiorno. Ecco il dilemma, la contraddizione che viveva lavorando su un principio da tradurre in un automatismo per supplire alla carenza del sano dispiegarsi delle politiche pubbliche. Mi diceva che stava lavorando su quella regola, che sapeva che sarebbe stata di difficile applicazione - tant'è che poi non è stata neanche presentata nella sua formulazione - però mi diceva che non è così che poteva essere salvato il Sud e faceva degli esempi. Lui, campano, diceva che in Campania il sistema dei trasporti non poteva essere imbrigliato in quella percentuale, è una delle politiche industriali su cui bisogna investire molto di più, e la regola del 34 per cento rischia di non far emergere le

potenzialità che invece i territori hanno e le potenzialità delle quali altri territori possono beneficiare, se colte appieno e fino in fondo.

Paolo de Ioanna, con grande saggezza e capacità, era una persona che ascoltava tantissimo, aveva una capacità di ascolto impressionante, e mentre lui disquisiva del famoso limite del 3 per cento di deficit fissato dagli uffici della Commissione europea, io avevo modo di confrontarmi con lui su una serie di altre regole automatiche che ci troviamo ad affrontare nelle politiche di coesione che rischiano di svilire il lavoro di tanti pubblici dipendenti, per esempio nella rincorsa della spesa nell'anno N+3. Tutti lavoriamo nel corso dell'anno per spendere e poi rendicontiamo i dati a fine anno, perché chi fa bene questo mestiere lavora tutto l'anno per fare le cose, poi l'adempimento del caricamento dei dati lo assolve a fine anno. Invece ormai sono decenni di cicli di programmazione che durante il corso di ciascun anno viene posta all'indice la pubblica amministrazione che non spende i fondi comunitari, ma a gennaio dell'anno successivo in pochi comunicano adeguatamente che l'Italia ha sempre speso tutto. Allora, questa lotta continua per la spesa rischia di far perdere di vista la questione fondamentale e cioè che quando le politiche pubbliche, che devono essere fatte con razionalità, perdono di vista l'obiettivo che devono perseguire, quello cioè di migliorare la situazione esistente - altrimenti non ci sarebbe bisogno di loro - paradossalmente si affidano agli automatismi millantandone una presunta razionalità intrinseca e una superiore capacità di indurre al successo le politiche.

Di conseguenza noi che rileviamo i dati delle spese pubbliche rischiamo di rappresentare l'evoluzione di una politica pubblica rimanendo avvolti nel cappio degli algoritmi legati alle sue regole di funzionamento piuttosto che rivolti a registrare il raggiungimento dei suoi obiettivi o le condizioni per farlo. Per questo abbiamo la responsabilità di garantire una adeguata accortezza sulla tipologia di dati che rileviamo e sulle analisi che facciamo. La regola dell'N+3 è solo un esempio ma potremmo parlare anche della regola dell'aggiuntività, del conteggio dei residui fiscali, delle regole dei patti di stabilità o quelle del contenimento della spesa pubblica: abbiamo la responsabilità di raccogliere i dati andando oltre le verifiche del rispetto di automatismi, sia pure nobilitati dall'ordinamento, perché a volte rischiamo noi stessi di inaridire il dibattito se non voliamo più alto.

Ce lo diciamo spesso in ufficio: "più spesa è positivo e meno spesa è negativo?". Non è detto che questi binomi funzionino. Perché ci sono esempi straordinari nel nostro Paese di efficientamento degli uffici pubblici, che vanno nella direzione di riuscire a spendere meno in un settore e spendere di più in un altro colpendo lo stesso l'obiettivo di migliorare i servizi e il benessere dei cittadini. Anche la regola del: "più società partecipate è negativo e meno società partecipate è positivo", rischia di impoverire l'analisi sulla efficacia e sulla efficienza degli strumenti predisposti nel corso del tempo per la fornitura di servizi ai cittadini. Dire che il numero di partecipate corrisponde a una maggiore o minore efficienza del sistema pubblico vuol dire ignorare la vasta strumentazione di analisi oggi esistente per pervenire a delle conclusioni razionali. Così come la regola del numero degli anni in cui una partecipata registra un utile o una perdita: siamo sicuri di poterlo dire senza verificare le performance in termini

di servizi ai cittadini e alle imprese e la diversificazione delle fonti di copertura di tali squilibri di bilancio? Certo sono regole fissate in provvedimenti normativi e non a caso in ciascuno di essi è previsto l'ente o la banca dati necessaria per verificarne l'applicazione. La nostra capacità di analisi vuole andare oltre, scavare di più senza fermarsi a chiavi interpretative troppo semplici o utili per altri scopi e accompagnare i colleghi delle Pubbliche Amministrazioni a fare meglio il loro lavoro.

L'addizionalità è un altro esempio. Sono tre cicli di programmazione per i quali abbiamo sempre dimostrato che in base alle regole comunitarie, alle regole date da Bruxelles, abbiamo sempre rispettato la regola che i fondi europei dovessero essere aggiuntivi rispetto al livello ordinario della spesa pubblica nazionale, perché se non l'avessimo rispettata avremmo subito una sanzione: quindi l'Italia ha sempre rispettato l'algoritmo e non ha mai subìto una sanzione per la mancato rispetto del principio dell'addizionalità. Tuttavia abbiamo registrato sistematicamente che nel corso del tempo, a fronte di una riduzione delle spese ordinarie, abbiamo una costanza dei fondi europei tale da indurre a presupporre un certo effetto di sostituzione. Quindi forse la regola non è adeguata a registrare l'effetto e addirittura forse il suo formale rispetto rischia di non spronarci a ricercare le cause di quanto registriamo proprio mentre la spesa ordinaria continua inesorabilmente a diminuire.

Ecco allora che limitandoci a registrare i dati sulle quantità corriamo il rischio di inseguire l'arido rispetto delle regole piuttosto che la sostanziale dinamica degli effetti delle politiche che con la spesa pubblica si vogliono perseguire. E questo è un rischio che non vogliamo correre neanche con la regola del 34 per cento, quella della spesa proporzionata alla popolazione. Certo, se quella legge sarà effettivamente in vigore in tutte le sue componenti, incluse quelle amministrative, ci attrezzeremo per farlo, ma non sarà con la registrazione di quel dato che renderemo giustizia delle eventuali diseguaglianze nella destinazione della spesa o nella sua produttività. Noi quindi dovremmo scavare, scavare ancora di più per capire dove non sarebbe cambiato nulla se la spesa fosse stata del 60 per cento e dove invece è cambiato molto con una spesa del 20 per cento.

A volte poi le regole sono anche il frutto della letteratura specialistica che viene ripresa acriticamente nel senso comune delle nostre comunità professionali. È il caso degli investimenti pubblici ritenuti dai più, a secondo delle fasi storiche, positivi per l'impatto sul PIL. Certo anche in questo caso, come abbiamo sentito, la recente inversione di tendenza rispetto alla contrazione sistematica registrata da tempo è un segnale positivo, se non altro perché immaginiamo che a fronte di una spesa ci sia qualche occupato che percepisce un salario. Ma la letteratura più illuminata sul tema, quella che va oltre la stima ex post del mitico moltiplicatore superiore a uno - un euro di investimenti pubblici rende un euro e mezzo di PIL - ci dice chiaramente che queste sono medie e che le medie includono casi di successo e casi di insuccesso e che occorre valutare caso per caso le condizioni storiche e istituzionali dalle quali dipende se l'indicatore è superiore o inferiore a uno. E comunque anche in questa evenienza non possiamo limitarci a registrare il dato senza andare a vedere cosa è stato realizzato con quella spesa per investimenti, perché non è utile per il decisore politico

conoscere se e quanto abbia reso di PIL un investimento in edilizia scolastica quando quella politica pubblica è stata costruita senza avere questo come obiettivo. In ogni caso è lo stesso FMI che avendo invertito le sue impostazioni in una certa misura più indulgenti verso l'intervento pubblico rispetto ad anni fa, ora ci avverte che il presunto effetto positivo del moltiplicatore degli investimenti pubblici dipende comunque dagli assetti istituzionali e dalla efficienza degli uffici gestori di quella spesa.

Troppo tempo richiederebbe un accenno alla questione dei residui fiscali ma mi limito solo a concludere con questo caso le riflessioni sulla applicabilità delle nostre rilevazioni ai fini del disegno o della verifica di regole amministrative. Possiamo farci una idea sui residui fiscali con i dati CPT secondo quanto già dibattuto prima, ma è mia convinzione che non potrà mai essere scritto un provvedimento legislativo o amministrativo a partire da questi dati. Pronti a non meravigliarci del contrario alla luce delle esperienze passate, siamo anche pronti ad esercitarci sulla individuazione delle banche dati esistenti o le nuove da ingegnerizzare per far questo. In generale, infatti, tutti noi conosciamo quali sono le controindicazioni ad utilizzare le statistiche per assumere provvedimenti amministrativi che investono i diritti soggettivi e lo sanno bene i colleghi dell'ISTAT che nell'unico caso del quale sono stati investiti tramite l'inserimento di alcuni enti pubblici nella lista S13 finalizzata alla rilevazione in sede europea si sono trovati a dover disquisire del loro operato nelle sedi giudiziarie. Ecco, quindi, che l'invito dei nostri ospiti a fare meglio lo accogliamo indirizzandolo verso la ricerca dell'utilità dei nostri dati che a mio parere investe il lavoro dei nostri colleghi in tutte le amministrazioni nelle quali lavorano - centrali e locali - e della nostra classe dirigente politica. Aiutare a conoscere le dinamiche della finanza pubblica, aiutare a comprendere i fenomeni che sono oggetto delle politiche per aiutare fin dove possibile a fare meglio. Ad altri il compito di conoscere il lavoro dei colleghi per verificarne la performance e il rispetto delle regole, ad altri questo compito perché sono due attività diverse e la commistione delle due rischia di impoverire la prima.

Siamo arrivati alla fine della mattinata con un bagaglio importante di riflessioni che abbiamo concluso con una iniziativa operativa di sostegno al nostro programma di formazione col quale accompagneremo tutta la Rete. L'Agenzia ha firmato una convenzione con l'Università Federico II di Napoli che ha implementato un progetto di produzione di formazione a distanza diventato nel corso degli ultimi anni il primo in Europa. Lo abbiamo fatto partendo dal fabbisogno da noi espresso di alimentazione dei canali di formazione per la Rete del Nuclei CPT e lo abbiamo fatto individuando un partner istituzionale che ha dato vita ad una grande infrastruttura della conoscenza finanziata dai fondi strutturali europei, dal FESR, e che in tal modo garantisce non solo l'apertura a tutti della conoscenza ma anche la possibilità di disporne senza oneri sia per chi la produce che per chi ne usufruisce. Per questo mi ha fatto piacere presentare l'iniziativa a voi oggi - tramite la dottoressa Tania Melchionna - con l'invito a seguirci su questo progetto in modo da renderlo utile per tutti noi.

SISTAN
Sistema Statistico Nazionale

Per maggiori informazioni:
www.agenziacoesione.gov.it/conti-pubblici-territoriali

Studiare Sviluppo Pubblicazione realizzata con il supporto di Studiare Sviluppo Srl