

AGGIORNAMENTI METODOLOGICI RISPETTO ALLA GUIDA CPT

Anno 2022

INTRODUZIONE

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali si è sviluppato per successive fasi di affinamento sia con riguardo alla qualificazione della natura delle fonti che alle scelte metodologiche più appropriate relative ai criteri di regionalizzazione e settorializzazione. La banca dati CPT viene quindi periodicamente rivista, procedendo a modifiche ordinarie, dovute alla disponibilità di informazioni di base più stabili per gli anni più recenti e all'aggiornamento degli indicatori utilizzati per la regionalizzazione dei flussi. A tali modifiche ordinarie vengono affiancate revisioni straordinarie che tengono conto di cambiamenti nella metodologia utilizzata, con effetti di modifica sull'intera serie storica.

Nel corso del 2022 si è concluso un cambiamento importante con l'introduzione di un nuovo Sistema Informativo (SI), che ha modificato sia il processo di acquisizione dei dati, che quello di produzione del dato finale CPT. A questo si è aggiunta l'introduzione di importanti modifiche straordinarie quali:

- implicazioni di natura metodologica a seguito dell'adozione del nuovo Sistema Informativo CPT
- la riclassificazione di tutti i soggetti del Sistema CPT;
- l'introduzione di alcune nuove categorie economiche di entrata e spese;
- la revisione dei flussi relativi alla spesa dello Stato (inteso come Ministeri);
- la rilevazione diretta dei bilanci della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- un miglioramento metodologico nei flussi del comparto sanitario;
- la rivisitazione della serie storica dei flussi delle più grandi Imprese nazionali e locali.

Nel seguito si riassumono per grandi linee i suddetti argomenti, rimandando a prossimi approfondimenti l'analisi più dettagliata delle diverse tematiche.

ADOZIONE DEL NUOVO SISTEMA INFORMATIVO CPT: IMPLICAZIONI DI NATURA METODOLOGICA

La necessità di una piattaforma informatica CPT diretta a omogeneizzare le operazioni di riclassificazione dei bilanci, pubblici e civilistici, secondo gli schemi propri del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) era condivisa ormai da anni nell'ambito della rete dei Nuclei CPT. Rispetto alla precedente modalità utilizzata, la procedura consente un miglioramento in termini di omogeneità delle riclassificazioni e di un maggiore controllo dei dati, con impatto positivo sia sulla tempestività che sulla qualità della produzione dei dati del Sistema. La nuova procedura consente, inoltre, attraverso la sistematizzazione delle informazioni di base, la costruzione di ulteriori indicatori per le analisi nel settore delle imprese pubbliche.

Il nuovo sistema informativo CPT consente inoltre la produzione di dati di natura finanziaria attraverso la riclassificazione dei dati di conto economico e stato patrimoniale (come dettagliati nella nota integrativa) e delle informazioni contenute negli schemi di rendiconto finanziario, raccolti nella loro completezza.

Il nuovo Sistema Informativo consente l'archiviazione dei bilanci di natura economico patrimoniale come dati di input che, attraverso una serie di algoritmi, vengono trasformati in dati di natura finanziaria e ripartiti nelle categorie economiche della scheda CPT.

NUOVA CLASSIFICAZIONE DEI SOGGETTI

La riclassificazione dei soggetti rilevati in CPT è stato frutto del lavoro comune dell'intera Rete CPT (Nuclei Regionali e Unità Tecnica Centrale) e parte dal presupposto di classificare ciascun soggetto attraverso la natura dell'attività svolta da esso e non avere più come punto di partenza la natura giuridica del soggetto stesso, come avvenuto finora, ma di classificarlo. Questo passaggio ha comportato una profonda riflessione, dovendo contemplare contestualmente sia soggetti di natura istituzionale (come ad esempio Ministeri, Comuni, Province, ecc.), sia enti della contabilità pubblica (si pensi ad esempio alle ASP, piuttosto che ai BIM), sia soggetti che pur essendo entità definite vengono declinati nei diversi territori in modo diverso (i Parchi e aree protette per esempio in alcune regioni hanno natura di consorzi). Ulteriore difficoltà è stata quella di dover porre le basi per una classificazione che comprendesse tutti i soggetti, sia rilevati dall'Unità Tecnica Centrale che dai Nuclei Regionali, nonché di far confluire in classificazioni omogenee i numerosi soggetti che generalmente non sono definiti in maniera puntuale dalla contabilità economica.

La classificazione a cui si è pervenuti si distribuisce su cinque livelli, di cui di seguito se ne riassume la natura.

- 1) **Sottotipo soggetti:** è il livello più articolato e complesso, in quanto da un lato classifica soggetti appartenenti a una categoria già ben definita (ad es. Autorità portuali), dall'altro, dovendo contemplare tutte le casistiche, si rifà al tipo di attività svolta. Per questi ultimi, onde evitare descrittivi molto lunghi che avrebbero potuto confondere, si è omessa la frase "Soggetti che si occupano di", convenendo che questo sia il senso da dare alle diverse tipologie. Per chiarire ulteriormente, un esempio potrebbe essere la tipologia "Trasporto Pubblico Locale" da intendersi come "Soggetti che si occupano di Trasporto Pubblico Locale". Nella stesura definitiva, cercando di contemplare le istanze sia dei NR che dell'UTC, ma anche di cercare di non aumentare troppo il numero di sottotipi, in alcuni casi si è scelto di spaccettare alcune tipologie (ad esempio i soggetti del settore Altri Trasporti), mentre in altri casi, in cui il settore era identificativo di una specifica tipologia, di accorparli nel Sottotipo "Altro".
- 2) **Categoria soggetti:** dettaglia la natura giuridica del soggetto, contemplando tutte le diverse casistiche. Tale secondo livello di classificazione permette di stabilire se un determinato soggetto, supponiamo un "Soggetto che si occupa di servizi informatici" sia, ad esempio, una società piuttosto che ente strumentale, dando così la possibilità di analizzare contemporaneamente tutti i "Soggetti che si occupano di servizi informatici", ma allo stesso tempo avere la possibilità di fare studi sulla diversa natura giuridica dei soggetti stessi.
- 3) **Governance:** stabilisce l'ambito Nazionale, Regionale o Locale all'interno del quale è classificato il soggetto.
- 4) **Tipologia soggetti:** è necessaria a separare i soggetti propri della Pubblica Amministrazione, da quelli Extra PA. Avendo dettagliato maggiormente la Governance ne deriva che la vecchia Tipologia Imprese Pubbliche Locali, è stata divisa tra Imprese Pubbliche Regionali e Imprese Pubbliche Locali.
- 5) **Universo:** rimane la divisione tra PA e Extra PA.

LE NUOVE CATEGORIE ECONOMICHE DI ENTRATA E SPESE

Sono state inserite nella classificazione della scheda CPT alcune nuove categorie economiche, al fine di fornire un maggior livello di dettaglio alle voci di spesa e di entrata.

Dal lato delle Entrate le nuove categorie sono: “Dividendi e altri proventi da partecipazioni”, “Interessi attivi e altri redditi da capitale”, “Alienazione di altre attività finanziarie”, “Alienazione di partecipazioni”.

La voce “Dividendi e altri proventi da partecipazioni” si riferisce alle entrate ricevute dai detentori di azioni e partecipazioni, che danno diritto a partecipare ai profitti delle imprese che li emettono; in precedenza erano ricomprese nella voce “Redditi da capitale”.

La voce “Interessi attivi e altri redditi da capitale”, anch’essa ricompresa in precedenza nella voce “Redditi da capitale”, nella nuova classificazione comprendo specificatamente le entrate ricevute dai detentori di strumenti finanziari (titoli, obbligazioni, crediti e altri investimenti di capitale di debito) o di attività non finanziarie (immobilizzazione materiali e immateriali) derivanti dall’aver finanziato terze parti o aver messo loro a disposizione asset non finanziari.

La voce “Alienazione di altre attività finanziarie” classifica le entrate derivanti dalla cessione di strumenti finanziari diversi dalle partecipazioni (e dai crediti), tipicamente si tratta di titoli di debito, obbligazioni, altri titoli negoziati sui mercati, contratti derivati e fondi di investimento, contabilizzati nelle immobilizzazioni o nell’attivo circolante.

La voce “Alienazione di partecipazioni” considera le entrate derivanti dalla cessione di partecipazioni (azioni, quote di capitale di rischio, fondi di dotazione di enti) contabilizzati nelle immobilizzazioni o nell’attivo circolante.

Tra le Spese, è stata aggiunta la voce “Acquisizione di attività finanziarie” che, allo stesso modo della corrispettiva voce di entrata, classifica le uscite monetarie legate all’acquisizione di strumenti finanziari diversi dalle partecipazioni (e dai crediti), tipicamente si tratta di titoli di debito e obbligazioni contabilizzati nelle immobilizzazioni o nell’attivo circolante. Precedentemente essa risultava ricompresa all’interno della categoria Beni mobili, macchinari, ecc.

Sempre dal lato delle spese sono state anche modificate le denominazioni delle categorie economiche (precedentemente Beni immobili e Beni mobili) in “Acquisto e realizzazione di beni e opere immobiliari” (nel primo caso) e “Acquisto e realizzazione di altre immobilizzazioni materiali e immateriali” (nel secondo).

Si evidenzia che con l’attuale tassonomia viene garantita anche l’omogeneità di classificazione delle partite finanziarie tra le voci di Entrata e Spesa (Crediti, Prestiti, Partecipazioni, Altre attività finanziarie), nonché la totale separazione delle stesse dalle voci riguardanti le immobilizzazioni materiali e immateriali.

REVISIONE DEI FLUSSI RELATIVI ALLA SPESA DELLO STATO

Nel corso degli ultimi anni la Ragioneria Generale dello Stato ha proceduto ad alcune revisioni metodologiche riguardanti la produzione dei dati sulla distribuzione territoriale delle risorse erogate dal Bilancio della Stato (Ministeri), contenute nella pubblicazione statistica “La spesa statale regionalizzata”. Ciò ha comportato per il Sistema CPT la necessità di rivedere a sua volta la propria metodologia, per tener conto della differente

disponibilità dei dati di base, nonché per rendere maggiormente efficienti ed efficaci le procedure di produzione.

A partire quindi dai dati pubblicati dalla RGS, si è proceduto a realizzare un raccordo più minuzioso e puntale tra le categorie MEF e la tassonomia CPT, in virtù del maggior dettaglio che, grazie ad accordi interistituzionali, si è riusciti ad ottenere. Ciò ha avuto un impatto significativo su alcune categorizzazioni dei flussi, con una migliore allocazione delle poste di spesa sia in termini di categorie economiche che di settori. Si è proceduto inoltre ad una più accurata analisi delle spese realizzate attraverso la gestione di Fondi, con una particolare attenzione alle diverse tipologie di “crediti d’imposta”.

Si sono inoltre rivisti i diversi criteri di territorializzazione della spesa non regionalizzata da parte della Ragioneria dello Stato. Ciò ha consentito di ridurre in maniera considerevole la quota di spese non regionalizzata e di portarla ad una percentuale media dell’1,4 per cento sul totale della spesa dello Stato (al netto delle spese dirette all’estero). L’individuazione dei singoli criteri di regionalizzazione è avvenuta con l’utilizzo sia di dati di fonte interna, sia di numerose fonti esterne (tra queste: RGS, ISTAT, banche dati Ministeriali, Banca d’Italia, Telemaco, fonti dirette, ecc.).

Altra parte della revisione ha riguardato la procedura della produzione del dato, per cui si è arrivati alla messa a punto di un sistema di gestione (con software statistico) per la elaborazione dei dati di input e per la produzione del dato finale, utile a garantire una maggiore qualità del processo di produzione complessivo.

RILEVAZIONE DIRETTA DEI BILANCI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

I flussi gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che, fino allo scorso anno erano stimati attraverso informazioni aggregate fornite dal Ministero dell’Economia e Finanze, sono stati rielaborati, per l’intera serie storica, a partire da fonti dirette.

In particolare, la fonte dei dati, per le entrate e le spese, è il Conto finanziario di cassa per capitolo fornito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli anni 2005-2020, raccordato in serie storica alla tassonomia economica e settoriale CPT mediante la costruzione e l’utilizzo di:

- Raccordo tra categorie di Classificazione economica del Bilancio dello Stato - SEC al terzo livello di dettaglio e la categorie economiche CPT;
- Raccordo tra Codici COFOG e settori CPT
- Analisi dei capitoli di spesa ai fini di una più fine riclassificazione.

Una volta rielaborato il dato nazionale secondo la metodologia CPT, si è proceduto all’individuazione di un corretto metodo di regionalizzazione dei due tipi di flussi.

Relativamente alla spesa, la regionalizzazione è stata ripresa da quanto pubblicato annualmente dal MEF all’interno della pubblicazione “La spesa statale regionalizzata” nella quale, fra l’altro, viene fornita la distribuzione territoriale della spesa che diversi Enti e Organismi erogano al sistema economico, tra cui quelle acquisite dall’Ufficio Ragioneria della PCM.

Dal lato delle entrate, la PCM si alimenta quasi esclusivamente di trasferimenti del bilancio dello Stato che, attraverso appositi capitoli, le trasferisce le risorse per funzionamento, interventi e investimenti. Per tale ragione la regionalizzazione è stata effettuata ripartendo i suddetti trasferimenti in linea con quanto

realizzato dal prelievo fiscale dello Stato in ciascun territorio. È stata di conseguenza utilizzata la distribuzione territoriale delle entrate tributarie statali di fonte CPT.

MIGLIORAMENTO METODOLOGICO NEI FLUSSI DEL COMPARTO SANITARIO

I flussi di entrata e spesa del comparto sanitario sono da tempo rilevati in CPT a partire dalle informazioni tratte dalla banca dati Siope.

Nel corso dell'ultimo anno, nelle more della più ampia revisione della metodologia del Sistema CPT, si è deciso di introdurre un ulteriore miglioramento del comparto, alla luce di un proficuo confronto con l'intera Rete CPT e con esperti di settore.

L'analisi ha evidenziato la necessità di rivedere le spese e entrate sanitarie delle singole regioni per consolidare i dati, al fine di tener conto della mobilità intraregionale, ovvero di quei flussi che intercorrono tra le diverse strutture della stessa regione.

Dall'approfondimento del tema si evince che le Regioni applicano sistemi di contabilizzazione della spesa intraregionale diversi e solo in alcuni casi rilevabili dai dati SIOPE. In particolare alcune di esse compensano i flussi tra le diverse strutture sanitarie del proprio territorio, altre invece non intervengono direttamente e i flussi interregionali vengono contabilizzati solo nei bilanci delle diverse strutture sanitarie. Ciò significa che mentre in alcuni casi le prestazioni erogate dalla azienda sanitaria posta nella provincia X a un cittadino della provincia Y è l'Amministrazione Regionale che trasferirà più soldi alla azienda sanitaria della provincia X e meno a quella della provincia Y, nel secondo caso lo scambio avverrà solamente tra le due aziende sanitarie.

Dall'analisi dei dati è risultato che per la maggior parte delle Regioni la revisione dei dati di spesa e entrata si è attestata mediamente intorno al 3 per cento, mentre per la sola Lombardia la percentuale della mobilità intraregionale sul totale della spesa rappresenta più del 22 per cento, in virtù della diversa contabilizzazione.

In quest'ultimo caso, dopo un confronto con il Nucleo regionale CPT della Regione stessa si è proceduto, quindi, ad una revisione della serie storica nell'ottica del miglioramento della qualità del dato.

RIVISITAZIONE DELLA SERIE STORICA DEI FLUSSI DELLE PIÙ GRANDI IMPRESE NAZIONALI E LOCALI

L'adozione del nuovo Sistema Informativo CPT, l'introduzione delle nuove categorie economiche, alcune riflessioni sul metodo di regionalizzazione delle imprese pubbliche sovraregionali, hanno reso opportuno rivedere, per l'intera serie storica, i flussi delle maggiori imprese pubbliche, siano esse nazionali che regionali e locali, al fine sia di migliorare il dato statistico che di ridurre al minimo eventuali salti di serie.

L'attività di revisione su tali comparti svolta fino ad ora ha messo in evidenza che, in generale, pur non comportando sostanziali modifiche nei saldi dei flussi, è migliorata notevolmente la qualità e la coerenza delle rilevazioni, confermando la sostanziale robustezza anche nelle versioni passate.